

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

FÁBIO SANTOS BRUNETTO

**ANTIDISCRIMINAÇÃO E POBREZA:
contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de
discriminação no direito brasileiro**

São Leopoldo

2022

FÁBIO SANTOS BRUNETTO

**ANTIDISCRIMINAÇÃO E POBREZA:
contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de
discriminação no direito brasileiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Roger Raupp Rios

São Leopoldo
2022

B895a Brunetto, Fábio Santos
Antidiscriminação e pobreza: contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro. / Fábio Santos Brunetto -- 2022. 371 f. ; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Roger Raupp Rios.

1. Direito público. 2. Discriminação - Pobreza. I. Título. II. Rios, Roger Raupp.

CDU 342

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “**ANTIDISCRIMINAÇÃO E POBREZA: contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro**”, elaborada pelo mestrando **Fábio Santos Brunetto**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 26 de julho de 2022.

Prof. Dr. **Anderson Vichinkeski Teixeira**,
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Roger Raupp Rios _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dr. Oscar Vilhena Vieira _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dr. Wallace Corbo _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira _____ *Participação por Webconferência*

A todos que infelizmente sofrem a situação de pobreza e as discriminações a ela vinculadas.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa de dissertação foi desenvolvida no âmbito do mestrado em direito público do PPGD Unisinos, com bolsa de auxílio para pagamentos de taxas escolares. Sem a bolsa, não teria ingressado neste PPGD de excelência e desenvolvido a presente pesquisa. Agradeço, portanto, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e ao seu Programa de Excelência Acadêmica – PROEX; principalmente, sou grato aos que lutaram para a instituição de mecanismos de fomento público a pesquisas científicas, bem como aos que lutam pela manutenção.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Roger Raupp Rios, quem esteve efetivamente presente e disponível para guiar a elaboração dessa pesquisa de modo muito atento e generoso. Com compreensão e paciência incomparáveis, o Professor depositou em mim a confiança necessária e sempre ofereceu as melhores virtudes da amizade. Devo também ao Prof. Roger o seu apoio e acolhimento fundamentais na minha retomada acadêmica, em continuidade de uma parceria de quase dez anos de pesquisa sobre direito da antidiscriminação, desde minha iniciação científica no início da graduação em direito.

Nessa caminhada acadêmica, pude estreitar laços com Rodrigo da Silva Vernes-Pinto, um valioso amigo e referência intelectual e pessoal, a quem agradeço o companheirismo. Junto a Roger e Rodrigo, Alice Hertzog, Fabiana Mendes e Rafaella Krause compõem um grupo de amigos muito importante à minha formação, originado do grupo de pesquisa “Direito da Antidiscriminação, Igualdade e Diferença”, coordenado pelo Professor na UniRitter. Agradeço a amizade e por terem contribuído à minha abertura de consciência sobre os caminhos possíveis no direito.

A banca de qualificação dessa dissertação possuiu relevância destacável para a continuidade da pesquisa, o que é reflexo da contribuição dos seus membros. Agradeço ao Prof. Marcelo Cardoso (Columbia University) principalmente por guiar a elucidação de minhas inseguranças sobre a análise do fenômeno pobreza e suas relações com as ciências econômicas e sociais, mediante inclusive recomendação de uma abordagem muito facilitadora ao prosseguimento do trabalho. Agradeço ao Prof. Wallace Corbo (FGV Direito Rio) principalmente por elucidar a amplitude das repercussões teóricas e práticas

vinculadas ao problema da pesquisa e por apresentar questões de necessário enfrentamento por ela, bem como por sua sugestão sobre a ordem de apresentação dos capítulos da dissertação.

No PPGD da Unisinos, tive a oportunidade de conhecer e dialogar com respeitados professores que contribuíram às ideias presentes nesse trabalho, aos quais sou grato. Por todos, enfatizo a Prof. Fernanda Frizzo Bragato, quem me possibilitou uma orientada análise da relação entre direitos humanos e a perspectiva decolonial, fundamental nesta pesquisa. No âmbito do PPGD, contei também com o prestativo apoio dos funcionários da Secretaria, Paloma Recktenvald, Rafaely Reggiori e Ronaldo Rodrigues, a quem agradeço.

Iniciei o mestrado em março de 2020 e, após tão somente uma semana de aulas presenciais em São Leopoldo/RS, a pandemia de COVID-19 suspendeu a “normalidade” da vida cotidiana no Brasil. Nesse infeliz cenário, pessoas de meu círculo íntimo se tornaram ainda mais importantes. Destaco agradecimentos aos meus pais, Enio e Roselaine, e ao meu irmão, Cesar, que inclusive sempre se preocuparam com o andamento dessa pesquisa e não mediram esforços em meu auxílio. Nesse período, minha afilhada Clara veio ao mundo em sinal de esperança, a quem agradeço por trazer consigo luz e alegrias. Isadora, minha companheira, possui grande influência nesse trabalho, tanto por me estimular a ingressar no mestrado e a me concentrar no processo de escrita da dissertação, quanto por nossas discussões diárias sobre a vida e o mundo, o que repercute nos assuntos aqui abordados. Por isso e pelo afeto, agradeço-a com todo amor e carinho que não cabem em palavras bonitas.

Por interesse no meu tema ou simplesmente interessados em minha disponibilidade, tive a sorte de diversos amigos e amigas acompanharem o processo de elaboração da dissertação e torcerem por meu êxito. Esses diferentes amigos, espalhados desde movimentos sociais a chiques escritórios de advocacia, oferecem-me energia para ser um indivíduo melhor e construir uma sociedade mais justa, solidária e fraterna. Por fim, consciente de que as caminhadas devem se dar no coletivo, agradeço as diversas instituições que ofereceram oportunidades de me desenvolver e, mais que isso, de contribuir ao desenvolvimento dos demais, especialmente na educação popular.

Por fim, agradeço aos professores que participaram da banca de defesa e avaliaram a presente dissertação. Além de meu orientador e dos já citados Wallace Corbo e Fernanda Bragato, sou grato ao Prof. Oscar Vilhena Vieira (FGV Direito São Paulo) e ao Prof. Anderson Vichinkeski Teixeira (Unisinos). As contribuições, sugestões e críticas serão importantíssimas para o desenvolvimento desse incipiente tema.

“Eles se encontram no cais do porto pelas calçadas
Fazem biscates pelos mercados, pelas esquinas
Carregam lixo, vendem revistas, juntam baganas
E são pingentes nas avenidas da capital
Eles se escondem pelos botecos entre os cortiços
E pra esquecerem contam bravatas, velhas histórias
E então são tragos, muitos estragos, por toda a noite
Olhos abertos, o longe é perto, o que vale é o sonho”
Sérgio Napp e Mário Barbará, *Desgarrados*.

“Os bóias-frias quando tomam
Umás biritas espantando a tristeza
Sonham com bife-a-cavalo, batata-frita
E a sobremesa é goiabada cascão, com muito queijo
Depois café, cigarro e um beijo de uma mulata
chamada Leonor ou Dagmar
Amar, o rádio de pilha, o fogão jacaré, a marmita, o
domingo,
O bar, onde tantos iguais se reúnem e contando
mentiras pra poder suportar”
Aldir Blanc e João Bosco, *O Rancho da Goiabada*.

“Cê disse que era bom e as favela ouviu
Lá também tem whiskey e red bull, tênis nike e fuzil
Admito, seu carro é bonito sim e eu não sei fazer
Internet, videocassete, os carro louco
Atrasado eu tô um pouco sim, tô, eu acho
Só que tem que,
Seu jogo é sujo e eu não me encaixo”
Racionais MC's, *Negro Drama*

“A ameaça atual traz a mesma marca de outrora, e também revela um problema que está no centro de nossa sociedade. ‘Insetos vorazes’, ‘turba de nômades’, ‘novos bárbaros’ no passado, ‘gentalha’, ‘chefes de tribos’ e ‘vadios de hoje; no tocante à qualificação da insurreição dos escravos de Santo Domingo, que visava desqualificar a revolta dos operários das fábricas de seda em 1831, ou a classificação de ‘intifada das periferias’ para estigmatizar as violências urbanas recentes’, por detrás destes insultos e destas imagens não existe uma estrita identidade de situação, embora ali exista uma *homologia de posições*. Vagabundos, proletários e jovens de periferia tiveram em comum – ou ainda têm – fato de serem fortemente estigmatizados; em comum, igualmente, existe ainda o fato de terem sido empurrados para os confins de uma ordem social na qual eles não se sentem integrados; em comum, mais uma vez, porque são tratados de forma discriminatória em relação ao regime que comanda os intercâmbios numa sociedade específica, seja ela pré-industrial, industrial ou pós-industrial.”

Robert Castel, *A discriminação negativa* (2011).

RESUMO

O direito brasileiro se preocupa fundamentalmente com discriminação e pobreza. No entanto, pouco aproxima diretamente essas questões. Notadamente, o direito da antidiscriminação brasileiro não reconhece expressamente a pobreza como critério proibido de discriminação. Nesse cenário, a pesquisa objetiva apresentar contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro; especificamente, objetiva apresentar um modo de concretizar esse reconhecimento e desenvolver o conteúdo da proibição de discriminação por pobreza no direito brasileiro. Mediante revisão bibliográfica e documental, a pesquisa divide-se em três partes. A primeira analisa a pobreza como um fenômeno complexo, em atenção à sua determinação histórica, ao debate contemporâneo sobre suas concepções monetária e multidimensional e à sua afirmação como uma questão de direitos humanos, aproximando-se do direito à não-discriminação. A segunda aborda a proibição geral de discriminação, a conceituação jurídica de discriminação e particularidades de normas antidiscriminatórias, salientando a perspectiva da antissubordinação e a jurisprudência da Corte IDH. A terceira desenvolve a pobreza enquanto critério proibido de discriminação e, destacadamente, a proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro. Defende-se o reconhecimento da pobreza como um específico critério proibido de discriminação a partir da abertura constitucional à concretização de novos critérios proibidos, com conteúdo autônomo e não restrito a critérios já existentes como “posição econômica” ou “origem”. Ao final, desenvolve-se o conteúdo jurídico da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro, por meio de apresentação de seu conceito, ilustração de manifestações de discriminação por pobreza direta e indireta, institucional, estrutural e múltipla.

Palavras-chave: discriminação; pobreza; discriminação em razão de pobreza.

ABSTRACT

Brazilian law is fundamentally concerned with discrimination and poverty. However, it does not directly approach these issues. Notably, Brazilian anti-discrimination law does not expressly recognize poverty as a suspect class. In this scenario, this research aims to contribute to the recognition of poverty as a suspect class in Brazilian law; specifically, aims to present a way of achieving this recognition and to develop the content of poverty discrimination in Brazilian law. Through bibliographic and documentary review, the research is divided into three parts. The first analyses poverty as a complex phenomenon, in view of its historical determination, the contemporary debate on its monetary and multidimensional conceptions and its affirmation as a human rights issue, approaching to the right to non-discrimination. The second addresses the general prohibition of discrimination, the legal concept of discrimination and particularities of anti-discrimination laws, highlighting the perspective of anti-subordination and the case law of the IACHR. The third develops poverty as a suspect class and, especially, poverty discrimination in Brazilian law. The research defends the recognition of poverty as a specific suspect class from the constitutional opening to the recognition of new suspect classes, with an autonomous content and not restricted to existing criteria as "economic position" or "origin". In the end, the research develops the legal content of discrimination poverty in Brazilian law, presents its the concept, illustrates manifestations of direct and indirect, institutional, structural, and intersectional poverty discrimination.

Keywords: discrimination; poverty; poverty discrimination.

RESUMEN

El derecho brasileño se preocupa fundamentalmente por la discriminación y la pobreza. Sin embargo, poco acerca directamente estas cuestiones. Notablemente, el derecho de la antidiscriminación brasileño no reconoce expresamente la pobreza como criterio prohibido de discriminación. En ese escenario, la investigación objetiva presentar contribuciones para el reconocimiento de la pobreza como criterio prohibido de discriminación en el derecho brasileño; específicamente, pretende presentar un modo de concretar ese reconocimiento y desarrollar el contenido de la prohibición de discriminación por pobreza en el derecho brasileño. Mediante revisión bibliográfica y documental, la investigación se divide en tres partes. La primera analiza la pobreza como un fenómeno complejo, en atención a su determinación histórica, al debate contemporáneo sobre sus concepciones monetaria y multidimensional y a su afirmación como una cuestión de derechos humanos, acercándose al derecho a la no discriminación. La segunda aborda la prohibición general de discriminación, la conceptualización jurídica de discriminación y particularidades de normas antidiscriminatorias, destacando la perspectiva de la antesubordinación y la jurisprudencia de la Corte IDH. La tercera desarrolla la pobreza como criterio prohibido de discriminación y, destacadamente, la prohibición de discriminación por razón de pobreza en el derecho brasileño. Se defiende el reconocimiento de la pobreza como un específico criterio prohibido de discriminación a partir de la apertura constitucional a la concreción de nuevos criterios prohibidos, con contenido autónomo y no restringido a criterios ya existentes como "posición económica" u "origen". Al final, se desarrolla el contenido jurídico de la prohibición de discriminación por pobreza en el derecho brasileño, por medio de presentación de su concepto, ilustración de manifestaciones de discriminación por pobreza directa e indirecta, institucional, estructural y múltiple.

Palabras clave: discriminación; pobreza; discriminación por pobreza.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACES

ADC – A Direta de Constitucionalidade

ADPF – A de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADI – A Direta de Inconstitucionalidade

ADO – A Direta de Inconstitucionalidade por Omisso

BPC – Benefcio de Prestao Continuada

CADH – Conveno Americana sobre Direitos Humanos

CF/88 – Constituio da Repblica Federativa do Brasil de 1988

CIDH – Comisso Interamericana de Direitos Humanos

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

OEA – Organizao dos Estados Americanos

SIDH – Sistema Interamericano de Proteo dos Direitos Humanos

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 POBREZA: UMA ANÁLISE DE UM FENÔMENO COMPLEXO	21
1.1 Sentidos de pobreza: um conceito historicamente determinável.....	26
1.2 Visão geral do debate contemporâneo sobre pobreza	40
1.2.1 Concepção monetária	43
1.2.2 Concepção multidimensional.....	50
1.3 Pobreza como uma questão de direitos humanos	65
1.3.1 Combate de pobreza e perspectivas de direitos humanos.....	67
1.3.2 Direitos humanos, pobreza e não-discriminação: uma aproximação inicial	87
1.4 Síntese da análise e conclusões parciais	101
2 PROIBIÇÃO GERAL DE DISCRIMINAÇÃO	110
2.1. Igualdade jurídica e não-discriminação	112
2.1.1 A igualdade jurídica e suas dimensões formal e material.....	114
2.1.2 Antissubordinação e igualdade como não-discriminação.....	130
2.2 Conceituação jurídica de discriminação	154
2.2.1 Incorporação de normas do direito internacional dos direitos humanos.....	156
2.2.2 Corte IDH e o vínculo entre não-discriminação e garantia de direitos humanos .	163
2.3 Normas de direito da antidiscriminação e traços particulares	173
2.3.1 Sobre uma proposta de classificação de normas como antidiscriminatórias.....	175
2.3.2 Normas antidiscriminatórias e situação de pobreza	181
3. POBREZA ENQUANTO CRITÉRIO PROIBIDO DE DISCRIMINAÇÃO	186
3.1 Critérios proibidos de discriminação em geral	190
3.1.1 Reconhecimento e enumeração.....	193
3.1.2 Elementos constitutivos e atributos	201
3.2 Pobreza como critério proibido: desafios e respostas	214
3.2.1 Neoliberalismo, individualização da pobreza e proteção mínima	216
3.2.2 Direito comparado e normas do direito internacional dos direitos humanos	231
3.2.3 Corte IDH e proibição de discriminação em razão de pobreza	243

3.3. Proibição de discriminação por pobreza no direito brasileiro	255
3.3.1 Desafios ao reconhecimento da pobreza como critério proibido	255
3.3.2 Fundamentação normativa da proibição de discriminação por pobreza	270
3.3.3 Conteúdo jurídico da proibição de discriminação em razão de pobreza	281
3.3.3.1 Compreensão da pobreza como critério proibido e aporofobia	282
3.3.3.2 Discriminação por pobreza e suas manifestações direta e indireta.....	293
3.3.3.3 Discriminação institucional e proibição de discriminação por pobreza	301
3.3.3.4 Discriminação estrutural e proibição de discriminação por pobreza.....	307
3.3.3.5 Discriminação múltipla e proibição de discriminação por pobreza	312
3.3.3.6 Proibição de discriminação por pobreza como antissubordinação	314
CONCLUSÃO	318
REFERÊNCIAS.....	325
REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS	358

INTRODUÇÃO

Em 2016, um fato trivial me marcou ao iniciar atuação como colaborador de um cursinho pré-vestibular popular em Porto Alegre/RS, durante o processo seletivo de novos alunos com base nos critérios objetivos de proveniência de escola pública e de renda familiar dos candidatos¹. Na análise conjunta dos colaboradores em relação a um candidato recém saído da escola, cuja renda familiar era baixa porque o pai pagava pensão com irregularidade, a mãe vivia instabilidade financeira por não conseguir exercer seu trabalho intelectual e dois irmãos mais velhos cursavam graduação na universidade federal sem auferir renda, uma colega colaboradora mais experiente manifestou: “ele tem capital cultural, não precisa da gente.”. E demos preferência a outro candidato cuja renda familiar era maior, mas que ele próprio e seus pais exerciam trabalhos manuais e ninguém de sua família havia jamais ingressado na universidade. Independentemente do acerto, esse exercício contribuía à percepção de questões que eu somente intuía.

A necessidade de uma análise ampla para averiguar os destinatários de políticas públicas e a situação de vulnerabilidade das pessoas pode soar um tanto quanto óbvia, mas encontra dificuldades na pesquisa jurídica. Ao pesquisar sobre xenofobia e discriminação por origem (2015-2016), discriminação indireta (2017) e igualdade tributária para além da capacidade econômica (2020), atentei a como aspectos identitários influenciam em desigualdades sociais, inclusive econômicas. Decidido a realizar esta pesquisa sobre o tema de discriminação em razão de pobreza e já ciente da dimensão coletiva de manifestações discriminatórias, imaginava que nela me concentraria em aspectos monetários, devido a minha pré-compreensão de pobreza. Todavia, fui surpreendido pela extensão do tema, o que me fez lembrar e explorar tantas situações como a citada no cursinho – e no exemplo, sequer consideramos raça

¹ A seleção se limitava a esses critérios objetivos e objetivava, de acordo com os coordenadores da instituição, oportunizar pessoas de vulnerabilidade socioeconômica a ingressar no ensino superior, sem considerar, em regra, critérios como raça, gênero e identidade de gênero, como faziam outros cursinhos populares da cidade destinados a grupos específicos. Os candidatos eram entrevistados individualmente por um ou dois colaboradores do cursinho para, principalmente, avaliarmos sua documentação referente à renda familiar. Naquele ano, houve muito mais interessados do que vagas, o que resultou em uma intensa reunião entre os colaboradores para decidirmos os selecionados. Eu era acostumado com análise documental de renda familiar para verificar os requisitos para atendimento na Defensoria Pública da União, mas logo entendi que apenas esse critério de renda seria insuficiente naquele contexto – como sói ser.

ou bairro de moradia dos dois candidatos comparados, entre tantos outros possíveis fatores.

Diante da amplitude do tema discriminação em razão de pobreza, delimitações iniciais dessa pesquisa foram restringidas para, especificamente, tratar do reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro. A pesquisa insere-se na área do direito da antidiscriminação, também denominado como direito antidiscriminatório no Brasil. Essa área do direito acrescenta abordagens e elementos ao princípio jurídico da igualdade para propor ferramentas e categorias para enfrentamento à discriminação; por tratar de igualdade e discriminação, relaciona-se com as áreas de direito constitucional e direitos humanos – inclusive no âmbito internacional.

Discriminação e pobreza são problemas sociais que não costumam ser tratados em conjunto. Discriminação tende a ser vinculada à proteção de grupos identitários, e pobreza à insuficiência de renda, sem muita aproximação entre as questões. Um dos primeiros resultados da pesquisa da expressão “*poverty discrimination*” no YouTube é um vídeo da ONG *ATD Fourth World* que aponta esse fenômeno ao entrevistar pessoas pelas ruas de Nova York em 2019: elas sabem denominar quem não gosta de homossexuais (homofóbico), de mulheres (misógino) ou de negros (racista), mas não sabem um nome para quem não gosta de pessoas pobres, embora haja diversas expressões para se discriminar essas pessoas².

A filósofa espanhola Adela Cortina, por considerar que a xenofobia na Europa se fundamenta mais na pobreza de suas vítimas do que necessariamente em sua nacionalidade ou etnia, propôs designar a rejeição ao pobre por meio do conceito de *aporofobia*. Cortina detalhou a *aporofobia* em obra lançada em 2017, o que repercutiu no meio acadêmico, legislativo e midiático também internacional, resultando em sua incorporação à língua espanhola e inclusive na portuguesa.

No Brasil, a Academia Brasileira de Letras já registra *aporofobia* como uma “nova palavra” que passou a ter uso corrente na língua portuguesa, definindo-a como “Repúdio,

² O entrevistador da ONG questiona “What do you call someone who doesn’t like poor people?”. Após hesitações dos entrevistados, o vídeo da ONG demonstra: “Here’s the answer: There is no answer. Discrimination on the basis of socioeconomic status is real. It is as serious as any other type of discrimination. Yet while there are many words to discriminate against the poor... (takers, needy, good for nothing, white trash, Welfare Queen, Beggars) there is not a single word to defend them. To end the poverty we have to end the stigma and shame that surrounds it.” (ATD, 2019).

aversão ou desprezo pelos pobres ou desfavorecidos; hostilidade para com pessoas em situação de pobreza ou miséria.”. Nos últimos anos, este conceito e a obra de Cortina têm ecoado ao grande público no país principalmente em decorrência da atuação do padre Júlio Lancellotti, que se utilizou desse termo para reagir aos críticos de suas ações de distribuição de marmitas e acolhimento de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, bem como para apontar, criticar e derrubar construções planejadas para afastar essas pessoas do convívio urbano. Nesse sentido, ilustram recentes reportagens da grande imprensa vinculando o conceito de *aporofobia* na obra de Cortina, as ações do religioso e a arquitetura hostil³. Trata-se, portanto, de um fenômeno atual que está recém sendo observado no Brasil.

O direito brasileiro se preocupa fundamentalmente com discriminação e pobreza. A Constituição Federal de 1988 dispõe entre os objetivos fundamentais do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras” (CF/88, art. 3º, inc. III e IV). No entanto, discriminação e pobreza são questões pouco diretamente aproximadas pelo nosso ordenamento jurídico, em retrato da separação das abordagens citada acima. Especificamente, o direito da antidiscriminação, é tímido em reconhecer a pobreza como critério proibido de discriminação no Brasil, o que pode ser inicialmente ilustrado em uma atenção à legislação antidiscriminatória brasileira a nível federal.

Nessa legislação, responsável pela delimitação do mandamento constitucional de não-discriminação acima citado (CF/88, art. 3º, inc. IV) e pela criação de medidas para sua concretização, há diversas normas com diferentes níveis de proteção discriminatória e uma abrangente referência a critérios proibidos de discriminação. Estatutos centralizam a proteção de determinados grupos e amplamente proíbem a discriminação em razão de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica (Estatuto da Igualdade Racial), deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e idade (Estatuto do Idoso e Estatuto da Criança e do Adolescente). Determinadas leis preveem uma ampla proteção antidiscriminatória em razão de sexo e gênero (Lei Maria da Penha) e de nacionalidade

³ Cf. “Aporofobia: conheça o significado da palavra usada em campanha por Padre Júlio Lancellotti no país” (G1, 2021) e “Aporofobia: aversão a pessoas pobres está presente até na arquitetura” (UOL, 2022a).

e condição migratória (Lei de Imigração). No âmbito penal, há criminalização, ou consideração para aumento de pena, de condutas decorrentes de características das vítimas como raça, cor, etnia, religião, procedência, descendência ou origem nacional ou étnica, indígena, origem, sexo, estado civil, gravidez, idade, deficiência e enfermidade⁴.

Há ainda diversas leis que, para seus respectivos fins específicos, além de eventualmente reforçarem a proibição de discriminação pelos já citados critérios, rechaçam também determinadas discriminações baseadas nos seguintes fatores: opinião política; situação familiar; reabilitação profissional; atuação sindical; identidade de gênero; orientação sexual; grau de gravidade ou tempo de evolução de transtorno mental; nascimento; condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem; ambiente social; região e local de moradia; cultura; nível educacional; pertinência a grupo social; renda, condição econômica; e recursos econômicos⁵.

Dos diversos critérios proibidos previstos, percebe-se que os únicos diretamente relacionados à concepção atualmente dominante de pobreza (monetária, vinculada a auferimento de renda) são dispostos em normas específicas para proibição de discriminação em determinados contextos. É o caso da proibição de discriminação em razão de “recursos econômicos”, disposta apenas na Lei nº 10.216/2001 para assegurar os direitos e a proteção das pessoas acometidas de transtorno mental; da proibição de discriminação em razão de “condição econômica”, disposta apenas no Estatuto da Criança e do Adolescente para assegurar os direitos por si enunciados; e da proibição de discriminação em razão de “renda”, disposta apenas na Lei Maria da Penha para assegurar o gozo de direitos fundamentais a toda mulher. Embora outros critérios de conotação socioeconômica como origem, nascimento, ambiente social, região e local de moradia, cultura, nível educacional e pertinência a grupo social também possam servir para rechaçar discriminação em razão de pobreza, não se verifica essa utilização. O único desses critérios não previsto para fins específicos é “origem”, cujo conteúdo não tem sido explorado pela jurisprudência ou literatura, não obstante sua previsão no mandamento constitucional de não-discriminação.

⁴ Lei nº 7.716/1989; Lei nº 7.437/1985; e Código Penal (BRASIL, 1989; 1985; 1940).

⁵ Lei Maria da Penha; Lei de Imigração; Consolidação das Leis do Trabalho; Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei nº 9.029/1995; e Lei nº 10.216/2001 (BRASIL, 2006a; 1943; 1990; 1995; 2001b).

Destaca-se que em junho de 2020 foi proposto, no Congresso Nacional, um projeto de lei para criminalizar atos de violência decorrentes de sentimento de ódio por condição de pobreza, denominados como *aporofobia*⁶. Apenso a esse, tramita outro projeto de lei também no âmbito penal, proposto em novembro de 2021 para instituir o crime de preconceito econômico, mediante inclusão do termo *discriminação econômica* na Lei nº 7.716/1989⁷. Fora do âmbito penal, em abril de 2021 foi proposta a “Lei Padre Júlio Lancellotti” para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público⁸. Nenhum desses projetos de lei foi aprovado até abril de 2022; as proposições já indicam algum avanço por instituir inéditas medidas vinculadas expressamente ao enfrentamento de *aporofobia*, mas, ao mesmo tempo, apontam a necessidade de desenvolver a questão no direito brasileiro. Destacam, assim, atualidade e a relevância social-política do tema.

Nas últimas décadas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem realizado importantes avanços na implementação de medidas antidiscriminatórias. Entre outros, destacam-se julgamentos do Tribunal que rechaçam normas aparentemente neutras resultantes de discriminação indireta contra homossexuais, deficientes e mulheres⁹; prestigiam ações afirmativas a favor de negros, mulheres e deficientes¹⁰; e reconhecem a manifestação institucional e estrutural do racismo e da homofobia¹¹. Sem desconsiderar a importância desses julgamentos sobre discriminação em razão de raça, sexo, orientação sexual e deficiência, não se identifica qualquer julgamento na Corte sobre discriminação em razão de pobreza.

Essa rasa relação entre discriminação e pobreza pode se ilustrar também pela abordagem da literatura antidiscriminatória brasileira sobre o reconhecimento de critérios proibidos de discriminação. Há uma influente apresentação dos critérios proibidos de

⁶ Cf. o Projeto de Lei nº 3.135/2020 (BRASIL, 2020e). A justificativa de apresentação desse projeto aborda expressamente o conceito de *aporofobia* na obra de Adela Cortina e as críticas enfrentadas pelo Padre Júlio Lancellotti por suas ações em favor de pessoas em situação de rua.

⁷ Cf. o Projeto de Lei nº 4.191/2021 (BRASIL, 2021b).

⁸ Cf. o Projeto de Lei nº 488/2021 (BRASIL, 2021c).

⁹ Cf., ref. orientação sexual ADI nº 5.543 e ADPF nº 291 (BRASIL, 2020b; 2016); ref. deficiência ADI nº 5.583 (BRASIL, 2021a); e ref. sexo ADI nº 1.946 (BRASIL, 2001a).

¹⁰ Cf., ref. raça ADPF 186, ADC 41 e ADPF 738 (BRASIL, 2014a; 2017b; 2020c); ref. sexo ADI 5.617 (BRASIL, 2018a); e ref. deficiência RMS 32.732 AgR, ADI 5.873 e ADPF 738 (BRASIL, 2014b; BRASIL; 2019a; BRASIL, 2020c).

¹¹ Cf., ref. racismo ADC 41, ADPF 186, ADPF 738 e HC 154.248 (BRASIL, 2014a; 2017b; 2020c; 2022b); ref. homofobia ADO 26 (BRASIL, 2020g).

discriminação a partir das categorias *condição pessoal imutável e involuntária* e *escolhas fundamentais*, originadas da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos¹². A situação de pobreza que interessa a essa pesquisa é a involuntária, que causa prejuízos e desvantagens não desejados por quem a ela está submetido – ou seja, não se trata de uma *escolha fundamental*, como pode ser um voto de pobreza religioso. E a referência à condição *imutável* de uma condição pessoal, à primeira vista, parece afastar a pobreza do seu reconhecimento como critério proibido, seja pela correta noção de que a situação de pobreza pode (e deve) ser eliminada e combatida, seja pela anunciada possibilidade de os indivíduos superarem a pobreza por suas ações individuais.

Esse não é um problema exclusivo do direito da antidiscriminação brasileiro. Pelo contrário, verifica-se no direito estadunidense e em outras jurisdições estrangeiras. Por outro lado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte IDH”) tem realizado recentes e significativos avanços ao reconhecer a proibição de discriminação em razão de pobreza à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos (“CADH”), inclusive em dois julgamentos contra o Estado brasileiro. Esse fato assume relevância ao direito brasileiro pois o Brasil é Estado-Parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, o que o exige observar os sentidos atribuídos pela Corte IDH às normas da CADH, além de cumprir os pontos resolutivos dos julgamentos em que é parte processual.

Nesse cenário, o problema que guia essa pesquisa é: o direito brasileiro pode reconhecer a pobreza como critério proibido de discriminação?

Para responder essa pergunta, a pesquisa objetiva apresentar contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro.

¹² Conforme Roger Raupp Rios (2008), essas categorias referem-se, respectivamente, a “condições subjetivas imutáveis e involuntárias, às quais se associam identidades”, tradicionalmente exemplificadas pelo sexo e pela raça, e a “escolhas consideradas fundamentais”, que se associam ao indivíduo “de forma voluntária e mutável”, tradicionalmente exemplificadas pela religião (RIOS, 2008, p. 54 e 65). José Adilson Moreira (2020) afirma que os critérios de proteção especial se referem a características que “têm sido classificadas como traços que são benignos; não são moralmente relevantes, não são indicativos de habilidades das pessoas” e que, recentemente, “também têm sido vistas como elementos que designam a possibilidade de as pessoas fazerem escolhas fundamentais nas suas vidas” (MOREIRA, 2020, p. 258). Jorge Ferreira da Silva (2020) também aponta que a doutrina antidiscriminatória adota com algum consenso as citadas categorias de classificação de “características imutáveis e involuntárias, como a raça, o sexo, o fato de portar deficiência, o local de nascimento, a língua materna, a idade, origem social etc.” e de “decisões individuais essenciais que acabam por cunhar a identidade pessoal do indivíduo e que correspondem ao exercício de liberdades de consciência, como a religião, a crença, a orientação política ou ideológica” (SILVA, 2020, p. 91).

Especificamente, objetiva apresentar um modo de concretizar esse reconhecimento, mediante fundamentação normativa, e o conteúdo principal da proibição de discriminação por pobreza no direito brasileiro.

Para tanto, a pesquisa adota metodologia de revisão bibliográfica e documental e divide-se em três partes. A primeira parte trata da pobreza como um fenômeno complexo, em atenção à sua determinação histórica (seção 1.1), ao debate contemporâneo sobre sua definição (1.2) e à sua compreensão como uma questão de direitos humanos (1.3). A segunda parte aborda a proibição geral de discriminação, apresentando proposta de interpretação dos direitos de igualdade e não-discriminação (2.1), conceituação jurídica de discriminação (2.2) e particularidades de normas de direito da antidiscriminação (2.3). A terceira parte desenvolve a pobreza enquanto critério proibido de discriminação, razão pela qual analisa aspectos de âmbito mais geral dos critérios proibidos de discriminação (3.1), desafios e respostas à pobreza como critério proibido reconhecido pelo direito da antidiscriminação (3.2) e a proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro (3.3). Nessa seção final, identifica-se modos de reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação e o conteúdo da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro diante de diversas manifestações discriminatórias – direta, indireta, institucional, estrutural e múltipla.

Assim, espera-se contribuir ao incipiente reconhecimento e desenvolvimento da discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro.

1 POBREZA: UMA ANÁLISE DE UM FENÔMENO COMPLEXO

Para se analisar o tema da discriminação em razão de pobreza dentro do direito da antidiscriminação, é necessário, primeiro, analisar o próprio fenômeno “pobreza”, o que será realizado nesta primeira parte da pesquisa. O que é pobreza? Como considerar se alguém está em situação de pobreza? Defender direitos humanos exige combater a pobreza? Como, então, combater a pobreza à luz dos direitos humanos? Há relação entre o rechaço à pobreza e o reconhecimento da proibição de discriminação? Essas são algumas questões que norteiam a essa análise. Tratando-se de pesquisa jurídica, o ímpeto inicial é buscar a abordagem do direito para responder a essas questões.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” - art. 3º, inc. III -, bem como afirma como competência comum dos entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” - art. 23, inc. X (BRASIL, 1988). A observação a tais disposições, no entanto, depende, no mínimo, das possíveis interpretações jurídicas sobre *o que é a pobreza a ser erradicada* e como *combater as suas causas*.

José Afonso da Silva (2009), um dos constitucionalistas mais influentes do direito brasileiro, define a pobreza como “o estado de quem não tem o necessário para a vida, de quem vive com escassez”, o que para ele consiste “na falta de renda e recursos suficientes para o sustento, na fome e na desnutrição, más condições de saúde, limitado acesso à educação e na maior incidência de doenças e mortalidade, especialmente mortalidade infantil” (SILVA, 2009, p. 47). A pobreza pode ser absoluta e se associar à miséria quando não dispor o mínimo para a subsistência e o trabalho, tornando o indivíduo marginalizado e excluído da vida social, ou relativa por não satisfazer determinadas necessidades criadas pelo progresso material, revelando a “injustiça de um sistema de má distribuição da riqueza” (SILVA, 2009, p. 47). Para Silva (2009), a erradicação da pobreza deve ser promovida “permitindo trabalho justamente remunerado a todo esse exército de homens e mulheres ansiosos para criar riqueza e dela participar equitativamente”, mas não “tirando bens dos ricos e dando-os aos pobres” (SILVA, 2009,

p. 48). Ou seja, não se trata do “empobrecimento dos ricos”, mas de “maior oportunidade de trabalho dignamente remunerado, mais serviços educacionais e de saúde, que proporcionem desenvolvimento equilibrado e elevação da vida” (SILVA, 2009, p. 48).

Tal abordagem de José Afonso da Silva (2009) visualiza o combate à pobreza não pela transferência direta de renda aos considerados em situação de pobreza, mas principalmente pela criação de condições para sua *participação da riqueza* através do trabalho justamente remunerado. Exige, então, uma atuação estatal positiva para criação dessas condições. Em síntese, o constitucionalista compreende que erradicar a pobreza é propiciar maiores oportunidades de trabalho dignamente remunerado – especialmente –, de saúde e de educação aos indivíduos em situação de pobreza, permitindo-os, assim, superar tal situação.

Em adoção de uma noção de pobreza semelhante ao sentido absoluto de pobreza apontado por Silva (2009), Ricardo Hassan Sayeg e Wagner Balera (2019) interpretam que o objetivo fundamental constitucional de erradicação da pobreza trata-se da promoção de níveis dignos de subsistência. Já em maior afastamento de Silva (2009), os autores consideram que o nível digno de subsistência deve ser alcançado através de uma imunidade à miséria econômica e não demonstram maior preocupação com a criação de políticas públicas para trabalho, saúde e educação (SAYEG; BALERA, 2019). Assim, acreditam que o combate à pobreza exige somente uma proteção mínima contra a miséria econômica, o que possibilitaria autodeterminação e liberdades às pessoas para que cada um seja “especialmente responsável por seu posicionamento entre tais níveis dignos de subsistência e a sua própria e pessoal condição” (SAYEG; BALERA, 2019, p. 74).

O objetivo constitucional pode também ser interpretado a partir de uma noção de pobreza que contemple níveis mais amplos de destituição e marginalidade, tal como faz Lúcia Barros Freitas de Alvarenga (1998). Desse modo, a autora caracteriza a pobreza inclusive pela “desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem-estar” (ALVARENGA, 1998, p. 224). Daí, a efetividade do objetivo constitucional exige a implementação de políticas públicas que, além de oferecer uma subsistência mínima, devem buscar um processo de conscientização da massa de indivíduos pobres e

excluídos para que possam reivindicar direitos e alcançar dignidade e cidadania (ALVARENGA, 1998, p. 183).

O direito infraconstitucional brasileiro também apresenta significativas diferenças a respeito da caracterização de pobreza e como combatê-la a depender do contexto normativo e de sua finalidade. Nesse sentido, ilustra a jurisprudência brasileira sobre os requisitos para concessão do benefício de prestação continuada (BPC) e para fruição da gratuidade da justiça no âmbito processual.

O BPC, importante medida de enfrentamento à situação de pobreza, tem sua hipótese de concessão prevista na legislação com base em um critério monetário objetivo¹³, ao qual, no entanto, o Poder Judiciário não tem se atrelado¹⁴. Em síntese, enquanto a legislação dispõe que quem preenche o requisito de *não possuir meios de prover sua manutenção* é quem cuja renda familiar mensal não ultrapassa um quarto do salário-mínimo, a jurisprudência tem entendido que quem preenche esse requisito é quem se verifica em situação de *miserabilidade social* em determinado contexto, mesmo que a renda familiar eventualmente ultrapasse o valor de um quarto do salário-mínimo.

A gratuidade da justiça é constitucionalmente assegurada aos que comprovem *insuficiência de recursos*, mas, em razão de seu histórico legislativo, é usualmente concedida pela jurisprudência ao indivíduo considerado *pobre* por afirmar não estar em

¹³ O BPC, nos termos de sua definição constitucional, é “a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (CF/88, art. 203, inc. V - BRASIL, 1988). Busca, então, prover uma renda de substituição à do trabalho nas situações de incapacidade para o exercício do trabalho e para a manutenção de uma sobrevivência digna (JACCOUD et al, 2017). Trata-se de um benefício da assistência social de cobertura predominante em grupos de renda mais baixa da população (MEDEIROS et al, 2009), com uma surpreendente capacidade para atender aos extremamente pobres e retirá-los da situação de indigência (SOARES et al, 2006) e, portanto, com relevante impacto na redução da pobreza e da desigualdade no país (JACCOUD et al, 2017). A legislação atual de regência do BPC prevê que a pessoa com deficiência e o idoso com 65 anos necessitam ter renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo para comprovar “não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (Lei nº 8.742/1993, art. 20, § 3º - BRASIL, 1993a). Ou seja, a legislação da assistência social adota um critério monetário objetivo de auferimento de determinada renda para acesso ao BPC – o que tem feito desde a instituição do benefício.

¹⁴ O Poder Judiciário considera o critério monetário objetivo apenas como um norte para se averiguar, à luz das situações concretas de “miserabilidade” do idoso ou da pessoa com deficiência, a hipótese concessiva do benefício de ausência de meios para prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. (CUSCIANO; MALIK, 2020; SILVA, 2015; e MENDES, 2012). Nos termos do entendimento do Supremo Tribunal Federal, ainda que a “miserabilidade” a ser considerada para fins do BPC seja de natureza econômica, outros fatores podem ser avaliados para sua constatação além do enquadramento ao critério monetário objetivo, em atenção inclusive à necessária concretização do objetivo constitucional de erradicação da pobreza (RE 567.985/MT - BRASIL, 2013)

condições de arcar com as custas do processo sem prejuízo próprio e de sua família¹⁵. Daí a prática jurídica corriqueiramente utilizar *declaração de pobreza* para obtenção do benefício, e a jurisprudência afirmar os conceitos *miserabilidade jurídica* (BRASIL, 2020a) e *pobreza jurídica* (BRASIL, 2005), os quais se vinculam especificamente à *pobreza no sentido legal* (BRASIL, 1993b), e não outros possíveis sentidos comuns de pobreza. De modo inusitado, o tema da gratuidade da justiça engloba a maioria numérica dos resultados jurisprudenciais vinculados ao termo “pobreza”, em utilização de diversos parâmetros para concessão do benefício¹⁶ e análise do que seria a *pobreza* exigida para tanto¹⁷. Ou seja, independentemente da definição que se utilize para se enquadrar

¹⁵ A gratuidade da justiça, atualmente, possui principal fundamento na garantia constitucional que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (CF/88, art. 5º, inc. LXXIV - BRASIL, 1988), o que é observado pela legislação processual civil vigente (CPC/2015, art. 98, caput). Não obstante essas disposições não contenham expressas referências à pobreza, a concessão do benefício ao indivíduo *pobre*, que afirme não estar em condições de arcar com as custas do processo sem prejuízo próprio e de sua família, é sustentada com base em disposições legais recentemente revogadas no âmbito processual civil (Lei 1.060/1950, art. 4º, caput e § 1º) e ainda vigentes no âmbito processual penal (CPP, art. 32, § 1).

¹⁶ O Superior Tribunal de Justiça rechaça atrelar a gratuidade da justiça a algum parâmetro monetário objetivo, nos termos de sua jurisprudência (AgInt no REsp nº 1.463.267, j. 16/02/2017; REsp nº 1.706.497, j. 06/02/2018; AgInt no REsp nº 1.703.327, j. 06/03/2018). De qualquer forma, a prática judicial ordinária costuma observar alguns critérios de auferimento mensal renda para concessão do benefício muitas vezes relativos a rendas comumente consideradas de “classe média”, quais sejam (valores para 2021): o limite de isenção do imposto de renda (R\$ 1.903,98); quarenta por cento do limite máximo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (R\$ 2.573,42); dez salários mínimos (R\$ 11.000,00); e o teto do Regime Geral da Previdência Social (R\$ 6.101,06) (BRUM VAZ, 2021).

¹⁷ Inclusive o Supremo Tribunal Federal muitas vezes se ocupou da questão e se manifestou sobre a caracterização ou não de pobreza em situações concretas. A legislação processual penal previa que alguns crimes (como o estupro) só poderiam ser processados pelo Ministério Público excepcionalmente, como no caso de a vítima ou seus pais não poderem prover as despesas de uma ação pena privada sem priva-se de recursos indispensáveis à sua manutenção (definição de pobreza na legislação processual penal). Em decorrência disso, o STF julgou diversos habeas corpus impetrados por acusados pleiteando o reconhecimento de vício no oferecimento de denúncia pelo Ministério Público em alegação de que a vítima ou sua família não seriam pobres (mas sim poderiam arcar com as custas sem se privar de recursos indispensáveis para manutenção própria ou da família). Embora o entendimento majoritário da Corte fosse pela suficiência de declaração de pobreza da vítima ou de familiar, alguns casos suscitaram maior análise da situação de pobreza, como o caso em que se anulou ação penal por entender elidida a presunção de pobreza frente à demonstração de que o representante da vítima era “possuidor de alguns imóveis, automóveis e casa comercial de artigos de preço relativamente elevado” (RHC 47.4949, j. 10/12/1969). Em ilustração dos diferentes entendimentos já adotados pela Corte sobre o que seria a pobreza a permitir a representação criminal pelo Ministério Público, é o julgamento do HC 70.184 em 01/06/1993 (BRASIL, 1993b). Nesse caso, o Ministro Marco Aurélio votou por anular a ação penal promovida pelo Ministério Público por considerar, entre outras razões, que a mãe da vítima teria condições econômicas de propor ação pena privada em razão de residir no bairro carioca de Ipanema, “bairro cobijado por tantos que desejam morar bem” (BRASIL, 1993b, p. 83). Por outro lado, o Ministro Carlos Velloso o contrariou (e restou vencedor) por considerar que “o que se exige é a pobreza no sentido legal” e, em relação ao fato de a mãe da vítima morar em Ipanema, afirmou que “essas viúvas costumam residir em locais até mais aprazíveis e, no entanto, às vezes têm uma pensão ridícula, dependem de um aluguel ridículo” (BRASIL, 1993b, p. 115-116).

alguém como “pobre para fins de obtenção da justiça gratuita”, tal enquadramento não implica necessariamente na qualificação do beneficiário como “pobre” no sentido comum, uma vez que se trata de definições operacionais com finalidades distintas.

O que se destaca dessa breve exemplificação é que diversas abordagens jurídicas sobre o fenômeno pobreza são possíveis e dependentes, sobretudo, da finalidade e do contexto normativo. Ao dispor sobre a caracterização da situação de pobreza, as diversas áreas do ordenamento jurídico se valem de aportes das diferentes áreas do conhecimento que adotam tal situação como objeto, mesmo quando a legislação adota índices objetivos, como ocorria no Programa Bolsa Família, por exemplo (BRASIL, 2004a).

Por essa razão, a presente pesquisa jurídica requer atenção a compreensões e enfoques sobre pobreza correntes na literatura especializada sobre o tema, sem a pretensão de responder às questões e reagir aos debates específicos de tais áreas do conhecimento. O que se busca aqui é apresentar as linhas gerais deste complexo fenômeno, uma vez que se pretende reconhecer a pobreza como um dos critérios proibidos de discriminação no direito brasileiro. Nesse sentido, essa pesquisa sobre discriminação em razão de pobreza pretende abordar a pobreza em metodologia similar à como as pesquisas jurídicas sobre discriminação em razão de raça e de sexo tratam de raça e sexo: com atenção à caracterização apresentada desses fenômenos, às suas abordagens em outras áreas do conhecimento e à concretização de seus problemas na sociedade, sem se confundir, nem avançar, com os debates próprios das diversas áreas do conhecimento externos ao direito que tratam da pobreza.

Para tanto, nesta primeira parte da pesquisa pretende-se analisar o fenômeno pobreza em atenção à sua determinação histórica (seção 1.1), ao debate contemporâneo sobre sua definição e mensuração (seção 1.2) e ao seu entendimento como uma questão de direitos humanos (seção 1.3). Inicialmente, sentidos diversos da pobreza serão ilustrados a partir de um resgate de algumas de suas definições, especialmente ao longo do recorte histórico da Europa na Idade Média e suas significativas transformações da ordem feudal para a moderna e capitalista, em demonstração da determinação histórica do conceito e de sua complexidade constitutiva (1.1). Após, serão apresentados os traços principais do debate contemporâneo sobre pobreza, relatando brevemente o embate

sobre sua natureza absoluta ou relativa (1.2) e, principalmente, a sua mensuração através de concepções monetárias (1.2.1) ou multidimensionais (1.2.2) de pobreza.

Por fim, a pobreza será analisada como uma questão de direitos humanos (1.3), o que será dividido em dois momentos. Primeiro, será abordado como medidas de combate de pobreza (1.3.1) se relacionam com as perspectivas de direitos humanos convencional e descolonial, apresentando-se exemplos históricos de seus efeitos. Segundo, será realizada uma aproximação inicial entre pobreza e não-discriminação (1.3.2) a partir de abordagens da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da jurista Sandra Fredman, o que já prepara a pesquisa para seu prosseguimento.

Diante da multidisciplinariedade envolvida nas questões acima, a análise nessa primeira parte será realizada com aportes de outras áreas do conhecimento científico além do direito, como a história, as ciências sociais e as ciências econômicas.

1.1 Sentidos de pobreza: um conceito historicamente determinável

A ideia de pobreza possui distintos significados a depender do contexto histórico e social. É uma noção ambígua e polissêmica que se refere a uma série de significados relacionados através de uma série de similitudes (SPICKER, 2009, p. 292). O geógrafo brasileiro Milton Santos (2009, p. 17-18) é um entre os diversos autores que indicam a relação entre a noção de pobreza e a noção de escassez e, diante da relatividade e dinamicidade dos “recursos” e “necessidades” que seriam escassos em cada tempo e lugar, reconhecem a que a noção de pobreza não pode ser estática e nem universalmente válida. Similarmente, a relatividade da ideia de pobreza é ilustrada pelo intelectual iraniano Majid Rahnema (2010, p. 175), através da indefinição das noções de “ausência” ou “deficiência”, prejudiciais à “completude” ideal do indivíduo, e por Oscar Parra-Vera (2012, p. 274), em relação à variabilidade regional dos conceitos de “custo de vida”, “necessidades básicas”, “qualidade de vida”, “bem-estar” e “desenvolvimento”. Por exemplo, se ser pobre no mundo globalizado contemporâneo é predominantemente entendido como auferir determinada renda insuficiente para satisfazer determinadas necessidades, para os Aimará na Bolívia e para as comunidades indígenas amazônicas, a pobreza refere-se à necessidade de dar conta de sua vida individualmente em razão

de não possuir família ou ser solteiro (MARQUES, 2018). Nesse sentido, a polissemia de pobreza pode ser ilustrada através de um breve resgate de algumas de suas definições ao longo de recortes históricos.

Em pesquisa dedicada à pobreza na Idade Média europeia, o historiador francês Michel Mollat (1986) afirma que a pobreza, entendida em seu sentido usual de “destituição”, foi uma característica permanente na época e manifestada em três dimensões fundamentais – a biológica¹⁸, a econômica¹⁹ e a social²⁰. No entanto, a sempre presente pobreza como “destituição” significou tanto virtude quanto maldição, o que destaca sua ambiguidade (MOLLAT, 1986, p. 8). Então, Mollat (1986) demonstra como o enquadramento de alguém como pobre e as atitudes sociais perante os pobres se alteraram na Europa medieval durante o longo intervalo de tempo de aproximadamente mil anos entre o século V a XVI, dividido pelo historiador em basicamente quatro períodos²¹.

Inicialmente, do século V ao XI, os pobres referiam-se aos “fracos” que viviam à sombra dos poderosos (MOLLAT, 1986, p. 15-53). Os “fracos” eram principalmente os doentes e incapacitados ao trabalho (“pobres inválidos”), mas abrangiam também trabalhadores (“pobres válidos”), os quais, mesmo podendo possuir algum pedaço terra e bens, eram ainda dependentes e submissos a um poderoso para sobreviver (MOLLAT, 1986, p. 24-37)²². Com base nesse período, é que Rahnama (2010, p. 174-176) ilustra

¹⁸ “To treat the biological dimension first, a man fell into poverty when he could no longer maintain his health or ensure his survival, whether as a result of congenital or accidental infirmity, incapacity for work or malnutrition. But at what age did the peasant, in each historical period, discover that he had become unsuited for work in the fields, or the artisan for work in his trade, or the merchant for the journeys necessitated by his business, or the cleric for his ministry, or the noble for the war?”. (MOLLAT, 1986, p. 5-6).

¹⁹ “Not only for individual and families but also for villages, cities, seigneuries and states, the threshold of economic hardship depend on the availability of provisions, which in turn depended on economic, demographic and climatic factors as well as on the contingency of natural disasters.” (MOLLAT, 1986, p. 6).

²⁰ “Finally, poverty also had a social dimension. In the Middle Ages, to suffer a loss of status meant literally to fall from one’s estate, to be deprived of its instruments of labor and of the marks of its condition. For a peasant this meant the loss of farming implements and animals; for an artisan, loss of the tools of his trade; for a merchant, loss of his shop; for a cleric, loss of his books; for a noble, loss of his horse and arms. Without these things a man ceased to be anything, because he no longer possessed the means to carry on a social existence. Stripped of his social position and excluded from the community, he was forced into emigration and vagabondage. The poor man was uprooted and alone”. (MOLLAT, 1986, p. 6-7).

²¹ No relato histórico a seguir, será utilizado o termo “os pobres” e reproduzidas referências “aos pobres”, em consideração à ideia de pobreza do contexto e período histórico analisado.

²² Destaca-se, no entanto, que embora os camponeses e inclusive os comerciantes fossem considerados pobres diante de sua fraqueza perante os poderosos (“pobres válidos”), eles não eram, enquanto possuísem trabalho, o principal objeto da caridade exercida pela Igreja Católica.

como a pobreza não foi sempre o contrário de riqueza, mas também de poder. Uma característica marcante é que os pobres eram alvos concomitantemente de opressão e caridade²³. Nesse sentido, o historiador brasileiro Rezende Filho (2009, p. 3-5) aponta o caráter de *funcionalidade* da pobreza para a ótica cristã florescente na Europa no período, razão pela qual ela não era visualizada como algo a ser erradicado. Pelo contrário, a pobreza era inclusive *necessária*, à medida que servia para que os cristãos poderosos exercitassem a caridade, alcançando sua salvação perante Deus²⁴, e para que fortalecessem as autoridades religiosas (REZENDE FILHO, 2009).

Posteriormente, do final do século XI ao início do XIII, a pobreza continuou atrelada a um sentido espiritual e foi marcada especialmente pela atuação dos “cristãos humildes” (MOLLAT, 1986, p. 57-113). Não obstante o nível de pobreza tenha aumentado em decorrência de condições econômicas e ambientais²⁵, a pobreza era vista como uma condição imutável do sujeito em uma sociedade estamental, cujas possíveis posições dos indivíduos dependiam exclusivamente de sua origem familiar e possuíam justificativa divina (MOLLAT, 1986, p. 70-71). Considerando a relação da pobreza com os servos e camponeses posicionados na base da sociedade feudal, “poverty was an indignity if not a disability in the eyes of men with official responsibilities” (MOLLAT, 1986, p. 71), razão pela qual também a Igreja Católica buscou originalmente afastar da pobreza o clero que comandava os cristãos – reforçando a contrariedade de pobreza e poder.

Por outro lado, a abordagem da pobreza nesse período foi profundamente impactada com o surgimento os “cristãos eremitas” (MOLLAT, 1986, p. 72-81)²⁶. Em sua maioria, os eremitas voluntariamente escolhiam viver em situação de pobreza, possuíam hábitos simples, compartilhavam o trabalho com os camponeses e buscavam se inserir

²³ Em continuação da tradição filantrópica romana herdada da antiguidade tardia (MOLLAT, 1986, p. 15-23), a Igreja Católica instituiu o “dever de dar esmola” como condição para salvação dos não-pobres e transferiu dos leigos às autoridades religiosas a responsabilidade de assistir diretamente os pobres – mediante o financiamento dos leigos -, o que ocorria principalmente através da sua recepção passiva dos pobres em mosteiros e hospitais religiosos (MOLLAT, 1986, p. 38-53; CASTEL, 2003, p. 25).

²⁴ Rezende Filho (2009, p. 4) refere-se a essa necessidade da existência dos pobres para que os ricos pudessem redimir seus pecados perante Deus como a “dialética da pobreza”.

²⁵ Nesse período, catástrofes naturais prejudicaram as colheitas gerando crise econômica e fome em um nível tão alto que até o empreendimento da Primeira Cruzada é apontado como uma resposta ao superpovoamento diante dos escassos alimentos (MOLLAT, 1986, p. 59-69).

²⁶ Originalmente com “Pedro, o Eremita” no contexto da “Cruzada Popular” e, posteriormente, propagando-se por diversos movimentos eremíticos de cunho messiânico espalhados por extensas áreas da Europa e desvinculados institucionalmente da Igreja. Os eremitas contemplavam a pureza da pobreza e buscavam pregadores que seguissem suas chamadas para purificação (MOLLAT, 1986, p. 80).

entre os pobres para pregar o cristianismo às multidões e angariar apoiadores, em uma tentativa de reprodução da experiência de Jesus Cristo e os Apóstolos (MOLLAT, 1986, p. 77-78). Assim, a atuação dos “cristãos humildes” significava uma transformação em comparação à posição tradicional da Igreja Católica em relação aos pobres²⁷: “the ideal was no longer to show solicitude to the less fortunate but to live as pauper among the poor” (MOLLAT, 1986, p. 79). Por viverem em meio a eles, também os cristãos eremitas eram considerados pobres. Contudo, o fato de voluntariamente aderirem à situação de pobreza com propósito religioso resultava que, mesmo considerados pobres, não compartilhassem a estigma negativa associada aos “naturalmente pobres”. Nesse sentido, Rahnema (2010, p. 175) afirma que, no caso desses voluntariamente pobres que escolhiam compartilhar a vida com os miseráveis, a pobreza era um sinal de elevação, que merecia respeito e admiração – e não da costumeira degradação dos pobres²⁸.

No período seguinte, do início do século XIII até o meio do século XIV - de São Francisco de Assis até antes da Peste Negra –, os considerados pobres vivenciaram desde uma esperança até justas razões para sua revolta (MOLLAT, 1986, p. 115-190). Influenciados pelos “cristãos humildes” e vivendo a pobreza junto aos pobres, São Francisco e São Domingos estabeleceram a noção de que os pobres deviam ser valorizados por seu “intrinsic human and spiritual worth and not as mere instruments for the salvation of the wealthy” (MOLLAT, 1986, p. 121), enfraquecendo a ideia da funcionalidade da pobreza (REZENDE FILHO, 2009, p. 6)²⁹. E a importância dos religiosos decorre de sua postura de enfrentamento concreto às injustiças mundanas, rejeitando o isolamento contemplativo em um contexto social no qual o dinheiro tornava-se cada vez mais relevante para definir o valor dos indivíduos (MOLLAT, 1986, p. 119-120). Assim, com a institucionalização das ordens Franciscana e Dominicana e sua

²⁷ Segundo Rezende Filho (2009, p. 4), a Igreja Católica já promovia anteriormente o atendimento dos pobres involuntários (*pauperes inviti*) por sacerdotes voluntariamente pobres (*pauper Christi*), em decorrência da substituição dos bispos pelos monges e a institucionalização dos mosteiros beneditinos rurais com a progressiva decadência das cidades acentuada após o século VI. De qualquer forma, os “cristãos eremitas” representaram uma ruptura em razão de seu compartilhamento da pobreza perante o contexto próprio dos pobres, e não dentro da estrutura institucional dos mosteiros.

²⁸ Afinal, a devoção aos pobres é bem-vista pela sociedade pois a caridade ainda é a salvação ou a purificação dos não-pobres, razão pela qual inclusive, com o declínio dos mosteiros e com ascensão das cidades no século XII, os leigos buscam retomar sua função ativa na caridade (MOLLAT, 1986, p. 87-113).

²⁹ Nota-se, daí, a atribuição aos pobres de uma noção de dignidade aparentemente próxima do sentido posteriormente elaborado por Kant – a fórmula do “fim em si mesmo” e não instrumental.

influência para criação de outras ordens, as “Ordens Mendicantes” operaram uma certa “inclusão social” dos pobres (REZENDE FILHO, 2009, p. 5-6)³⁰. De qualquer forma, o sociólogo francês Robert Castel (2003, p. 22) aponta uma atuação discriminatória dessas ordens religiosas, pois eram excluídos de sua proteção os pobres que se revoltassem contra “a ordem do mundo que Deus ordenou”, os quais eram enquadrados como praticantes do pecado da heresia e na categoria de “pobre mal”.

Em gradual adaptação às condições sociais da vida urbana e da economia monetária, a caridade se intensificou através da esmola monetária praticada por instituições mais estáveis e organizadas, inclusive leigas (MOLLAT, 1986; CASTEL, 2003, p. 26)³¹. De acordo com Mollat (1986, p. 155-156), a monetarização da esmola, em conjunto à organização administrativa que não exigia dos pobres viver a implorar publicamente por caridade, permitiu até mesmo o reconhecimento de um novo sentido de dignidade a eles – não apenas no âmbito espiritual como “os pobres de Cristo” valiosos em si mesmos, mas no âmbito de sua dignidade humana, à medida que poderiam utilizar a esmola de acordo com suas escolhas e evitar a vergonha pública.

³⁰ Conforme Mollat (1986, p. 123-126), com a criação de diversas ordens religiosas em adoção do voto de pobreza, os respectivos frades se organizaram nas cidades durante o crescimento urbano e formavam comunidades e fraternidades em um clima generalizado de reciprocidade e entusiasmo, inclusive entre pobres e ricos.

³¹ Destaca-se para esta pesquisa jurídica que, em contrariedade a algumas fraternidades leigas e principados, as instituições jurídicas seguiram com um tratamento de completo desprezo aos pobres, o que inclusive resultou na figura dos “advogados dos pobres”. Conforme Mollat: “By contrast, the abominable treatment of the poor by the courts was na almost daily scandal. Saint Louis was fully aware of this when he launched his inquires and wrote his *Instructions* to his son. A similar indignation against wicker judges may be found in Philippe de Beurmanoir’s *Coutumes du Beauvaisis* and in the sermons of many preachers. In order for the poor to receive decent justice they needed competent defense. William Peyrault sketched out a legal ethics and defined the responsibilities of the legal profession toward the poor. Some years later, the Church, by canonizing Saint Yves of Tréguier, held him up as a model of judges and lawyers. In popular iconography the saint is often shown flanked by his clients, the widow and the orphan – a sign of the times. Another was the appointment of ‘poor-lawyers’ in several areas. The courts of Senlis, studied by Bernard Guénée, were not the only ones in which paupers found it difficult to meet the costs of justice. At the Council of Vienne in 1311 a memorandum of the bishop of Angers, Guillaume Le Maire, vigorously protested the abuse of the poor in the courts. Subsequently the tradition of the bishops as defender of the poor was invoked in defense of the claim that clerics should not argue any case in court except on behalf of paupers. In the fourteenth century the count of Savoy, Amadaeus VI, established the position of poor-lawyer. In a similar vein, Alfonso XI of Castille in 1337 established an official scale of legal fees and ordered the *alcades* to provide a lawyer to the poor. In mid-century the city of Valencia had an *advocat dels miserables* on its payroll, and Lyons employed a similar official. Poor-lawyers were common in Spain and Italy in the fifteenth century.” (MOLLAT, 1986, p. 144-145).

No entanto, esses avanços na situação dos pobres foram sendo corroídos a partir da segunda metade do século XIII³², tanto na área urbana³³ quanto na rural³⁴. Conforme Rezende Filho (2009, p. 6), os pobres não resistiram, enquanto categoria social, aos valores cultuados pela burguesia do dinheiro e da laboriosidade. Daí, os pobres deixavam de ser vistos como seres humanos dignos de compaixão e eram alvo de repulsa pelos não-pobres por retratarem a feiura e a vergonha das cidades (REZENDE FILHO, 2009, p. 6). Nesse contexto, os pobres eram tomados por sentimentos mistos de amargura, impotência, injustiça e insegurança, o que estimulava instintos agressivos (MOLLAT, 1986, p. 179) e motivou diversas rebeliões dos pobres contra seus patrões e senhorios, iniciadas na segunda metade do século XIII e multiplicadas nos séculos seguintes.

Por fim, do meio do século XIV ao início do século XVI, a turbulência social se intensificou e a presença dos pobres nas cidades emergentes se tornou cada vez mais alarmante (MOLLAT, 1986, p. 191-293). A peste negra, a fome e as guerras foram fenômenos que devastaram os pobres, inclusive fatalmente (MOLLAT, 1986, p. 193-197). Após a peste, um breve período de escassez de mão-de-obra, com o consequente aumento dos salários serviu como uma pequena melhoria aos pobres (CASTEL, 2003, p. 55) e, ao mesmo tempo, criou a eles expectativas que, quando descumpridas, contribuíram para as diversas ondas de revoltas que se espalharam pela Europa no final da Idade Média (MOLLAT, 1986, p. 197-250). Essas revoltas, justificadas no desconforto, na injustiça e na vergonha da pobreza, constituíram um contexto de violência endêmica, na qual a repressão aos movimentos impôs uma “paz de cemitério” (REZENDE FILHO, 2009, p. 8). A enorme pobreza e a violência associada às revoltas de pobres criaram um sentimento geral de temor em relação aos pobres proporcional à sua aparente periculosidade. Nesse sentido, enquanto tolerava-se o “pobre pedinte”, que vivia às portas das igrejas, deficiente, fraco e inofensivo, odiava-se o “pobre vagabundo”, forasteiro e insubmisso, em razão da suspeita de sua potencial delinquência (MOLLAT,

³² Nesse período, sucessivos e graves desastres climáticos foram acompanhados da perversidade da classe média burguesa ascendente, o que instaurou um contexto de escassez de alimentos, aumento de preços e aluguéis, instabilidade monetária e exploração do trabalho manual (MOLLAT, 1986, p. 158-159).

³³ A emergente classe trabalhadora urbana não era capaz de sustentar uma vida digna com seu trabalho, enfrentando uma grave vulnerabilidade diante da crise econômica, da prática comum da usura e da limitação da esmola por instituições em desmantelamento (MOLLAT, 1986, p. 159-165; 179-185).

³⁴ Os trabalhadores do campo tornaram-se cada vez mais devedores dos senhores de quem arrendavam as terras e novas formas de servidão foram desenvolvidas (MOLLAT, 1986, p. 166-173).

1986, p. 232-250). A partir do temor em relação à grande massa de pobres revoltosos, e da visibilidade da sordidez de sua condição material em sociedades cada vez mais pautadas no dinheiro, a pobreza deixa ainda mais de ser associada a um estado de idealização espiritual e a ser reprovada (MOLLAT, 1986, p. 251-293). Nas sociedades pré-industriais do período, os “vagabundos” e mendicantes tornam-se uma “classe perigosa” a qual é atribuída as ameaças que em seu conjunto a sociedade traz, razão pela qual eram classificados como “insetos vorazes” mesmo que, na verdade, fossem “pobres errantes que buscavam um trabalho improvável” (CASTEL, 2011, p. 65-67). Por sua vez, as organizações de caridade são insuficientes para lidar com a grande quantidade de pobres revoltosos e, então, são substituídas pelas instituições públicas civis que surgem junto com o Estado Moderno para policiar e controlar os pobres (MOLLAT, 1986, p. 251-293). Essa atuação estatal é exemplificada pela repressão e até mesmo pela criminalização dos “vagabundos” no período (CASTEL, 2003, p. 75-80), bem como pela instituição de sistemas assistencialistas oficiais através das *Poor Laws* (GEREMEK, 1994, p. 142-177).

O historiador polonês Bronislaw Geremek (1994) demonstra como a massificação da pobreza nesse período pré-industrial decorreu especialmente dos aspectos econômicos da desintegração da estrutura medieval. Com o cercamento dos campos e o despejo dos camponeses de suas terras pelos senhorios, uma gigantesca quantidade de indivíduos sem trabalho e condições de existência estável foram forçados a migrar às cidades para buscar fontes de renda que os permitissem sobrevivência e, junto com os demais pobres das cidades, representar a “poverty of the working masses” (GEREMEK, 1994, p. 114).

De acordo com Geremek (1994, p. 102-119; 178-184), a vasta extensão numérica da crescente pobreza foi fundamental para a formação do capitalismo e o seu desenvolvimento durante os eventos iniciais da modernidade, especialmente através da ótica de valorização do trabalho e do capital pela Reforma Protestante³⁵. Daí, os pobres

³⁵ Sobre os efeitos da Reforma Protestante em relação ao trabalho e à pobreza, veja-se, por todos, Max Weber em sua clássica obra “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, 1904: “Assim, a riqueza seria eticamente má apenas na medida em que venha a ser uma tentação para um gozo da vida no ócio e no pecado, e sua aquisição seria ruim só quando obtida com o propósito posterior de uma vida folgada e despreocupada. Mas, como desempenho do próprio dever na vocação, não só é permissível moralmente, como realmente recomendada. A parábola do servo que foi rejeitado pelo senhor por não ter feito frutificar

são inseridos no processo moderno de mudanças rápidas e constantes promovidas pela burguesia em abalo da fixidade da sociedade feudal³⁶ e de cada vez maior importância do dinheiro³⁷. Conforme aponta Rahnema (2010, p. 175), é somente nesse contexto de urbanização forçada, massiva pobreza e de monetização da sociedade que, então, o pobre passa a ser definido “as lacking what the rich could have in terms of money and possessions”.

Portanto, a partir principalmente de Michel Mollat (1986), visualiza-se que os compreendidos como pobres na Idade Média europeia se referiam, em síntese e cronologicamente, aos fracos que viviam à sombra dos poderosos, aos humildes que enfrentaram os desastres unidos na fé cristã e, somente ao final, aos indigentes cujo trabalho não era suficiente para sobrevivência. Por isso, durante quase todo o período da Idade Média, a percepção de alguém como pobre e merecedor de ajuda pautou-se principalmente no fato do indivíduo não exercer trabalho, seja por incapacidade (vinculada a patologias, especialmente) ou mesmo por desinteresse. Apenas no final da Idade Média, com a ascensão das cidades e da burguesia capitalista, é que os trabalhadores também passaram a ser compreendidos como dignos de ajuda, devido ao surgimento de um novo critério para tanto: a insuficiência da renda auferida. Essa ajuda aos trabalhadores, no entanto, passa a servir para policiar as revoltas dos pobres e os manter em sua condição de trabalhador precário essencial ao ascendente capitalismo, assumindo então uma função diferente da caridade medieval que servia à santificação

o talento que lhe fora confiado, parece afirmá-lo claramente. Querer ser pobre era, como foi mencionado várias vezes, o mesmo que querer ser doente; era reprovável em relação à glorificação do trabalho e derogatório quanto à glória de Deus. Especialmente a mendicância por parte dos que estão aptos para o trabalho não é apenas um pecado de indolência, mas também uma violação, segundo as próprias palavras do apóstolo, do dever de irmandade.” (WEBER, 2007, p. 127)

³⁶ Sobre a atuação burguesa de permanente mudança para formação do capitalismo moderno e destruição do regime feudal, afirmam Marx e Engels no Manifesto Comunista de 1848: “A burguesia não pode existir sem revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais. A conservação inalterada do antigo modo de produção era, pelo contrário, a primeira condição de existência de todas as classes industriais anteriores. Essa subversão contínua da produção, esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem à época burguesa de todas as precedentes. Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de ideias secularmente veneradas; as relações que as substituem tornam-se antiquadas antes de se consolidarem. Tudo o que era sólido e estável se desmancha no ar, tudo o que era sagrado é profanado e os homens são obrigados finalmente a encarar sem ilusões a sua posição social e as suas relações com outros homens.” (MARX; ENGELS, 1998, p. 43).

³⁷ Em relação à importância do dinheiro para formação da modernidade ver, entre outros, “The Consequences of Modernity”, de Anthony Giddens (1991, p. 21-28).

dos não-pobres. Por fim, a transição da era medieval para a era moderna, com o declínio do feudalismo e o surgimento do capitalismo, concretizou uma importante mudança na percepção social da pobreza e que nos influencia até hoje: ao invés de um sentido espiritual, vinculado seja à virtude ou à maldição, a pobreza passa a assumir um sentido principalmente material e econômico, vinculado à insuficiência de renda para sobreviver nas cidades.

Contudo, essa alteração da percepção de pobreza na Europa do capitalismo comercial não se estendeu a todos os afetados pelo projeto moderno. Em decorrência do ideário moderno de expansão marítima dos Estados e de colonização, o Brasil colonial repercute a contradição do projeto sociocultural da modernidade³⁸ também através da representação social da pobreza, conforme demonstra a historiadora brasileira Maria da Penha Smarzaró Siqueira (2009). Com a ruptura de Portugal ao movimento humanista e a consolidação do poder da Igreja Católica, as aparentemente contraditórias práticas humanista-cristã e agromercantil-escravista foram impostas concomitantemente ao Brasil no processo de colonização, representando tanto o “novo” na noção do moderno, quanto o “*locus*” de transposição de práticas europeia arcaicas e contraditórias herdadas do mundo medieval (SIQUEIRA, 2009, p. 4). Nesse sentido, o projeto colonizador transfere ao Brasil uma noção de pobreza baseada na religiosidade cristã e, através da Irmandade da Misericórdia atrelada à Contrarreforma, institui a lógica de caridade medieval em que a pobreza é parte essencial da sociedade, à medida que permite a salvação dos que ajudam os pobres (SIQUEIRA, 2009). Assim, o trabalho ainda não era visto como uma ação transformadora no período colonial brasileiro – como já era na Europa renascentista protestante -, e os considerados pobres eram justamente os impossibilitados para tanto.

No contexto europeu, de qualquer forma, o exercício de trabalho seguia sem evitar a situação de pobreza, o que foi agravado com o capitalismo industrial. A Revolução Industrial definitivamente consolidou a mudança do perfil dos pobres e a constituição da

³⁸ Sobre os efeitos da modernidade ibérica e sua expansão colonial ao Brasil, veja-se, exemplificativamente, os debates em volta da obra de Sérgio Buarque de Holanda, especialmente dos capítulos 1 e 2 do clássico “Raízes do Brasil” (1936) e de sua tese de cátedra “Visão do Paraíso: os Motivos Edênicos do Descobrimento e da Colonização do Brasil” (1959). Em relação à influência da modernidade ibérica na história do direito brasileiro, veja-se, exemplificativamente, o livro “A oligarquia brasileira: visão histórica”, de Fábio Konder Comparato (2017), o capítulo segundo do livro “História do direito no Brasil”, de Antonio Carlos Wolkmer (2002) e o capítulo “O Regime Colonial e o Antigo Regime”, do livro “O Direito na História”, de José Reinaldo de Lima Lopes (LOPES, 2000).

pobreza como um fenômeno de massa, composto por proletários vistos como ameaça social em razão deterioração de suas vidas na cidade (GEREMEK, 1994, p. 230-238).

Conforme Geremek,

Industrialization absorbed most of the rural immigrants who had been the main cause of pauperization in the previous era. At the same time, however, it changed the face of poverty. The working masses, composed of the urban and rural proletariat, henceforth delineated the social zone of indigence. Workers were assimilated to the poor; their housing and living conditions, their state of health, their large families, their appearance and behaviour, in short, all the characteristics of poverty, identified them as belonging to that social category. (...) The assimilation of workers to 'the poor' as a class hugely increased the social dimensions of poverty, and pauperization became truly a mass phenomenon. (GEREMEK, 1994, p. 233).

Do mesmo modo que os vagabundos anteriormente, os pobres, agora operários, também constituam a “classe perigosa” a inspirar medo e, mais do que piedade, repugnância (CASTEL, 2011, p. 68). Mesmo que percebidos como ameaças, a massa de pobres operários era tanto vítima quanto agente da Revolução Industrial (CASTEL, 2003, p. xx). Nesse sentido, a contradição entre o aumento da pobreza proporcionalmente ao aumento da geração de riqueza e do trabalho - que, em tese, evitaria a pobreza -, é bem destacada pela crítica marxiana e marxista, nos termos ilustrados por José Paulo Netto (2001)³⁹.

Assim, o desenvolvimento do capitalismo traz consigo a consolidação da visão da massa de pobres na Europa como trabalhadores que não conseguem se sustentar em razão de desemprego ou das diversas dificuldades econômicas do período impostas mesmo aos empregados, e não como “vagabundos” que não desejam trabalhar por desinteresse ou por incapacidade física. Como o aspecto que demarca os trabalhadores pobres na sociedade capitalista é a insuficiência de renda, também se consolidou uma

³⁹ “Pela primeira vez na história registrada, a *pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. Se, nas formas de sociedades precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o *pauperismo* – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão.” (NETTO, 2001, p. 42-43).

importante visão da pobreza a partir principalmente do critério monetário. Atrelada agora ao aspecto material que, em tese, pode ser alterado através do trabalho transformador, a situação de pobreza no capitalismo ademais se consolida como algo negativo e que deve ser evitado⁴⁰, restando o seu sentido virtuoso restrito a doutrinas religiosas não mais predominantes. Trata-se, também, de uma decorrência do Iluminismo e sua concepção do sujeito moderno como racional, científico e libertado do dogma e da intolerância (HALL, 2005, p. 26), em que o indivíduo é visto como responsável por sua situação, desvinculando-se de determinações divinas⁴¹. Mesmo que a noção do indivíduo isolado socialmente tenha sido posteriormente abalada pelo marxismo e pela sociologia do século XIX⁴², a noção de pobreza predominante manteve-se atrelada à sua própria situação econômica, ainda que tal situação fosse motivada por razões da estrutura social e não apenas pela agência humana.

Em seu avanço, o capitalismo tanto estabelece uma sociedade monetizada em que as “necessidades básicas” dos indivíduos são majoritariamente satisfeitas através do dinheiro, quanto cria determinadas “necessidades” a serem alcançadas através do consumo financeiro. Naturalmente, a quantidade de dinheiro que um indivíduo necessita para satisfazer essas necessidades altera-se de um contexto para outro, o que deve ser considerado para identificar alguém como pobre ou não a partir de sua renda. No entanto, conforme será visto posteriormente, já própria visão da pobreza a partir do critério monetário pode incorrer em um reducionismo de sua complexidade.

⁴⁰ Na esteira da citação reproduzida acima de Max Weber (2007, p. 127), querer ser pobre era como querer ser doente.

⁴¹ Nesse sentido, sintetiza Stuart Hall: “É agora um lugar-comum dizer que a época moderna fez surgir uma forma nova e decisiva de *individualismo*, no centro do qual erigiu-se uma nova concepção do sujeito individual e sua identidade. Isto não significa que nos tempos pré-modernos as pessoas não eram indivíduos mas que a individualidade era tanto ‘vívuda’ quanto ‘conceptualizada’ de forma diferente. As transformações associadas à modernidade libertaram o indivíduo de seus apoios estáveis nas tradições e nas estruturas. Antes se acreditava que essas eram divinamente estabelecidas; não estavam sujeitas, portanto, a mudanças fundamentais. O *status*, a classificação e a posição de uma pessoa na ‘grande cadeia do ser’ – a ordem secular e divina das coisas – predominavam sobre qualquer sentimento de que a pessoa fosse um indivíduo soberano. O nascimento do ‘indivíduo soberano’, entre o Humanismo Renascentista do século XVI e o Iluminismo do século XVIII, representou uma ruptura importante com o passado. Alguns argumentam que ele foi o motor que colocou todo o sistema social da ‘modernidade’ em movimento.” (HALL, 2005, p. 24-25).

⁴² Em relação à ruptura, pelo marxismo, da noção de “essência humana” soberana em favor dos novos conceitos de formação social, forças produtivas, relações de força, super-estrutura e ideologia, entre outros, ver “For Marx”, de Louis Althusser (1969, p. 227-231).

O relato acima da pobreza em determinados recortes históricos evidentemente é incompleto e, mesmo em relação ao abordado plano europeu, não contempla importantes visões sobre a pobreza, como as aplicações de pobreza monetária especialmente no capitalismo financeiro, no Estado de bem-estar-social e no neoliberalismo⁴³. O que se busca aqui é salientar que, embora possa soar óbvio, a compreensão de pobreza é historicamente determinada e construída em cada sociedade de acordo com seus interesses, de modo que a pobreza inclusive pode ser expressa em diversos sentidos em um mesmo momento histórico e em uma mesma sociedade, a depender dos atores sociais envolvidos, não obstante os sentidos prevalecentes em cada contexto, conforme ilustrado.

A partir dos exemplos da Europa nas Idades Média, Moderna e na emergência da Contemporânea, verifica-se que a pobreza foi compreendida em significados prevalecentes distintos a depender da ordem das sociedades medievais e capitalistas: desde uma noção espiritual (seja de maldição em decorrência da vontade divina de submeter definitivamente os plebeus aos senhorios, seja de virtude por encarnar a figura dos protegidos de Cristo), até uma noção material pautada em renda; desde uma vinculação aos fracos que não poderiam confrontar os poderosos para escapar da base da pirâmide social, aos cristãos que fugiam dos desastres unidos numa esperança da salvação pela fé, aos rebeldes violentos humilhados, até a massa de trabalhadores precarizados em busca da sobrevivência. Consequentemente, também a relação da sociedade com os pobres foi alterada, destacando-se os variados sentimentos de desprezo, benevolência e medo dos quais os considerados pobres foram alvos no desempenho de suas diferentes funcionalidades nos contextos históricos.

Assim, a compreensão dos sentidos de pobreza passa por compreender as sociedades e os contextos em que se busca compreender a pobreza. Nesse sentido, Marcelo Medeiros (2021; 2015), observa que qualquer processo de mensuração da pobreza, independentemente das técnicas científicas utilizadas, reproduz um juízo de

⁴³ Na seção 3.2.1, será analisado como o neoliberalismo trata da situação de pobreza a partir da responsabilização individual do pobre por essa situação e, daí, estabelece medidas de combate de pobreza concentradas em sua individualização e não no caráter social, político e econômico das causas de pobreza. Como consequência dessas medidas como únicas legítimas de atuação positiva estatal, desmantela-se direitos sociais característicos do Estado de bem-estar social e se substitui a “luta por desigualdades” pela “luta contra a pobreza” através de medidas focalizadas.

valor vinculado a uma teoria da justiça, de modo que, se levado à esfera pública, essa mensuração reproduz um determinado juízo político acerca da pobreza nessa sociedade⁴⁴. Portanto, deve-se atentar à afirmação de Milton Santos (2009, p. 18) que a medida da pobreza é dada “antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria”.

Se a reflexão sobre a complexidade e historicidade dos sentidos de pobreza pode parecer secundária no contexto contemporâneo diante do “problema da pobreza”, a sua importância na vida prática de proteção dos direitos humanos é retratada na irresignação de um ribeirinho brasileiro prestes a ser obrigado a deixar a terra onde vivia em 2011 para a construção de uma obra que, segundo o governo, auxiliaria inclusive no combate à pobreza das populações locais. Conforme registra a jornalista Eliane Brum, o ribeirinho desabafa em meio ao choro e à raiva: “Fico revoltado quando Dilma diz que somos pobres. Por que ela pensa que somos pobres? De onde ela tira isso? Essa é a maior mentira” (BRUM, 2019, p. 66). E então, sintetiza a ambiguidade e a complexidade do sentido de pobreza a partir da observação do ribeirinho:

Aquele homem quase nada tinha de bens materiais, nem os desejava. Sequer os conhecia e, se conhecesse, não teriam propósito no seu cotidiano. Seu conceito de pobreza e de riqueza era totalmente outro, incompreensível para os fazedores de política do momento. Rotulá-lo como pobre, no discurso de Brasília, o ofendia, porque se considerava rico. Não como um discurso abstrato ou mesmo poético, mas porque era de fato como rico que se enxergava, na medida em que a floresta lhe dava tudo de que precisava. Para ele, a vida que ali tinha era a melhor que conhecia. Era, afinal, a sua vida. (BRUM, 2019, p. 66-67).

Também no plano político-partidário brasileiro contemporâneo, as armadilhas da ambiguidade do termo pobreza podem ser ilustradas na atribuição de uma suposta igualdade de “origem pobre” a determinados políticos, mesmo que as suas experiências enquanto “pobres” sejam distintas, à medida que concretizadas em contextos diferentes: por um lado, a experiência de pobreza vivida por mulher negra na floresta amazônica e a sua iniciação militante através da ecologia; por outro lado, a experiência de pobreza vivida por homem autodeclarado branco, migrante nordestino no centro urbano paulista e a sua iniciação militante através do sindicalismo (BRUM, 2019, p. 70). Nesse sentido,

⁴⁴ Exemplificativamente, é evidente que “medidas de combate à pobreza” assumem conteúdo diferente a depender dos pressupostos adotados em relação aos modelos econômico, social e político considerados ideais.

a partir de uma concepção simplista de pobreza, líderes políticos podem ser equivocadamente aproximados a partir de suas relações com a pobreza, não obstante a vislumbrem e a combatam de modos distintos.

Assim, para se prosseguir na análise de pobreza como razão para discriminação, é necessário reconhecer que a pobreza é um fenômeno complexo e historicamente determinado, que assume diferentes sentidos em cada contexto de tempo e lugar de acordo com os interesses da sociedade. Justamente por ser assim, é importante se ter cuidado com concepções de pobreza e ações para o seu combate que se pretendam universais e aplicáveis em todos os lugares. Por outro lado, a simples relativização total da pobreza não parece suficiente para compreendê-la.

A partir do mesmo recorte histórico acima que demonstra a complexidade e historicidade da pobreza, é possível entender também que a pobreza possui um vago sentido comum de se referir a indivíduos ou coletivos compreendidos como “marginalizados” em uma sociedade, seja por se submeterem aos poderosos, por precisarem fugir dos desastres ou por lutarem por sobreviver com seu trabalho remunerado. Mesmo que cumpram determinadas funcionalidades sociais que os integre a sociedade, as funcionalidades dos considerados pobres são subordinantes e servem para favorecer os demais não-pobres, seja através da salvação espiritual dos caridosos, seja pela abundante oferta mão-de-obra aos patrões. E exceto quanto à sua combalida compreensão medieval como virtude, “estar à margem” na sociedade é visto como algo negativo, o que se consolida em definitivo no capitalismo europeu com a monetização da pobreza.

Mas, afinal, estar “marginalizado” pode ser totalmente diferente em cada contexto social, ou há elementos, inclusive fisiológicos, que universalmente indiquem a situação de pobreza? A situação de pobreza deve ser identificada a partir das condições do indivíduo isoladamente ou em comparação? Se comparativamente, em relação a quem? Os sujeitos podem ser classificados como pobres por terceiros independentemente de suas próprias subjetivações sobre isso? Qualquer fato que “marginalize” alguém na sociedade é constitutivo da pobreza, ou há um núcleo fundamental dessa situação? As características constitutivas da situação pobreza podem ser satisfeitas apenas monetariamente, ou a renda é somente uma dimensão necessária para enfrentar a

pobreza? Conforme se passa a analisar, essas questões são centrais nas discussões sobre pobreza travadas a partir do século XX em relação à sua natureza absoluta ou relativa e à sua mensuração através do enfoque de pobreza monetária ou multidimensional.

1.2 Visão geral do debate contemporâneo sobre pobreza

Como visto, pobreza possui significações múltiplas, e o adjetivo “pobre” refere-se a uma classificação (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 47). O debate contemporâneo sobre a definição de pobreza inicia em relação à sua natureza absoluta ou relativa. Como se verá, a pesquisa sobre pobreza foi disseminada a partir do início do século XX através de metodologias para identificar a satisfação de necessidades consideradas básicas para os indivíduos, como alimentação, vestuário ou moradia. Trata-se de uma análise concentrada na situação dos indivíduos isoladamente: haverá ou não pobreza de acordo com a satisfação, pelos indivíduos, dessas necessidades básicas, independentemente do contexto a sua volta. Trata-se também de uma definição de pobreza aparentemente universal – e, por isso, absoluta -, à medida que todos os indivíduos precisam alimentar-se e, a princípio, satisfazer demais necessidades básicas em grau semelhante.

Uma das metodologias influentes dessa análise era a do enfoque calórico para mensuração de pobreza a partir da renda necessária para se alcançar determinada quantidade de alimentos, conforme será demonstrado. No entanto, a utilização dessa metodologia no período pós-guerra por países da OCDE resultou, entre outras razões, em uma insatisfação com o conceito absoluto de pobreza (SOARES, 2009, p. 29-30). Nesses países “desenvolvidos”, a maior quantidade de indivíduos a auferir renda suficiente para sua sobrevivência calórica resultava em um baixo nível de pobreza de acordo com essa metodologia, o que, por outro lado, contrastava com um maior número de pessoas marginalizadas nesses países. Por isso, passou-se a elaborar a pobreza como um fenômeno relativo e dependente do contexto social em que mensurado e não apenas centrado na situação individual isoladamente. Nesse sentido, a pobreza relativa será sempre existente enquanto houver desigualdade e estratificação social, à medida que daí haverá uma porcentagem da população pobre em relação a algum grupo mais

privilegiado (PEREIRA, 2006, p. 232), mesmo que a população relativamente pobre não sofra privação básicas individuais. Desse modo, é possível inclusive afirmar que a noção de pobreza relativa se preocupa com a desigualdade, e não propriamente com a pobreza (SOARES, 2009, p. 32).

Em resumo, a natureza absoluta se concentra nos recursos para satisfação das necessidades básicas de existência do ser humano e, portanto, pauta-se pela situação do indivíduo isoladamente; já a natureza relativa se concentra no aproveitamento dos recursos sociais entre as pessoas e, portanto, pauta-se pela situação do indivíduo em relação à sociedade em que ele se encontra (BOURASSA, 2011, p. 24-25).

A riqueza teórica sobre a natureza absoluta ou relativa da pobreza é visualizada no intenso debate iniciado na década de 1970 entre o sociólogo inglês Peter Townsend e o economista indiano Amartya Sen. Em crítica à propagada aplicação da concepção absoluta, Townsend propôs que os indivíduos, famílias e grupos da população sejam classificados em situação de pobreza

when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities. (TOWNSEND, 1979, p. 31).

A partir da sua visão relativa, Townsend (1979, p. 915) entende que as necessidades da vida não são fixas e estão continuamente sendo adaptadas e aumentadas conforme as mudanças sociais, à medida que a crescente divisão e estratificação do trabalho e o crescimento de organizações poderosas criam e reconstituem “necessidades” através da difusão de modas de consumo. Ou seja, a pobreza não é um apenas um estado do indivíduo possível de ser observado nele próprio isoladamente (por exemplo, estar com fome), mas um estado desse indivíduo observado em relação à sociedade em que ele se encontra (por exemplo, compartilhar determinado hábito alimentar ou de consumo estimulado em uma sociedade).

Amartya Sen, mesmo que expoente da complexidade e historicidade da pobreza e, portanto, entusiasta da superação da simplista visão absoluta de pobreza do enfoque calórico, é receoso com a visão relativa de pobreza. Sen não discorda de Townsend que

as necessidades podem variar no tempo e espaço, afirmando que “being poor has clearly much to do with being deprived, and it is natural that, for a social animal, the concept of deprivation will be a relative one” (SEN, 1983a, p. 15). No entanto, defende que a privação possui um núcleo irreduzível da pobreza independente da comparação social, cuja *absolutes* não é o mesmo que sua *fixidade*, de modo que “even under an absolutist approach, the poverty line will be a function of *some* variables, and there is no *a priori* reason why these variables might no change over time” (SEN, 1983b, p. 155).

Embora a visão relativa de Townsend tenha o mérito de relacionar a pobreza com a sociedade de um modo mais profundo que o enfoque calórico, Sen (1983b, p. 155) defende que há uma diferença entre “achieving *relatively less than others*, and achieving *absolute less because of falling behind others*”. Isso porque, para Sen (1985, p. 669) “poverty is not just a matter of being *relatively poorer than other* in the society, but of not having some basic opportunities of material well-being – the failure to have certain minimum ‘capabilities’”, como será explorado ao se tratar da mensuração multidimensional da pobreza. Ou seja, Sen entende que a natureza relativa da pobreza, sem considerar alguns fatores absolutos em sua constituição, pode assemelhar a pobreza à desigualdade, o que não é possível pois, mesmo que relacionados, são fenômenos distintos.

Em síntese, Marcelo Medeiros (2012, p. 154; 2015, p. 93) afirma que o debate entre Sen e Townsend tornou amplamente aceito que a pobreza é absoluta em relação ao que os indivíduos necessitam ou deveriam ser capazes de fazer, mas relativa em relação ao que é necessário para satisfazer essas necessidades.

O debate contemporâneo sobre a pobreza prossegue sobre as possíveis dimensões de mensuração da pobreza, o que por vezes se confunde com a própria natureza de pobreza. De acordo com o Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas elaborado em 2017 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o amplo debate internacional sobre a definição, a medição e o combate da pobreza resultou no desenvolvimento de duas principais concepções contemporâneas sobre pobreza: a “monetária” e a “multidimensional” (CIDH, 2017). Embora a denominação das concepções possa reduzir as suas variantes e complexidades, adotamos essa classificação na presente pesquisa em atenção à sua ampla

aceitabilidade e como um meio didático de representar diferentes concepções atuais e usais de pobreza, as quais serão expostas abaixo em linhas gerais. Antecipa-se que a pesquisa não se preocupa em apontar uma superioridade definitiva de uma ou outra enquanto concepção de pobreza; no limite, não cabe tal tarefa a esta pesquisa jurídica sobre pobreza para fins do direito da antidiscriminação.

1.2.1 Concepção monetária

A concepção monetária de pobreza, também chamada de unidimensional, relaciona-se à insuficiência de renda ou de poder aquisitivo mínimo para, em regra, garantir necessidades básicas de subsistência (CIDH, 2017, p. 22). Trata-se da concepção tradicionalmente adotada pelo Banco Mundial (COSTA, 2008, p. 93), que visualiza a pobreza como uma questão principalmente material e econômica e em que o bem-estar é vinculado ao acesso à renda e ao consumo (WORLD BANK, 2009, p. 1). Assim, à medida que, nas economias monetizadas, as necessidades são satisfeitas de forma indireta, via renda, estabelece-se um valor monetário associado ao custo do atendimento de determinadas necessidades consideradas para superação da pobreza (ROCHA, 2006, p. 12). Em sua conceituação, a pobreza monetária entende que

um indivíduo é considerado pobre se sua renda disponível, ou seu dispêndio total, for menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representa o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer suas necessidades de sobrevivência e consumo. (JANUZZI et al, 2014, p. 766).

O desenvolvimento metodológico da análise da pobreza enquanto insuficiência de renda se deu a partir do estudo realizado pelo sociólogo inglês Benjamin Seebohm Rowntree (1901) sobre a pobreza e as condições da classe assalariada em York, Reino Unido, no final do século XIX. Para Rowntree (1901, p. viii), a pobreza “primária” era observada em “families whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency”⁴⁵. Assim, Rowntree foi pioneiro em estabelecer uma linha de pobreza que estabelecia a renda necessária para

⁴⁵ Nesse mesmo estudo, Rowntree (1901, p. viii) descreve a pobreza “secundária” como a pobreza enfrentada por famílias que teriam renda suficiente para a manutenção de sua eficiência meramente física, caso parte da renda não fosse absorvida em outros gastos, “either useful or wasteful”.

a manutenção meramente física dos indivíduos, estabelecendo um enfoque nutricional da pobreza, também denominado como calórico ou biológico. No início do século XX, a percepção da fome como problema mundial e do trabalhador como alguém cujas necessidades essenciais se limitavam à subsistência consolidou, então, a compreensão do estado de pobreza como a não satisfação de determinada quantidade calórica mínima (FRIEDMAN, 1965, p. 5-6). Embora crítico dessa visão de pobreza, Amartya Sen (1992, p. 311) não se surpreende com a sua larga utilização e aceitação para definição de linha de pobreza, “ya que el hambre, es, claramente, el aspecto más notório de la pobreza”. De fato, mesmo que se argumente que determinadas “necessidades básicas” como vestimenta e moradia não sejam assim consideradas em determinados contextos, a necessidade biológica de se alimentar em quantidade suficiente à sobrevivência pode ser apontada como a única necessidade humana universal (SOARES, 2009, p. 15).

Com o passar das décadas, o patamar de renda considerado necessário para superar a pobreza foi sendo alargado para satisfazer não só a ausência de fome, mas também a adequação da dieta nutricional (FRIEDMAN, 1965, p. 18-25) e o acesso a bens materiais considerados necessários. Nesse sentido, ilustra o próprio Rowntree (1941) que, ao repetir em 1936 o seu estudo anterior, deixou o “padrão de subsistência” e adotou um “padrão de vida” que incluía gastos também com vestuário, aluguel, combustível e luz, entre outros. A melhoria das condições de vida nos Estados Unidos e na Europa nas primeiras décadas pós Segunda Guerra Mundial trouxe mais mudanças: novas necessidades materiais passaram a ser consideradas satisfeitas para superação da pobreza. Assim, desenvolveu-se o enfoque das “necessidades básicas” satisfeitas através da renda, formando, junto com o nutricional/biológico, alguns dos possíveis enfoques monetários de pobreza (CRESPO, GUROVITZ, 2002, p. 3-5).

Conforme será exposto posteriormente, esse período pós-guerra estimulou diversos estudos sobre a mensuração e o combate de pobreza capitaneado principalmente por economistas e agências internacionais. Se a fixação universal de um enfoque e até mesmo um valor monetário de linha de pobreza poderia auxiliar na agenda de combate à pobreza global, prejudicava a análise contextual da pobreza nos países “desenvolvidos” - afora os efeitos de dominação e assimilação aos indivíduos dos países “subdesenvolvidos”. À medida que as linhas de pobreza identificam “os pobres” como um

grupo homogêneo de indivíduos que auferem renda menor do que a estabelecida, dificulta-se analisar a intensidade da pobreza e a distribuição da pobreza entre os pobres (COMIM; BAGOLIN, 2002, p. 471). Como relatado, a adoção de um valor monetário muito baixo em sociedades “desenvolvidas” poderia indicar um baixo nível de pobreza e, por outro lado, não contemplar a grande quantidade de pessoas que não compartilhavam da riqueza nessas sociedades e eram nelas economicamente marginalizadas.

Daí, o relatado debate sobre a natureza absoluta ou relativa da pobreza foi amplamente incorporado, em variações práticas diversas, por organizações internacionais para estabelecimento de linhas de pobreza monetária denominadas como absoluta e relativa (CIDH, 2017, p. 22). Em síntese, como demonstra Shaw (1988, p. 28) por um lado, a linha de pobreza monetária absoluta trata de um valor suficiente para satisfazer elementos considerados básicos para um indivíduo, como alimentação, vestuário e aquecimento e abrigo inadequados (ênfase na situação do indivíduo isoladamente); por outro lado, a pobreza monetária relativa vincula-se a uma falha econômica no aproveitamento do que é habitual, encorajado ou aprovado em uma determinada sociedade (ênfase na situação do indivíduo em relação à sociedade).

A linha de pobreza monetária absoluta utiliza um nível de corte fixo que é aplicado em todas as distribuições de recursos potenciais (FOSTER, 1998, p. 336), adotando um parâmetro monetário independente de uma determinada sociedade a partir de características universais da pobreza (MOURA JR. et al, 2014, p. 343). Por conceber a pobreza vinculada principalmente à não satisfação de necessidades nutricionais ou de bens entendidos como estritamente essenciais (LOK-DESSALLIEN, 2000, p. 2), a sua expressão monetária é com maior facilidade aplicada igualmente a todos países a ponto de permitir uma comparação global. Um exemplo tradicional e amplamente utilizado de linha de pobreza absoluta foi o estabelecido pelo Banco Mundial em 1990, que previa o critério de US\$ 1 (um dólar) por dia para identificação da pobreza a nível global, considerando o valor em dólar de 1985 e convertido a cada moeda nacional em utilização do fator econômico PPC (WORLD BANK, 1990; RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2009). Esse critério foi atualizado para US\$ 1.25 (um dólar e vinte e cinco centavos) em valores de 2005 e para US\$ 1.90 (um dólar e noventa centavos) em 2015, classificando na situação de pobreza absoluta quem auferir, por dia, renda menor que esse valor

(WORLD BANK, 2016). Já a partir de 2018, o Banco Mundial (2018, p. 68) passou a utilizar, ainda para fins de pobreza absoluta, os valores fixos de US\$ 3.20 e US\$ 5.50 por dia para, respectivamente, países de renda média-baixa (“LMICs”) e de renda média-alta (“UMICs”)⁴⁶. E esses valores de pobreza absoluta estipulados pelo Banco Mundial são adotados pelas Nações Unidas como valores de pobreza extrema para cumprimento da Meta 1.1 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), a qual em sua redação original de 2015 objetiva “Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia” (UNITED NATIONS, 2015). Em adequação da Meta 1.1 ao Brasil em 2019, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) atentou ao citado valor de US\$ 3.20 previsto pelo Banco Mundial em 2017 para países de renda média-baixa, como se vê:

A adequação à realidade brasileira da meta 1.1 partiu do princípio de que a linha internacional de pobreza de US\$ 1,90 per capita por dia não reflete o nível de desenvolvimento alcançado pelo Brasil – um país de renda média-alta, segundo a classificação do Banco Mundial. Dessa forma, para aumentar o desafio, mas sem torná-lo implausível, a meta nacional BR1.1 prevê a erradicação da pobreza para a linha de US\$ 3,20 per capita por dia, considerada pelo Banco Mundial como uma linha internacional de pobreza para países de renda média-baixa. Em 2017, essa linha de US\$ 3,20 por dia era equivalente a pouco mais de R\$ 236 mensais. Por coincidência, trata-se de valor quase idêntico, naquele ano, a um quarto do salário mínimo, que permanece a referência legal para linha de pobreza em alguns programas sociais brasileiros, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). (IPEA, 2019, p. 9).

Já a linha de pobreza monetária relativa utiliza como nível de corte um valor alterável que é aplicado contextualmente (FOSTER, 1998, p. 336), considerando a média de renda ou consumo de uma determinada sociedade ou agrupamento (MOURA JR. et al, 2014, p. 344). Ou seja, compara os segmentos altos e baixos da sociedade a partir do critério monetário (LOK-DESSALLIEN, 2000, p. 2), de modo que identifica os pobres como os que não compartilham da riqueza dessa sociedade, e não a partir de sua eventual situação individual de privação. Em sua ilustração contemporânea, destacam-se as diversas linhas nacionais de pobreza, utilizadas principalmente por países de maior renda média, diante do baixo valor adotado globalmente para a pobreza absoluta

⁴⁶ De acordo com o Banco, mesmo que diferenciados de acordo com a renda dos países, os valores ainda medem pobreza absoluta pois atentam a características universalizáveis da pobreza e não são centradas na renda das sociedades.

(JOLLIFFE; PRYDZ, 2019). Exemplificativamente, o Reino Unido adota uma típica linha de pobreza relativa para considerar como pobres as famílias cuja renda familiar é inferior a 60% (sessenta por cento) da renda familiar média nacional (UNITED KINGDON, 2016).

A pobreza monetária pode ser mensurada também por linhas de pobreza não propriamente absolutas ou relativas, como as linhas de pobreza administrativa, adotadas com algum nível de arbitrariedade para determinados fins, ou subjetiva, estabelecidas de acordo com as interpretações dos indivíduos acerca de sua situação⁴⁷ (SOARES, 2009). No caso brasileiro, conforme aponta Soares (2009, p. 33) em estudo do IPEA, destacam-se as linhas administrativas adotadas para acesso aos benefícios do Programa Bolsa Família (BPF) e para se ter direito do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPF, encerrado pelo governo federal em novembro de 2021, adotava desde maio de 2018 os valores monetários representativos de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza de R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente (BRASIL, 2004a⁴⁸). As linhas de pobreza adotadas pelo BPF eram observadas para diversos outros programas de combate de pobreza, como ilustra o debate em volta da definição da linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria em 2014 (FALCÃO; COSTA, 2014; BRASIL, 2011a⁴⁹). Para fins de acesso ao BPC, como referido no início dessa análise, a legislação prevê que a pessoa com deficiência e o idoso com 65 anos necessitam ter renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo para comprovar “não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993a⁵⁰).

⁴⁷ Nesse sentido, destaca-se a pesquisa realizada por Deepa Narayan (2000) ao ouvir os próprios sujeitos considerados pobres (quarenta mil pessoas consideradas pobres em cinquenta países) para identificar possíveis definições de pobreza, visualizando-a como um fenômeno vinculado a diversos fatores interconexos.

⁴⁸ Nos termos do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, com redação dada pelo Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018: “Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal **per capita** de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente.” (BRASIL, 2004a).

⁴⁹ Nos termos do art. 2º, parágrafo único do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, com redação dada pelo Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018: “Art. 2º O Plano Brasil Sem Miséria destina-se à população em situação de extrema pobreza. Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se em extrema pobreza a população com renda familiar per capita mensal de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais).”

⁵⁰ Nos termos do art. 20, § 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, com alterações de redação posteriores: “Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (...) § 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste

Assim, as linhas de pobreza monetária acabam por identificar diferentes níveis de intensidade de pobreza por insuficiência de renda em razão de sua aplicação e de acordo com suas finalidades. Deixando de entrar no aspecto metodológico das linhas de pobreza, destaca-se que o conteúdo da política de combate à pobreza é diretamente afetado já pelas etapas essenciais de mensuração de pobreza propostas por Amartya Sen (1979; 1983a) de *identificação* (quem são os pobres) e *agregação* (como as características de pobreza dos indivíduos podem ser combinadas em uma medida agregada)⁵¹. Conforme exemplifica Marcelo Medeiros (2021) já o problema inicial da *identificação* é complexo mesmo para estabelecimento de linhas monetárias de pobreza, pois caso se adote uma linha de pobreza baixa, na qual um percentual muito pequeno da população é pobre, a resposta em termos de política pública é a caridade; adotando-se uma linha de pobreza muito alta, na qual um percentual muito grande da população é pobre, a resposta em termos de política é a revolução. Também a etapa de *agregação* na mensuração de pobreza trata-se de um problema filosófico pois, não obstante seja o terreno dos indicadores estatísticos, as possíveis diferentes formas de medir a pobreza em uma sociedade revelam juízos de valor sobre como a pobreza individual indica a pobreza social coletiva (MEDEIROS, 2015, p. 96). Por isso, mesmo que as linhas sejam formuladas baseadas em informações técnicas econômicas e estatísticas, sempre considerarão juízos de valor (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 2).

Exemplificativamente, a utilização de um enfoque de nutrição elementar (nutrientes em quantidade necessária para sobrevivência) ou de necessidades básicas restritas (vestuário e moradia, por exemplo) para medição de uma pobreza monetária centrada no indivíduo e de maior universalidade em âmbito global pode resultar na identificação de um nível mais grave de pobreza, em que os indivíduos não possuem renda para satisfazer sequer esses critérios de nutrição elementar ou necessidades básicas restritas. Já a utilização de um enfoque de nutrição adequada (nutrientes em qualidade necessária para uma alimentação saudável) ou de necessidades básicas mais amplas (incluindo também transporte e acesso à educação, por exemplo) para medição

artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo” (BRASIL, 1993a).

⁵¹ Conforme síntese de Marcelo Medeiros (2015, p. 118) “a identificação busca saber quem é pobre ou quão pobre é uma pessoa; a agregação reúne as identificações individuais para indicar quanta pobreza existe na sociedade.”.

de pobreza em âmbitos territoriais específicos pode resultar na identificação de um nível menos grave de pobreza, em que os indivíduos não possuem renda para satisfazer esses critérios de nutrição adequada e necessidades básicas mais amplas, mas podem satisfazer a nutrição elementar e as necessidades básicas restritas. Por sua vez, a utilização de um enfoque de marginalização econômica (renda muito abaixo da média nacional, por exemplo) para medição de uma pobreza centrada na sociedade e mais contextual em países "desenvolvidos" pode resultar na identificação de um nível ainda menos grave de pobreza, em que os indivíduos não compartilham de recursos materiais da sociedade, mas podem satisfazer necessidades básicas individuais e inclusive desenvolver interesses desvinculados a materialidades econômicas. E diversas linhas de pobreza monetária podem ser construídas em variações dos enfoques e do âmbito de análise, como linhas administrativas ou subjetivas elaboradas em determinados contextos, considerando também a complexidade política que pode envolver esse processo. Em ilustração de como as linhas de pobreza podem identificar diferentes níveis de pobreza, o economista estadunidense Jeffrey Sachs (2005), especialista das Nações Unidas sobre o combate de pobreza, ilustra a identificação de três níveis de pobreza, a extrema (ou absoluta), moderada e relativa:

As a matter of definition, it is useful to distinguish between three degrees of poverty: extreme (or absolute) poverty, moderate poverty, and relative poverty. Extreme poverty means that households cannot meet basic needs for survival. They are chronically hungry, unable to access health care, lack the amenities of safe drinking water and sanitation, cannot afford education for some or all of the children, and perhaps lack rudimentary shelter—a roof to keep the rain out of the hut, a chimney to remove the smoke from the cook stove—and basic articles of clothing, such as shoes. Unlike moderate and relative poverty, extreme poverty occurs only in developing countries. Moderate poverty generally refers to conditions of life in which basic needs are met, but just barely. Relative poverty is generally construed as a household income level below a given proportion of average national income. The relatively poor, in high-income countries, lack access to cultural goods, entertainment, recreation, and to quality health care, education, and other perquisites for upward social mobility. (SACHS, 2005, p. 20).

Portanto, a concepção de pobreza monetária utiliza um critério monetário calculado como necessário para o acesso a diversos fatores entendidos como vinculados a determinada ideia de pobreza. Por isso, o valor monetário da linha de pobreza depende do que se entenda como constitutivo de pobreza (renda necessária para alimentação;

para necessidades básica; para participação social etc.), em que nível (alimentação elementar ou adequada; necessidades básicas restritas ou amplas; participação social mínima ou igualitária etc.) e em qual âmbito (local, regional, nacional, global etc.). Trata-se, assim, de uma concepção de possível sofisticação, complexidade e principalmente utilidade para identificação da pobreza em sociedades capitalistas em que, de fato, a renda determina em grande parte a qualidade de vida dos indivíduos. Mesmo que a renda seja uma medida bastante imperfeita das condições de vida de uma pessoa, ela pode ser a melhor medida isolada dessas condições no âmbito de economias de mercado (HOFFMANN, 1998, p. 217). Ou seja, não obstante possa limitar o fenômeno da pobreza, a concepção monetária pode ser útil para uma etapa inicial e básica da análise da pobreza, nos termos expostos pela economista brasileira Sonia Rocha:

Embora pobreza não se limite à insuficiência de renda, o uso de linhas de pobreza em países de economia monetizada e de nível de renda média como o Brasil faz sentido para estabelecer um crivo básico entre pobres e não-pobres, que poderão ser classificados posteriormente em relação a outras características. (ROCHA, 2010, p. 2).

De qualquer forma, já a representação de pobreza através do critério monetário resulta que o combate à pobreza seja focado em soluções para o aumento da renda, reduzindo a sua complexidade e a definindo como incapacidade de comprar ou pagar por determinados bens ou necessidades. Por isso, a concepção monetária de pobreza pode expressa melhor a ideia de “desenvolvimento econômico”, centrado no aumento de rendas como indicador de bem-estar (COMIM; BAGOLIN, 2002, p. 470).

1.2.2 Concepção multidimensional

A concepção multidimensional de pobreza não se refere prioritariamente a aspectos monetários, mas também a características mais amplas da pobreza como, entre outras, a discriminação, a vulnerabilidade e a exclusão (CIDH, 2017, p. 34). Possível de ser formulada de diversos modos, a compreensão multidimensional busca compreender o fenômeno da pobreza em sua constituição social, política e ideológica (MOURA JR. et al, 2014, p. 345). Para tanto, busca falhas de funcionamentos sociais que não se limitam à privação de renda ou consumo (BOURGUIGNON; CHAKRAVARTY, 2003, p. 85). Nesse sentido, a pobreza multidimensional associa-se não só à falta do que é necessário

para o bem-estar material, mas também a aspectos como a “falta de voz, poder e independência dos pobres que os sujeita à exploração; à propensão à doença; à falta de infra-estrutura básica, à falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais e à maior vulnerabilidade e exposição ao risco” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 11).

A construção de atuais concepções multidimensionais de pobreza resulta de diversas críticas à concepção de pobreza monetária promovida em grande escala a partir da segunda metade do século XX em relação à utilização de linhas de pobreza concentradas na renda. Em estudo sobre a pobreza urbana de 1978, Milton Santos (2009) criticava a análise da pobreza a partir da concepção monetária, principalmente em escala absoluta e imposta globalmente por agências internacionais. Segundo Santos (2009, p. 14), a dependência dos países “subdesenvolvidos” ao insuficiente método internacional de utilização da estatística para definição de pobreza a partir da renda dificulta a compreensão das realidades locais, pois este modelo seleciona ou interpreta equivocadamente o material estatístico à medida que simplesmente busca aplicar, nos países “subdesenvolvidos”, conceitos elaborados para a Europa ou América do Norte. Não se trata de dispensar as informações estatísticas para análise da pobreza, mas de se reconhecer que as estatísticas não possuem um valor próprio e suficiente e que “só expressam a realidade quando recolhidas através de uma teoria válida” (SANTOS, 2009, p. 14). Desse modo, o autor insiste na dificuldade de se realizar uma comparação válida das situações nacionais, o que exige utilizar com cuidado a estrutura estatística e, ainda, ir além dela para considerar as múltiplas várias que compõem o complexo fenômeno social da pobreza (SANTOS, 2009, p. 16).

Assim, Milton Santos (2009, p. 18) defende que a definição de pobreza dever ir além da pesquisa estatística focada em renda e consumo para situar o indivíduo na sociedade a que pertence, pois a pobreza é um problema social que não se refere apenas a uma categoria econômica, mas também a uma categoria política. Nesse sentido, prossegue Santos (2009) para defender uma teorização adequada da pobreza que supere a concepção monetária baseada na privação material, especialmente em sua perspectiva absoluta que desconsidera a dinamicidade e a relatividade da pobreza em cada contexto:

Há, na verdade, diferentes tipos de pobreza, tanto a nível internacional, quanto dentro de cada país. Por isso, não tem sentido procurar uma

definição matemática ou estática. Conforme acentuou J. Buchanan (1972, p. 225) “o termo ‘pobreza’ não só implica um estado de privação material como também um modo de vida – e um conjunto complexo e duradouro de relações sociais, econômicas, culturais e políticas criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura”. O assunto exige um tratamento dinâmico, no qual todo o conjunto de fatores é levado em conta – pois do contrário haverá ênfase em soluções parciais que são mutuamente contraditórias. (SANTOS, 2009, p. 18-19).

Entre diversas propostas teóricas relativas à pobreza multidimensional, destaca-se a análise da pobreza elaborada por Amartya Sen, amplamente utilizada, inclusive por organizações internacionais, desde o final do século XX para mudar o foco da pobreza vinculada à incapacidade financeira e de consumo para relacioná-la com o conceito de cidadania e exercício de direitos humanos (MAHUMANA, 2015, p. 68-89). A importância da visão de Sen sobre pobreza é tanta que alguns autores chegam até a elegê-la como representação de um novo “consenso histórico de pobreza” iniciado no século XX (FERNANDES, 2017, p. 308-310). A partir de sua “abordagem das capacidades humanas”, também denominada “abordagem do desenvolvimento como liberdade”, Sen (2000, p. 87-110) entende que a pobreza é uma situação de privação de “capacidades”. Para a compreensão dessa afirmação, é necessária uma breve introdução à abordagem das capacidades humanas de Sen.

Primeiramente, é importante enfatizar que o termo “desenvolvimento” para Sen (2000, p. 14-15) não se limita à acumulação de riqueza, ao crescimento econômico ou a outras variações relacionadas à renda. Para Sen, esses aspectos monetários são apenas meios de se atingir objetivos diversos, e não um fim em si mesmo. Os fins do desenvolvimento, por sua vez, devem ser as pessoas mesmas, com os seus almejados objetivos, estilos e qualidades de vida (PINHEIRO, 2012, p. 12), de modo que “development has to be more concerned with enhancing the lives we lead and the freedoms we enjoy” (SEN, 2000, p. 14). Nesse sentido, o desenvolvimento deve buscar superar as “privações de liberdades” sofridas pelas pessoas, as quais, no contexto global, podem se referir aos seguintes fatos, exemplificativamente: privação de alimentação (fome); privação de acesso à saúde, ao saneamento básico e à água potável; privação de educação eficaz; privação de emprego estável; privação de segurança econômica e social; e privação de liberdades políticas e direitos civis (SEN, 2000, p. 15-17). Esses elementos de privação (alimentação, acesso à saúde etc.) trata-se de “liberdades” para

Sen, o que exige considerar os aspectos dos “processos” que permitem a liberdade de ação e de decisão, e das “oportunidades” que as pessoas possuem em razão de suas “circunstâncias” sociais e pessoais (SEN, 2000, p. 17)⁵². As liberdades dos indivíduos são centrais para análise do desenvolvimento de Sen, que considera que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado primeiramente pelas liberdades substanciais usufruídas por seus membros, bem como que as liberdades são tanto instrumentais (utilizadas para fins), quanto principalmente constitutivas (importantes por elas próprias) (SEN, 2000, p. 18). Em decorrência da importância da liberdade, Sen atribui relevância à “agência” individual e interna das pessoas, sendo o “agente” “someone who acts and brings about change, and whose achievements can be judge in terms of her own values and objectives, whether or not we assess them in terms of some external criteria as well.” (SEN, 2000, p. 19). Em valorização da agência, Sen potencializa a liberdade das pessoas tanto em um sentido restrito, vinculado à “escolha” das pessoas, quanto em um sentido mais amplo de “autonomia”, sem deixar de se preocupar com o papel da agência como condição individual do sujeito enquanto membro do público (COMIM, 2021, p. 32; SEN, 2000, p. 19). Embora criticada pelo caráter individualista, a condição de agente é um dos pilares da teoria de Sen (COMIM, 2021, p. 32) e impede o sujeito de ser tratado como paciente de terceiros (COUGO, 2016, p. 170), como costumam ser os pobres - vide as suas demonstradas funcionalidades na Europa durante a Idade Média europeia (pobres necessários para a salvação dos ricos perante Deus através da caridade) e no surgimento do capitalismo (pobres necessários para suprir a mão-de-obra barata requerida pela burguesia).

Um conceito importante na teoria de Sen é o de “funcionamentos” (*functionings*), que refletem as várias coisas que uma pessoa pode valorizar fazer ou ser em sua vida (SEN, 2000, p. 75). Trata-se dos “estados” e “ações” (*beings* e *doings*) que constituem a vida (SEN, 2001b, p. 79). Sobre eles, Sen afirma que

the valued functionings may vary from elementar ones, such as being adequately nourished and being free from avoidable disease to very

⁵² “Para ilustrar essa diferença, seja o exemplo de uma pessoa que passa fome. Ela pode ser privada da liberdade de se alimentar adequadamente, seja porque não há comida disponível (falta de oportunidades), seja porque o sistema de distribuição de alimentos não opera adequadamente (processos inadequados). Em geral, as fontes de privação das liberdades individuais (morte prematura, doenças evitáveis, fome crônica, desnutrição, analfabetismo etc.) podem provir da falta de oportunidades, dos processos inadequados ou de ambos.” (PINHEIRO, 2012, p. 18).

complex activities or personal states, such as being able to take part in the life of the community and having self-respect. (SEN, 2000, p. 175)

Os funcionamentos, no entanto, podem ou não ser “realizados” (*achieved*), de acordo com as liberdades dos indivíduos e as privações a elas. Ao tratar da satisfação dos funcionamentos, Sen atenta a um tipo específico de liberdades mais valorizadas, as “capabilities’ of persons to lead the kind of lives they value – and have reason to value” (SEN, 2000, p. 18). Aqui, então, entra a importância da agência individual diante dos funcionamentos existentes, pois as “capacidades” (*capabilities*, também traduzido como “capacitações”) tratam de liberdades que possuem razões para serem valorizadas. A capacidade representa as combinações de funcionamentos (estados e ações) que podem concretamente ser realizados pelos indivíduos (SEN, 2000, p. 175; 2001b, p. 79-80). Nos termos de Sen (2000, p. 175), a “capacidade” é “the substantive freedom to achieve alternative functioning combinations (or, less formally put, the freedom to achieve various lifestyles).”.

Os indivíduos podem tanto escolher não realizar determinado funcionamento (e aí a importância novamente da liberdade), quanto podem ter privada a sua liberdade de realizar determinado funcionamento por ausência de “oportunidades”. Ou seja, hipoteticamente, uma pessoa pode escolher não realizar o funcionamento de estar livre de determinada doença (em concretização de sua liberdade), ou pode não realizar esse funcionamento por ser proibida a tanto (em violação do aspecto da “oportunidade” de sua liberdade). Em seu exemplo, Sen (2000, p. 175) demonstra como alguém que está em jejum e alguém que forçado a morrer de fome possuem o mesmo nível de realização de funcionamentos (não comer), mas diferentes “conjuntos de capacidade” (ou “conjuntos capacitórios”), à medida que o primeiro pode escolher comer, diferentemente do segundo. No mesmo sentido, esse alguém em jejum pode ser obrigado a comer por alguma interferência externa (em violação do aspecto do “processo” de sua liberdade) e, aí, estaria realizando um funcionamento, mas não uma capacidade básica – o que exige a liberdade de se escolher realizar o funcionamento. Assim, Sen (2000, p. 175) aponta que apenas o fato de realizar os funcionamentos não é necessariamente indicativo de ausência de privação de capacidades.

Flavio Comim (2021) exemplifica a relação entre funcionamentos e capacidades. Em seu exemplo, três amigos, uma mulher e dois homens, possuem uma rotina semelhante, mas não igual, de estados e ações que podem ser ou fazer individualmente. Os três amigos compartilham diversas ações em sua rotina (como trabalhar, tomar banho, fazer exercícios etc.), mas apenas a mulher e um dos homens realizam a ação de preparar o jantar. Essas ações são considerados funcionamentos de cada um dos amigos. Quando os conjuntos de funcionamentos individuais são reunidos, é possível então definir os “conjuntos de capacidade” (ou “conjuntos capacitórios”) dos amigos à medida que podem exercer combinações alternativas de funcionamentos. Os dois homens vivem realidades similares e podem exercer as ações de qualquer um dos três conjuntos de funcionamentos, possuindo, portanto, os mesmos conjuntos de capacidades. No entanto, a mulher sofre discriminação de gênero e é obrigada a preparar o jantar, razão pela qual não pode passar a exercer as ações do conjunto de funcionamentos do homem que não prepara o jantar, possuindo reduzido conjunto de capacidades.

A partir dessa breve apresentação da complexa abordagem das capacidades humanas de Sen em nível geral, é possível compreender a afirmação antecipada que, para Sen (2000, p. 87-110), a pobreza é uma situação de privação de capacidades. Conforme Sen (2000), a análise da pobreza a partir da abordagem das capacidades humanas – e não simplesmente a partir do critério monetário -, possui três argumentos básicos em seu favor:

- i) Poverty can be sensibly identified in terms of capability deprivation; the approach concentrates on deprivations that are *intrinsically* important (unlike low income, which is only *instrumentally* significant).
- 2) There are influences on capability deprivation – and thus on real poverty – *other* than lowness of income (income is not the only instrument in generating capabilities).
- 3) The instrumental relation between low income and low capability is *variable* between different communities and even between different families and different individuals (the impact of income on capabilities is contingent and conditional). (SEN, 2000, p. 87-88)

Nesse sentido, Sen propõe que não basta considerar fatores que são instrumentalmente importantes, como a renda, mas os fatores que são intrinsecamente importantes, as capacidades básicas (COMIM, 2021, p. 79; RIBOTTA, 2010, p. 81;

PINHEIRO, 2012, p. 32). Portanto, Sen (2000, p. 90) utiliza a abordagem das capacidades humanas para compreender os diversos *fins* que as pessoas perseguem e as liberdades para se satisfazer esses fins, evitando desviar a atenção primária da análise da pobreza aos *meios* para tanto (e a renda é o meio que geralmente recebe atenção exclusiva para análise da pobreza⁵³). Em síntese, Sen (2001b) defende

“(…) a concepção de pobreza como uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis. Os funcionamentos relevantes para esta análise podem variar desde os físicos elementares como estar bem nutrido, adequadamente vestido e abrigado, evitar doenças que podem ser prevenidas etc., até realizações sociais mais complexas tais como tomar parte na vida da comunidade, ser capaz de aparecer em público sem envergonhar-se, e assim por diante. Estes são funcionamentos bem “gerais”, mas – como foi antes discutido – a forma específica que suas realizações podem assumir tende a variar de sociedade para sociedade.” (SEN, 2001b, p. 173).

Conforme visto, os funcionamentos tanto podem ser alteráveis em cada sociedade, quanto podem ser escolhidos ou não para realização pelos indivíduos das sociedades. E para Sen (2001b, p. 81), “escolher pode em si ser uma parte valiosa do viver, e uma vida de escolha genuína com opções representativas pode ser concebida – por essa razão – como mais rica”. A pobreza trata-se, então, da privação de capacidades básicas de os indivíduos realizarem os funcionamentos que desejam realizar. Esse aspecto da liberdade de escolha é importante inclusive para se diferenciar do enfoque da pobreza como privação de “necessidades básicas”, muitas vezes vago ou arbitrário.

⁵³ Em síntese da relação entre pobreza como escassez de ingresso de renda e de privação de capacidades básicas, veja-se trecho de anexo elaborado por Amartya Sen e James E. Foster em atualização da obra clássica de Sen “La Desigualdad Económica”: “Estas y otras influencias impiden una correspondencia estrecha entre 1) la pobreza vista como escasez de ingreso, y 2) la pobreza vista como la incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales. Dado que en última instancia nos preocupan las vidas que podemos llevar (y el ingreso es sólo importante como medio para llevar una vida adecuada), es muy fuerte el argumento en favor de adoptar la última concepción de la pobreza. Si se adopta esa concepción, se justifica que veamos la pobreza como privación de la capacidad. Es probable que haya un acuerdo amplio acerca de que se trata de pobreza cuando una persona carece de la oportunidad real de evitar el hambre o la desnutrición o la carencia de una casa. Estas capacidades mínimas y algunas capacidades *sociales* elementales (como la capacidad de “aparecer en público sin sentir vergüenza” y la de “participar en la vida de la comunidad”) se discutieron en Sen (1983, 1985a). Este enfoque de la pobreza ha recibido cierta atención en la bibliografía reciente. Los argumentos no han incluido ninguna negación de que el ingreso bajo debe de ser una de las condiciones más fuertes que predisponen ara la privación de la capacidad, sino más bien lo siguiente: i) la pobreza puede *definirse* sensatamente en términos de la privación de la capacidad (la conexión con la escasez del ingreso es sólo instrumental); ii) hay influencias sobre la privación de la capacidad *distintas* de la escasez del ingreso; y *iii*) la relación instrumental entre el ingreso bajo y la capacidad baja es *paramétricamente variable* entre diferentes comunidades e incluso entre diferentes familias o individuos.” (SEN, 2001a, p. 239-241).

Conforme aponta Silvina Ribotta (2010), mesmo que eventualmente uma situação de privação de capacidades básicas possa se assemelhar a uma situação de não satisfação de “necessidades básicas” em algum contexto, esses dois conceitos não se assemelham, à medida que uma pessoa pode necessitar algo que não deseja e desejar algo que não necessita.

Na esteira dos acima citados três argumentos de Sen (2000, p. 87-88) sobre sua abordagem, destaca-se que (*argumento dois*) a renda é apenas um dos instrumentos que influenciam na privação de capacidades (“situação de pobreza”) e, ainda assim, (*argumento três*) a sua influência para a privação de capacidades se altera para cada indivíduo. Ou seja, embora a privação de capacidades básicas possa ocorrer em razão da privação de renda (alguém pode não realizar um funcionamento por não ter renda para tanto), diversos outros fatores podem influenciar nessa privação, além de a própria privação de renda afetar os indivíduos diferentemente em relação à privação de suas capacidades (à medida que indivíduos podem requerer diferentes níveis de renda para a realização de suas liberdades substanciais). Assim, verifica-se que a pobreza para Sen é compreendida de modo multidimensional, mesmo caso assim não explicitada pelo autor.

Em relação tão somente aos diferentes modos em que a renda pode ou não ser importante para realização de funcionamentos desejáveis (*argumento três*), Sen (2000, p. 88-90) aponta três fatores: *i*) a heterogeneidade pessoal humana, expressada nas características diferentes de cada indivíduo que indicam o quanto a renda pode influenciar na realização de funcionamentos, tais como a idade⁵⁴, o sexo e papéis de gênero⁵⁵, a localização⁵⁶ e o ambiente epidemiológico⁵⁷, entre outras variações sobre as quais o indivíduo pode ter nenhum ou apenas um limitado controle; *ii*) as diferenças enfrentadas pelos indivíduos na etapa de converter a renda em realização de funcionamentos, à medida que, por exemplo, idosos e pessoas com deficiência podem enfrentar maiores desvantagens que jovens e pessoas sem deficiência para utilizar o

⁵⁴ “e.g., by the specific needs of the old and the very young” (SEN, 2000, p. 88).

⁵⁵ “e.g., through special responsibilities of maternity and also custom-determined family obligations” (SEN, 2000, p. 88).

⁵⁶ “e.g., by proneness to flooding or drought, or by insecurity and violence in some innercity living” (SEN, 2000, p. 88).

⁵⁷ “e.g., through diseases endemic in a region” (SEN, 2000, p. 88).

mesmo valor monetário para realizar o mesmo funcionamento⁵⁸; e *iii*) a distribuição de renda dentro das famílias, que pode ser desproporcional para alguns membros a partir de variações culturais, sociais, políticas e histórica⁵⁹.

A partir do próprio exemplo de Flavio Comim (2021), é possível verificar o mérito da abordagem de Sen ao ajustar o foco de análise da pobreza e reconhecer sua multidimensionalidade. Em atenção às ações apresentadas que constituem a vida dos três amigos (tomar banho, preparar o jantar e comer, trabalhar etc.), a compreensão tradicional concentraria em analisar os instrumentos necessários para tanto (possuir chuveiro, possuir utensílios de cozinha e alimentos, possuir material de trabalho etc.), os quais costumam ser expressos como recursos a serem obtidos monetariamente (concepção monetária). Por esse critério, seriam vislumbradas deficiências de recursos a indicar situação de pobreza. Já a abordagem de Sen possui o mérito de atentar diretamente ao que os indivíduos podem ser ou fazer (funcionamentos) e nas liberdades substantivas associadas (capacidades), permitindo identificar a restrição do conjunto de capacidades da mulher em razão da sua discriminação em razão de gênero. Ou seja, deixa-se de se atentar simplesmente aos instrumentos para realização de determinada ação ou estado (sendo a renda um exemplo de instrumento) e passa-se a se concentrar na própria ação ou estado que o indivíduo deseja realizar (realização de capacidades que pode ser influenciada pela renda ou diversos outros instrumentos). Nos termos de Sen (2000):

What the capability perspective does in poverty analysis is to enhance the understanding of the nature and causes of poverty and deprivation by shifting primary attention away from means (and one particular means that is usually given exclusive attention, viz., income) to ends that people have reason to pursue, and, correspondingly, to the freedoms to be able to satisfy these ends. (SEN, 2000, p. 90).

Outras propostas de visualização da pobreza em modo multidimensional são apresentadas por Kajsa Johansson (2015) e Narciso Mahumana (2015) ao tratar pobreza no contexto de Moçambique. Para a sueca Johansson (2015, p. 15), a situação de pobreza refere-se a não satisfação daquilo que “achamos ter direito de esperar na nossa

⁵⁸ Destinar a ambos cem reais para cuidar da saúde implica diferentes níveis de realização do funcionamento estar saudável.

⁵⁹ Por exemplo, a preferência pela família aos meninos, que resulta às meninas uma maior privação de capacidades a partir de uma mesma renda familiar.

vida numa certa altura e num certo contexto”, o que se relaciona com o entendimento sobre o papel de cada um num contexto social e político e inclusive no projeto de nação. Em atenção à análise que as pessoas em situação de pobreza em Moçambique fazem de sua própria situação, Johansson (2015, p. 25) descreve que manifestantes de revoltas populares em 2008 e 2010 não se limitavam a se protestar contra sua degradada situação econômica, mas que a sua razão de protestar abrange “efeitos de mudanças estruturais a longo prazo, sentidos de desespero perante a possibilidade de influenciar a sua própria situação e uma sensação de um fosso muito grande entre os que têm e os que não têm na sociedade”. De acordo com a observação de Johansson (2015), o que motivava uma percepção própria de intensificação da pobreza era a identificação, pelos manifestantes, da criação de riqueza em benefício de um pequeno grupo de ricos da sociedade, aumentando a desigualdade e perpetuando a imobilidade social. Ou seja, a percepção de pobreza é aumentada diante do sentimento de não pertencimento à sociedade e não participação de seus rumos, o que também se manifesta na falta de possibilidade de ser ouvido e de influenciar a sua própria vida (JOHANSSON, 2015). A partir disso, Johansson (2015) demonstra como moçambicanos no contexto político da década de 1980 não se revoltavam com sua situação por entenderem haver um projeto coletivo comum com o qual contribuíam, enquanto na década de 2010 se insurgiam, mesmo que a economia do país houvesse melhorado e as condições individuais não fossem piores que na década de 1980.

O antropólogo moçambicano Narciso Mahumana (2015) apresenta diferentes representações de pobreza para propor uma visão multidisciplinar, holística e dinâmica de pobreza a partir da complementariedade das representações e de sua aceitabilidade e praticabilidade perante os grupos sociais representados como pobres. Primeiro, Mahumana (2015, p. 64-67) apresenta a perspectiva econômica de pobreza - acima abordada como monetária – e destaca que, se por um lado possui um economicismo funcional para possíveis ações de mudanças econômicas, por outro lado costuma limitar a pobreza ao que se pode medir e à realidade daqueles economistas que planificam sua erradicação, em desconsideração das complexas realidades e dinâmicas locais que escapam a variáveis estatísticas. Em seguida, Mahumana (2015, p. 67-71) aborda a perspectiva de pobreza decorrente da relação entre pobreza, direitos humanos e

cidadania, desenvolvida a partir as últimas décadas do século XX, no que observa a relatada compreensão de Amartya Sen de privação de capacidades, vinculando-a situação de pobreza à violação generalizada de direitos humanos que impede os indivíduos em situação de pobreza de integrar o processo de desenvolvimento. Após, Mahumana (2015, p. 71-75) trata da visão de pobreza nos movimentos de participação comunitária que, com inspiração direta em Paulo Freire, compreendem que os indivíduos envolvidos em iniciativas de mudança social (seja de educação ou de desenvolvimento econômico) devem se envolver de forma consciente e ativa nesses processos de mudança⁶⁰. Desse modo, a análise da pobreza deve especialmente considerar o relevante conhecimento dos pobres sobre sua condição e os fatores que lhe prejudicam o acesso a bens e serviços sociais, razão pela qual “o conceito de pobre deve também incorporar as representações e conhecimentos dos próprios pobres sobre as características que a pobreza deve conter” (MAHUMANA, 2015, p. 73). Por fim, Mahumana (2015, p. 75-76) demonstra a importância da perspectiva antropológica da pobreza, que compreende a sua produção, construção e representação nos contextos cultural, social, econômico, histórico, local e global em atenção à interação e as influências desses domínios sobre a pobreza, de modo a valorizar aspectos materiais, emocionais e socioculturais em sua constituição. Assim, Mahumana (2015) propõe que as perspectivas se complementem para representar a pobreza utilizando referentes válidos na realidade social analisada, observando-se as interações entre os sujeitos da pobreza. Em conclusão, Mahumana (2015) sintetiza que:

Das ideias e das perspectivas apresentadas apreende-se que a realidade do pobre é mais do que um conjunto de agregados estatísticos produzidos a partir de variáveis controladas, quantificáveis e previsíveis. Entretanto, mais do que rejeitar esta ideia pode-se incorporar nela as dinâmicas locais, o relativismo social e a cooperação. A abordagem sobre direitos humanos introduz a questão de privação de capacidades básicas e liberdades e inacessibilidade aos meios de satisfação das necessidades sociais. Assim, a operacionalização do conceito de pobreza deverá integrar também os indicadores de privações de direitos. Mas é preciso

⁶⁰ Conforme o autor: “A maior contribuição dos Freirianos às abordagens de participação comunitária reside no reconhecimento de que os pobres (ou oprimidos, como eles prefeririam chamá-los) são criativos e capazes de envolver-se de forma consciente na mudança das suas vidas, devendo os de fora da comunidade, como facilitadores, desempenhar o papel de catalisadores para ajudar os locais a descobrirem o seu potencial. Para este efeito, deve ser privilegiado o uso de técnicas emancipadoras e libertadoras de colocação e solução de problemas associados à acção comunitária.” (MAHUMANA, 2015, p. 72).

dar muita atenção à questão das relações de poder de modo a evitar ser conivente com a construção de indicadores de privação de direitos que venham reforçar as desigualdades sociais. O pobre deve também ser visto como um ser dotado de agência e capaz de transformar a sua condição com base na cooperação e participação activa. A pobreza é também uma construção histórica e social micro e macro dinâmica onde é perene a concatenação de propriedades materiais, emocionais e socioculturais. Estas representações sobre os pobres e a pobreza podem actuar como expressão duma verdade dominante que valida certas verdades e formas de saber. Não considerar este facto seria o mesmo que ser conivente com uma agenda de promoção de desigualdades sociais. É possível, no entanto, subverter estes discursos sobre pobreza transcendendo os seus significados referenciais e verificando os significados e práticas sociais dos grupos que representam. Aqui deve-se observar a interacção entre os sujeitos da pobreza e a mudança económica no contexto macro e micro social. A operacionalização do conceito de pobreza deverá finalmente valorizar os efeitos sociais e culturais desta mudança porque disto depende a sua robustez científica. (MAHUMANA, 2015, p. 85-86).

E a compreensão multidimensional não se limita a propostas teóricas, mas também é, cada vez mais, considerada para identificação e mensuração da pobreza por organizações internacionais e países, mesmo que tímidas em comparação à potencialidade das teorias. Similarmente ao modo que a concepção monetária permite diferentes enfoques para se expressar a pobreza monetariamente, a concepção multidimensional naturalmente possui diferentes métodos de mensuração a depender das formulações de pobreza multidimensional, conformem ilustram diversas metodologias económicas utilizadas para a medir (BOURGUIGNON; CHAKRAVARTY, 2003; GÜNTHER; KLASSEN, 2009).

Após ter sido recomendado por sua Comissão sobre Pobreza Global em 2017, o Banco Mundial passou a adotar, além da tradicional e ainda hegemônica concepção monetária de pobreza, também uma concepção multidimensional de pobreza em seu relatório sobre a pobreza em 2018 (WORLD BANK, 2018, p. 87-122). Considerando que a pobreza, ao menos em parte, representa uma incapacidade de se atingir um padrão mínimo de bem-estar composto por bens acessíveis dentro e fora do mercado de consumo, o Banco Mundial selecionou as seguintes cinco dimensões para se visualizar a pobreza multidimensional: bem-estar monetário; educação; acesso à infraestrutura básica; saúde e alimentação; e segurança doméstica (WORLD BANK, 2018, p. 91-93). A partir dessa análise multidimensional, o Banco informou ter sido possível identificar

resultados que, sem ela, permaneceriam escondidas, como indivíduos que não sofrem privações na dimensão monetária, mas sofrem nas demais, além da usual concomitância de privações tanto na dimensão monetária quanto nas demais (WORLD BANK, 2018, p. 96). E a concepção multidimensional de pobreza também foi considerada pelas Nações Unidas para cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), especificamente ao tratar de “todas as dimensões” da pobreza na Meta 1.2 de “Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais” (UNITED NATION, 2015). No contexto brasileiro, no entanto, a Meta 1.2 ainda não é observada no sentido multidimensional de pobreza, em razão da ausência de linhas oficiais de pobreza que contemplem aspectos não monetários (ou mesmo monetários) da pobreza, conforme dispôs o IPEA (2019) ao propor a adequação da meta ao Brasil considerando o valor monetário de US\$ 5,50, previsto pelo Banco Mundial para países de renda média-alta⁶¹.

Mesmo não havendo índices oficiais de mensuração da pobreza multidimensional no Brasil, como já ocorre em outros países⁶², existem propostas de pesquisadores nesse sentido. Em adaptação da metodologia proposta por Alkire e Santos (2014) para mensuração da pobreza multidimensional no âmbito internacional, José Jaime da Silva, Miguel Antonio Pinho Bruno e Denise Britz do Nascimento Silva (2020) constroem e calculam o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para o Brasil analisando sua

⁶¹ “A meta global 1.2 complementa a 1.1 em dois aspectos: por um lado, é mais ambiciosa ao usar como critério linhas nacionais de pobreza – e não mais a linha internacional –, contemplando, inclusive, os aspectos não monetários do fenômeno; por outro, é realista ao prever a redução à metade da pobreza, não sua erradicação. Entretanto, o Brasil não possui ainda uma definição nacional de cunho oficial para linhas de pobreza monetária e/ou não monetária. Na prática, cada programa social pode usar critérios próprios para definir a pobreza.

Por isso, a adequação da meta 1.2 ao Brasil buscou contornar o problema sem impor nenhuma decisão a respeito de linhas de pobreza oficiais, opção também seguida pelo IBGE para acompanhamento da meta global. Ou seja, por enquanto, diante da inexistência de definições oficiais, tanto a meta global quanto a meta nacional utilizam o mesmo indicador, que toma como referência para a linha de pobreza o valor de US\$ 5,50 per capita por dia (em dólares internacionais de 2011). Trata-se da linha de pobreza internacional com valor mais alto calculada pelo Banco Mundial, considerada uma linha típica de países de renda média-alta como o Brasil. Em 2017, a linha de US\$ 5,50 por dia correspondia a R\$ 406 mensais, ou seja, 43% do salário-mínimo então em vigor.” (IPEA, 2019, p. 11-12).

⁶² Exemplificando, a partir de um país do Sul global, verifica-se que Chile que, em 2014, deixou de usar a concepção monetária atenta ao critério de ingresso de renda para adotar uma concepção multidimensional que atentasse diretamente a doze variáveis vinculadas aos critérios de educação, saúde, trabalho e seguridade social e moradia (BEYTA, 2015, p. 72-73).

evolução no período de 2004 a 2015. A partir dos dados disponibilizados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE – e, portanto, limitados a eles, razão pela qual não analisam a dimensão “saúde” -, os autores analisaram a pobreza através de três dimensões: educação⁶³, padrão de vida⁶⁴ e capacidade econômica⁶⁵. Entre os resultados da análise, destaca-se a significativa variação da pobreza analisada sob o viés multidimensional dos autores em comparação com as linhas de pobreza monetárias do Banco Mundial e do IPEA no mesmo período. Tal fato indica o potencial da compreensão multidimensional para apontar problemas vinculados a pobreza não demonstrados pela compreensão monetária, tal como também pontuou o Banco Mundial sobre os resultados de sua análise multidimensional. Nesse sentido, afirmam os autores:

Em termos de comparação, o Gráfico 4 apresenta medidas de pobreza de renda do Banco Mundial e uma medida de pobreza absoluta (também utilizando o conceito de renda) disponibilizada pelo IPEA. É possível observar a redução da incidência da pobreza em todas as medidas apresentadas no gráfico 3.4. No entanto, a incidência da pobreza evidenciada pelo IPM é superior às apresentadas pelos indicadores que utilizam apenas a renda como critério para medição do fenômeno. A maior diferença é com relação à incidência da pobreza apresentada pelo Banco Mundial que, nos anos mais recentes, ficou mais de 9% menor que a incidência registrada pelo IPM. Também é interessante comparar a pobreza extrema apresentada pelo IPEA e a pobreza severa calculada como um subgrupo da proporção de pobres cujos valores também apresentaram uma distância duas vezes maior. Estes fatos apontam para a ratificação de que a pobreza medida de forma mais robusta e abrangente, determinando melhor este fenômeno social, pode apontar um problema mais grave do que as medidas usualmente utilizadas. (SILVA; BRUNO; SILVA, 2020, p. 157).

⁶³ “A dimensão educação possui dois indicadores que registram se a pessoa de referência do domicílio cursou pelo menos ensino médio completo e se todos os moradores com dez anos ou mais sabem ler. (...) A dimensão educação procura avaliar o grau de escolaridade dos integrantes do domicílio e indica as capacidades educacionais dos indivíduos. A educação além de um determinado nível (ensino médio) aumenta a capacidade de conseguir emprego ou um emprego mais qualificado que amplie sua renda. Logo, auxilia na ampliação de capacidades em geral (Sen, 2000).” (SILVA; BRUNO; SILVA, 2020, p. 148).

⁶⁴ “A dimensão padrão de vida tem cinco indicadores: acesso à água tratada, condições sanitárias, destino do lixo, iluminação e ativos. O indicador chamado de ativos refere-se à propriedade de alguns bens duráveis, acesso à informação e bem-estar. (...) A dimensão padrão de vida procura descrever o quanto as condições de vida e bens de consumo da população podem ser importantes para determinar a pobreza.” (SILVA; BRUNO; SILVA, 2020, p. 148).

⁶⁵ “A dimensão capacidade econômica tem três indicadores: se a pessoa de referência trabalha (ou trabalhou) ou se é aposentado/pensionista, renda real domiciliar per capita e se o domicílio é próprio ou não. (...) A dimensão capacidade econômica tem por objetivo sintetizar a capacidade de obter emprego e renda, bem como fornece uma medida de propriedade das famílias. (...) Apesar do conceito de pobreza multidimensional não utilizar a renda como principal indicador da situação de pobreza, a renda será utilizada como um dos indicadores desta dimensão pela sua importância para as pessoas aumentarem suas capacidades.” (SILVA; BRUNO; SILVA, 2020, p. 148).

Ademais, programas oficiais brasileiros já reconhecem a pobreza como fenômeno multidimensional mesmo que em utilização de um critério de mensuração inicial de natureza monetária. Exemplificativamente, o Plano Brasil sem Miséria foi construído em 2011 utilizando a linha de pobreza absoluta já adotada administrativamente no país para o Programa Bolsa Família apenas para identificar o público prioritário do Plano, mas estabelecendo suas estratégias expressamente a fim de contemplar indivíduos em situação de vulnerabilidade sob um ponto de vista multidimensional, sem restringi-las a esse público identificado monetariamente (FALCÃO; COSTA, 2014). Embora não se tenha elaborado um índice que incorporasse as dimensões alcançadas pelas ações do Brasil Sem Miséria por dificuldades metodológicas, é possível observar os efeitos desse programa a partir dos índices multidimensionais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁶⁶ e do Banco Mundial, acima apresentado (CAMPELLO; FALCÃO, 2014). Nesse sentido, Campello e Falcão (2014) aplicam o índice multidimensional do Banco Mundial ao contexto brasileiro, também adotando os dados da PNAD, e identificam que a pobreza cai com maior intensidade no período de 2002 a 2013 quando mensurada como fenômeno multidimensional, em razão da melhoria dos índices de grau de instrução, frequência escolar, escoamento sanitário e acesso à energia elétrica.

Ou seja, verifica-se que índices de pobreza multidimensional contribuem à análise da pobreza ao apresentar informações não fornecidas pelas linhas de pobreza monetárias, seja para identificar que há indivíduos classificados como pobres somente

⁶⁶ Conforme Campello e Falcão (2014, p. 12), o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) do PNUD contempla três dimensões de análise de um domicílio, as quais são a seguir detalhadas em demonstração dos seus indicadores e respectivas privações.

A dimensão “Educação” engloba os indicadores “Escaridade” (cuja privação é “Ninguém completou seis anos de estudos”) e “Frequência escolar” (cuja privação é “Pelo menos uma criança em idade escolar não está matriculada na escola”).

A dimensão “Saúde” engloba os indicadores “Nutrição” (cuja privação é “Pelo menos um membro subnutrido”) e “Mortalidade infantil” (cuja privação é “Uma ou mais crianças morreram”).

A dimensão “Padrão de Vida” engloba os indicadores “Eletricidade” (cuja privação é “Não há eletricidade”), “Água de beber” (cuja privação é “Não há acesso a água limpa para beber”), “Saneamento” (cuja privação é “Não há acesso a saneamento adequado”), “Combustível para cozinhar” (cuja privação é “Uso de combustível “sujo” - esterco, madeira, carvão”), “Piso do domicílio” (cuja privação é “Viver em casa com chão de terra, areia ou esterco”) e “Ativos” (cuja privação é “Não ter acesso a um ativo ligado a informação - rádio, TV, telefone - e a pelo menos um ativo ligado a mobilidade - bicicleta, moto, carro, carroça, barco a motor - ou a pelo menos um ligado a subsistência - geladeira, terra arável, gado).

por uma concepção de pobreza (WORLD BANK, 2018), que a pobreza multidimensional é maior que a pobreza monetária (SILVA; BRUNO; SILVA, 2020, p. 157), ou que a pobreza multidimensional diminui com maior intensidade que a pobreza monetária (CAMPELLO; FALCÃO, 2014), o que depende de cada metodologia e naturalmente do contexto e dados analisados.

De qualquer forma, a compreensão multidimensional também traz dificuldades para delimitação do fenômeno pobreza. Se a pobreza relativa na concepção monetária pode confundir a pobreza com a desigualdade econômica, a multidimensionalidade da pobreza pode a confundir com outras restrições não tradicionalmente vinculadas à pobreza. Conforme ilustra Soares (2009) em estudo do IPEA:

A discórdia entre multi e unidimensionalistas reside na identificação do estado de pobreza para um dado indivíduo. Um multidimensionalista argumentaria que enquanto José, um indivíduo com pouca renda, mas com uma boa rede social, acesso a serviços públicos e liberdades políticas plenas, não seria pobre, João, outro indivíduo com mais renda, mas com uma rede social limitada, pouco acesso a serviços públicos e vivendo em uma ditadura seria, este sim, pobre. O unidimensionalista diria que a abordagem acima confunde fenômenos diferentes e dificulta a análise. (SOARES, 2009, p. 10).

No entanto, sem entrar no mérito do exemplo acima, justamente essa relação da pobreza multidimensional com diversos fenômenos é apontada como seu benefício, especialmente em consideração da pobreza como uma questão de direitos humanos, como se verá a seguir. Afinal, se a concepção monetária trata de “desenvolvimento econômico”, a concepção multidimensional de pobreza pode expressa melhor a perspectiva de “desenvolvimento humano”, centrado na evolução de variáveis substantivas ou constitutivas como indicador de bem-estar (COMIM; BAGOLIN, 2002, p. 470).

1.3 Pobreza como uma questão de direitos humanos

A pobreza relaciona-se com direitos humanos independentemente da natureza que se a atribua ou das dimensões que se adote para a mensurar. Mesmo em uma compreensão monetária que expresse em renda os recursos necessários para superação de uma situação de pobreza restritamente definida como privação apenas das calorias necessárias para sobrevivência, haverá a relação direta com o direito humano à vida,

expressamente positivado no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Caso essa concepção monetária busque superar uma situação de pobreza definida como privação de “necessidades básicas”, deverá haver, exemplificativamente, a relação com o direito humano a um padrão de vida capaz de assegurar saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, previsto no artigo 25 da Declaração Universal (ONU, 1948). Assim, diferentes medidas de pobreza monetária absoluta ou relativa podem se relacionar com diversos direitos humanos.

No entanto, a compreensão multidimensional de pobreza expande a sua relação com direitos humanos ao considerar também aspectos cuja satisfação não é tradicionalmente expressa através de recursos financeiros, além de considerar, em suas dimensões, os demais aspectos cuja satisfação se relaciona ao ingresso de renda. Nesse sentido, além das relações citadas, a compreensão multidimensional pode se relacionar, por exemplo, com os direitos humanos à liberdade e à não-discriminação, ao lazer e à participação da vida cultural da comunidade (artigos 2º, 3º e 7º, 23 e 27 da Declaração Universal – ONU, 1948).

Diante dessa relação, há um amplo marco normativo no direito internacional dos direitos humanos em proteção contra a situação de pobreza, tanto no âmbito do sistema universal (CIDH, 2017, p. 96-104) quanto, exemplificativamente, no âmbito do sistema interamericano (CIDH, 2017, p. 44-96). No entanto, diferentes abordagens têm sido construídas para analisar a pobreza como fenômeno associado aos direitos humanos, como exemplificam os três modelos conceituais identificados por Fernanda Doz Costa (2008): a pobreza por si só como uma violação de todos os direitos humanos; a superação da pobreza como um direito humano em si; e a pobreza como causa e consequência de violações ou negações de alguns direitos humanos.

Conforme apontam Fernanda Doz Costa (2008, p. 94) e Sandra Fredman (2011a, p. 566), a relação entre a pobreza e os direitos humanos é apresentada tradicionalmente através dos direitos econômicos e sociais. Mesmo nessa tradicional associação, superar a pobreza e garantir direitos sociais mínimos não se trata de uma tarefa simples. Como superar a fome e garantir o direito humano à alimentação? Distribuindo renda para o acesso a alimentos através do consumo monetário, doando alimentos de uma

determinada dieta nutricional aos considerados pobres, ou criando políticas públicas de saúde? Fornecer o acesso à renda é importante pois, como relatava Carolina Maria de Jesus em seu diário em relação aos *favelados* pretos na cidade de São Paulo na década de 1950, era a sua falta de recursos monetários que impedia o *espetáculo mais lindo de ter o que comer*⁶⁷ e inclusive estimulava o suicídio, ainda mais quando a fome se aliava à doença (JESUS, 2014, p. 14, 63, 67, 99). No entanto, em complemento, Sonia Rocha (2006, p. 174) aponta que, embora enfrentar a fome e a subnutrição dependa naturalmente da renda, depende “especialmente de ações básicas de saúde voltadas para as populações mais vulneráveis, crianças de menos de cinco anos e suas mães”. Ou seja, apenas apontar a relação entre a pobreza e os direitos humanos pode levar a diferentes caminhos.

Fernanda Doz Costa (2008) destaca o modelo conceitual que relaciona a pobreza como uma violação concreta de determinados direitos humanos que, caso garantidos, cooperariam para reduzir a pobreza no contexto observado. Elizabeth Salmón (2007) é uma das autoras a demonstrar o vínculo entre a pobreza e os direitos humanos através da discriminação que são submetidas as pessoas em situação de pobreza, o que prejudica a fruição de diversos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Efetivar o cumprimento desses direitos humanos para superar a pobreza também é um desafio, especialmente em sociedades de violações estruturais de direitos humanos. Como garantir os direitos à não-discriminação, à vida e à liberdade a um *preto sem vez* em uma sociedade onde *vê-lo pobre, preso ou morto já é cultural* (RACIONAIS MC's, 2002), ou aos presidiários majoritariamente pobres e negros cuja *vida não tem tanto valor quanto um celular ou computador* (RACIONAIS MC's, 1997)?

1.3.1 Combate de pobreza e perspectivas de direitos humanos

Então, abordar a pobreza reconhecendo sua relação com os direitos humanos é um importante passo para compreendê-la, mas apenas visualizá-la como uma questão

⁶⁷ Entre as diversas passagens da autora relatando o fome decorrente de sua renda insuficiente, destaca-se: “...A comida no estômago é como o combustível nas máquinas. Passei a trabalhar mais depressa. O meu corpo deixou de pesar. Comecei a andar mais depressa. Eu tinha impressão que eu deslizava no espaço. Comecei a sorrir como se estivesse presenciando um lindo espetáculo. E haverá espetáculo mais lindo do que ter o que comer? Parece que eu estava comendo pela primeira vez na minha vida.” (JESUS, 2014, p. 44).

de direitos humanos pode não ser suficiente. Conforme relatado, a pobreza trata-se de um fenômeno complexo e historicamente determinado, e as pessoas em situação de pobreza devem ser titulares de direitos humanos e agentes das próprias mudanças para emancipação, como defendido, em variações, por Amartya Sen, Milton Santos, Narciso Mahumana e demais. No entanto, essas considerações não foram e ainda não são integralmente observadas na prática de ações de combate de pobreza que utilizam e reproduzem determinados discursos de direitos humanos⁶⁸. Se por um lado a tradição moderna corretamente desvinculou a pobreza de uma condição imutável e atrelada à vontade divina, por outro lado foi utilizada em fundamentação de práticas controle⁶⁹ e assimilação dos considerados “não modernos”, “atrasados” e desviantes dos preceitos liberais. Conforme exemplifica Robert Castel (2011) em relação ao início da industrialização francesa, a elite econômica e intelectual da época adotou uma ampla estratégia de moralização dos considerados pobres em suas sociedades (no caso, os operários). Essa estratégia era “patrocinada pela ‘classe esclarecida’ em relação ‘àquela para quem faltam conhecimentos’ e pelas ‘pessoas de bem em relação ‘àquelas cuja moralidade é imperfeita” (CASTEL, 2011, p. 69-70). A filantropia exercida pela elite não devia se preocupar com as causas estruturais explicativas das desgraças do povo, mas impor uma moral de naturalização de sua inferiorização e domínio. Desse modo, moralizar os proletários

permitia restaurar a paz civil e a harmonia social sem precisar mexer nos desequilíbrios estruturais que produzem ‘trabalhadores sem trabalho’, ou trabalhadores submetidos a condições tais que os degradam em vez de assegurar-lhes a independência econômica e social. (CASTEL, 2011, p. 70).

Essa estratégia de moralização era fundamentada em estigmas e estereótipos baseados em um “racismo antioperário” da burguesia intelectual que representava os operários como “estrangeiros inquietantes” (CASTEL, 2011, p. 69). Os pobres então

⁶⁸ E isso pode ser ilustrado mesmo sem entrar especificamente na ampla e complexa discussão sobre o papel e o funcionamento de ONGs internacionais de direitos humanos e suas intervenções locais, o que escapa o objeto da presente pesquisa.

⁶⁹ Uma possível relação que também não será abordada por escapar o objeto da pesquisa, mas que merece destaque para eventual desenvolvimento, é análise do controle dos considerados pobres através da análise foucaultiana do poder, especialmente do conceito de “poder disciplinar”, surgido na ascensão da modernidade, em que as “disciplinas” (como as das ciências sociais) fornecem conhecimentos e profissionais especializados para um controle “natural” e “dócil” dos indivíduos. Sobre o tema, ver, sobretudo, “Vigiar e Punir: Nascimento da prisão” (FOUCAULT, 1999).

deviam ser domesticados, adequando-se às expectativas morais da elite. Desse modo, a estratégia resultava que os considerados pobres fossem empurrados “para os confins de uma ordem social na qual eles não se sentem integrados” e tratado de forma discriminatória em relação ao regime que comanda os intercâmbios da sociedade (CASTEL, 2011, p. 71).

A imposição moral no combate de pobreza possui maiores impactos quando os considerados pobres menos partilham traços com os que lideram as medidas de combate e assim os classificam. Nesse caso, quem lidera medidas de combate de pobreza pode inclusive utilizar noções próprias de pobreza (que não necessariamente são compartilhadas pelos considerados pobres), além de moldar essas medidas aos seus próprios interesses (que não necessariamente são os interesses dos considerados pobres). Como será abordado, tal fenômeno pode ser ilustrado na relação - propagada a partir da segunda metade do século XX e até hoje influente - entre pobreza, desenvolvimento e direitos humanos em uma perspectiva de direitos humanos centrada no contexto europeu e estadunidense e na tradição da modernidade.

Como visto no recorte histórico apresentado inicialmente, a renda passa a ser o critério principal para definição de pobreza na Europa apenas com a ascendência do capitalismo e da modernidade, após a ruína da sociedade feudal da Idade Média. Em outros contextos, como no Brasil do período colonial, o sentido predominante de pobreza não acompanhou a transformação presenciada na Europa na ocasião. Com a ascendência da modernidade, cria-se uma oposição entre povos colonizados tradicionais e europeus modernos, cabendo à colonização a tarefa de civilizar o *outro* primitivo e retrógrado (MAHUMANA, 2015). Assim, os povos colonizados, como os africanos, passam a ser “concebidos como pobres devido à sua diferença sociocultural, mormente nas formas de vida, estratégias tecnológicas, normalização cultural e categorização do mundo” (MAHUMANA, 2015, p. 61).

No contexto geopolítico pós Segunda Guerra Mundial e de início da Guerra Fria, é justamente a renda dos países que passa a ser considerada e destacada pelos atores do capitalismo ocidental para abordar a “pobreza global” de acordo com determinados fins, nos termos demonstrados por teóricos da perspectiva descolonial.

De acordo com o sociólogo venezuelano Edgardo Lander (2000, p. 14), o período pós Segunda Guerra iniciou a “descoberta” de uma pobreza massiva existente na Ásia, África e América Latina, a partir de uma concepção de pobreza estritamente econômica e quantitativa elaborada pelo Banco Mundial em 1948 para classificar como pobres os países cujo ingresso anual per capita era menor que 100 dólares – uma linha de pobreza monetária absoluta. Como resultado dessa “descoberta” da pobreza global pelo Banco Mundial, dois terços da população mundial foi automaticamente transformada em pobre (LANDER, 2000, p. 14; ESCOBAR, 1995, p. 23-24). Assim, pela primeira vez na história, países inteiros foram considerados pobres em razão de sua renda ser inferior a renda dos países dominantes da economia mundial (RAHNEMA, 2010, p. 178).

Nos termos demonstrados, a utilização da linha de pobreza monetária é uma metodologia válida e especialmente útil em sociedades monetizadas. No entanto, a imposição global da linha de pobreza monetária na ocasião serviu inclusive para determinar a monetização de sociedades e forçá-las a “acompanhar o desenvolvimento econômico” das potências econômicas para superar a pobreza. Ou seja, “national income was introduced as a new global measure for expressing the various stages of economic development, the latter process being proposed as the final answer to poverty” (RAHNEMA, 2010, p. 178).

No contexto político pós-guerra e da ameaça dos processos independentistas africanos (MARQUES, 2017, p. 69), “desenvolvimento” foi a palavra de ordem do plano global liderado pelos Estados Unidos da América para imposição de sua própria versão de modernização e desenvolvimento (MIGNOLO, 2008a, p. 293). Conforme Mahumana (2015),

Os conceitos de mudança social – da pobreza para o desenvolvimento – são moldados pelas conquistas da revolução industrial e o conseqüente progresso tecnológico, usados para representar os ocidentais num patamar superior em termos de desenvolvimento humano. Assim, a pobreza e o desenvolvimento são vistos numa linha unidirecional em que o ocidente é o ponto de partida para todas as sociedades. (MAHUMANA, 2015, p. 62).

Em ilustração desse momento histórico, Majid Rahnema (2010, p. 178-179) e Arturo Escobar (1995, p. 3) indicam a relevância do discurso de posse do Presidente estadunidense Harry Truman em 1949 como anúncio do papel dos Estados Unidos e de

demais países “desenvolvidos” para resolver os problemas das “áreas subdesenvolvidas” do globo⁷⁰. Em seu discurso, Truman (1949) visualiza a pobreza dos países “subdesenvolvidos” como uma ameaça a eles próprios e às nações mais prósperas, defendendo uma cooperação internacional, por meio inclusive das Nações Unidas e agências especializadas (e aqui destaca-se o Banco Mundial), para se desenvolver economicamente os países a fim de que possam eles mesmos realizar as diversas etapas produtivas e gerar renda e mercado – e não simplesmente serem explorados para lucros estrangeiros, nos termos do velho imperialismo. Trata-se de uma intenção ambiciosa de possibilitar, através de capital, ciência e tecnologia, a reprodução em escala global das características das sociedades “avançadas” da época, estendendo, a todo planeta, o sonho americano de paz e abundância (ESCOBAR, 1995, p. 4). No entanto, tal interesse de cooperar a um desenvolvimento econômico próprio dos países “subdesenvolvidos”, além de estender globalmente uma visão de modernidade e desenvolvimento, buscava também criar e manter mercados para os EUA no regime capitalista, conforme demonstram expressamente os objetivos da USAID - Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional⁷¹ (MARQUES, 2017, p. 74-76).

⁷⁰ De acordo com o Presidente Truman em seu discurso: “More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible. I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development. Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens. We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies whenever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom. With the cooperation of business, private capital, agriculture, and labor in this country, this program can greatly increase the industrial activity in other nations and can raise substantially their standards of living. Such new economic developments must be devised and controlled to the benefit of the peoples of the areas in which they are established. Guarantees to the investor must be balanced by guarantees in the interest of the people whose resources and whose labor go into these developments. The old imperialism--exploitation for foreign profit--has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing.” (TRUMAN, 1949).

⁷¹ Conforme a seção “USAID HISTORY” em seu website, o programa de assistência ao desenvolvimento internacional proposto em 1949 pelo Presidente Truman possuía dois objetivos: “Creating markets for the United States by reducing poverty and increasing production in developing countries; Diminishing the threat of communism by helping countries prosper under capitalism” (USAID, 2021).

Ademais, embora não seja aqui o enfoque, cabe destacar que tal projeto de desenvolvimento sequer funcionou no aspecto econômico, servindo como uma espécie de cavalo de Troia aos países “subdesenvolvidos”, como já em 1978 apontava Milton Santos (2009, p. 19-20; 80-83)⁷².

E esse combate à pobreza global através da imposição do “desenvolvimento econômico” capitalista pelas potências globais europeias e estadunidense relaciona-se e se fundamenta também em um discurso de direitos humanos.

A partir da experiência da Segunda Guerra Mundial, houve um resgate do jusnaturalismo que passou a ser defendido com um escudo contra a barbárie provocada pelos regimes totalitários (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019, p. 200). Então, buscou-se estabelecer uma sociedade mundial politicamente constituída, na qual a comunidade internacional deixaria de simplesmente buscar evitar guerras e passaria a instituir direitos humanos, comprometendo-se “a fazer valer em todo o mundo princípios constitucionais que até então só foram realizados no âmbito de Estado nacionais” (HABERMAS, 2006, p. 167).

Esse processo pós-guerra resulta na formação da Organização das Nações Unidas e sua edição de normas de proteção dos direitos humanos, representadas em sua importância pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948). De acordo com o italiano Norberto Bobbio (2004, p. 18-19), a Declaração Universal decorre da tradição de pensamento moderna e iluminista; trata-se da afirmação universal, em 1948, de direitos reconhecidos no âmbito estatal pelas Declarações de Direitos dos Estados Norte-americanos (1776) e da Revolução Francesa (1789) e concebidos pela teoria filosófica do jusnaturalismo moderno de John Locke. Daí, a Declaração Universal

⁷² Conforme Milton Santos em obra de 1978 (2009, p. 81): “Na realidade, a pobreza está aumentando nos países subdesenvolvidos. Isso tanto ocorre nos países que recentemente ingressaram no ‘caminho para o progresso material’ como nos que adotaram as ideias de progresso há mais tempo. ‘A pobreza é até coerente com o crescimento rápido, se o crescimento tem origem recente’ (E.A. Johnson, 1970), porque a modernização tecnológica produz uma crescente disparidade econômica e social. Em nome do progresso e à custa de uma injustiça cada vez maior, uma importante parcela dos recursos nacionais são distribuídos de maneira a beneficiar aqueles que já são ricos (Peter Marris, 1962, p. 131). Assim, estabelece-se um círculo vicioso: à medida que a renda continua a se concentrar, o consumo dos grupos de alta renda diversifica-se cada vez mais e o desenvolvimento do perfil da demanda torna-se ainda mais inadequado, produzindo uma subutilização de fatores de produção. Os pobres sofrem dupla desvantagem, pois apenas têm acesso aos produtos que os empresários consideram lucrativos, enquanto que simultaneamente a produção de bens de consumo popular vai diminuindo. Isso também provoca o aparecimento de um teto do emprego e limita a seleção daqueles que podem associar-se ao processo da modernização.”

é tradicionalmente relacionada à perspectiva convencional de direitos humanos, centrada no contexto europeu e estadunidense e no legado teórico racionalista da modernidade (BRAGATO, 2014, p. 206). Nesse sentido, os próprios direitos humanos são convencionalmente fundamentados a partir tradição do jusnaturalismo moderno e seu viés liberal, racional e individualista, firmado no contexto do Iluminismo⁷³.

Se por um lado os direitos humanos são convencionalmente compreendidos através de uma tradição política e teoria localmente determinada (BRAGATO, 2014, p. 206-207), por outro lado essa aplicada perspectiva “convencional” ou “hegemônica” de direitos humanos os compreende como universais. Sendo universais, portanto, são aplicáveis a todos os indivíduos, em todos os momentos e em todos os lugares, afirmando uma ordem normativa de igual valor moral a todos os seres humanos, independentemente de quaisquer critérios, como raça, religião, gênero, nacionalidade, origem cultural etc. (PIN-FAT, 2000, p. 665-670). Com efeito, o propósito de universalidade da Declaração Universal de 1948 foi explicitado e divulgado em sua própria concepção e é presente tanto em seu objetivo expresso no preâmbulo⁷⁴ como em demais disposições⁷⁵ que indicam a justificação jusnaturalista dos direitos independentemente de seus reconhecimentos em ordem estatais (MORSINK, 1999, p. 290-296). Nesse sentido, Norberto Bobbio (2004) é enfático ao afirmar que a Declaração Universal dispõe valores comuns partilhados por toda a humanidade⁷⁶.

⁷³ Nesse sentido, Fernanda Bragato e José-Manuel Barreto sintetizam a fundamentação da perspectiva convencional de direitos humanos: “os direitos humanos constituem pretensões fundamentais básicas de todo ser humano e são decorrência da natureza humana intrínseca a todos os indivíduos humanos, que são iguais. A natureza humana radica-se em uma específica capacidade humana: a racionalidade. Os seres racionais, caracteristicamente humanos, portam uma dignidade que decorre de sua capacidade de deliberar, decidir e escolher livremente. É nessa dignidade – fruto da racionalidade dos indivíduos humanos – que se fundamentam os direitos humanos, ou seja, o indivíduo humano racional porta um valor moral intrínseco que justifica a titularidade de direitos que podem ser sintetizados no exercício da liberdade. (BARRETO; BRAGATO, 2017, p. 20).”

⁷⁴ “assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição”.

⁷⁵ “considerando que o reconhecimento da dignidade *inerente* a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e *inalienáveis* é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” e “todos os seres humanos *nascem* livres e iguais em dignidade e direitos”.

⁷⁶ Segundo o autor, a Declaração Universal “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, por tanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade. (...) Com essa declaração, um sistema de valores é — pela primeira vez na história — universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado. (...) Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade — toda a humanidade — partilha alguns valores comuns; e podemos,

Reconhecido um pretenso consenso global sobre os valores e direitos a serem protegidos, a Declaração Universal de 1948 serve como pilar para um discurso de direitos humanos promovido por Estados e organizações internacionais no contexto pós Segunda Guerra Mundial e utilizado para, inclusive, combater a “pobreza global” através do “desenvolvimento” econômico e capitalista. Na esteira desse suposto universalismo marcadamente eurocêntrico, as sociedades ocidentais, modernas, ricas e desenvolvidas constituem a imagem de futuro a ser perseguida pelo “resto do mundo” (LANDER, 2000, p. 11). Assim, a “pobreza” é usada pelos atores capitalistas para definir as pessoas de acordo com o que carecem à luz dessa ótica eurocêntrica monetária e de acordo com que se espera das pessoas a partir dessa ótica, e não a partir do que elas próprias são e querem ser (SACHS, 1990, p. 5). À medida que a sociedade de mercado capitalista dominante no mundo ocidental definia os pobres como carentes do que os ricos possuíam em termos financeiros e materiais, “os países pobres passaram a ser definidos de forma semelhante em relação aos padrões de riqueza das nações economicamente mais favorecidas” (ESCOBAR, 1995, p. 23). Considerando que a renda refletia a perfeição social, instaurou-se uma percepção da pobreza em escala global decorrente simplesmente da operação estatística comparativa entre as rendas dos países (SACHS, 1990, p. 5).

Portanto, sendo o problema da pobreza a insuficiência de renda, a solução seria o crescimento econômico (ESCOBAR, 1995, p. 24). Daí, o combate à pobreza relaciona-se à citada doutrina do desenvolvimento econômico, que por sua vez trazia a ideia de países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” e diversas medidas políticas a serem adotadas em favor desse desenvolvimento, pois o reconhecimento dessa pobreza global expressa também a responsabilidade das nações ricas de ajudar as nações pobres a melhorar seus índices econômicos (RAHNEMA, 2010, p. 178). Nesse contexto histórico de combate à pobreza em concepção monetária e afirmação de direitos humanos nessa perspectiva eurocêntrica, o desenvolvimento econômico é concebido pelos líderes da comunidade internacional (países “desenvolvidos” e “avançados”) como agenda universal a ser aplicada nos países “subdesenvolvidos” e “atrasados” de modo a

finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens.” (BOBBIO, 2004, p. 18).

transformar suas características “ancestrais” em “modernas”. Conforme reconhecido pelo grupo de especialistas das Nações Unidas reunidos para elaboração do Relatório de medidas para o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos em 1951,

There is a sense in which rapid economic progress is impossible without painful readjustments. Ancient philosophies have to be scrapped; old social institutions have to disintegrate; bonds of caste, creed and race have to be burst; and large numbers of persons who cannot keep up with progress have to have their expectations of a comfortable life frustrated. Very few communities are willing to pay the full price of rapid economic progress. (UNITED NATIONS, 1951, p. 15).

Portanto, o desenvolvimento econômico defendido para o combate à pobreza reconhecidamente implicava na eliminação de particularidades sociais consideradas como filosofias antigas e frustrava muitas pessoas que não conseguem “acompanhar o progresso” econômico e as mudanças da modernidade⁷⁷. Tal como exemplificava o Brasil no período colonial, diversas regiões globais possuíam uma visão predominante de pobreza não vinculada apenas ao ingresso de renda ou ao consumo monetário. O que se pretendia com a imposição do desenvolvimento, então, era justamente eliminar o que se entendia como características pré-modernas de sociedades e, assim, estimular a criação de renda para combater a pobreza, visualizada na concepção monetária moderna. Tal afirmação ganha concretude a partir da indagação de Walter Mignolo sobre o que seria ser subdesenvolvido: “é como ser um indígena nas América? Ou um negro da África? Ou muçulmano do mundo árabe?” (MIGNOLO, 2008a, p. 293).

De acordo com Edgardo Lander (2000), o tipo de desenvolvimento promovido correspondia às ideias e expectativas consideradas como normais, para fins de evolução e progresso, pelo Ocidente próspero. Por essa razão, a sua promoção serviu como instrumento para normalização do mundo à luz de tais ideias modernas e em prejuízo do conhecimento “tradicional” dos pobres, dos “outros” e camponeses, que era considerado não apenas impertinente, mas também um obstáculo à tarefa transformadora do

⁷⁷ Tal efeito, aliás, é natural da modernidade e de suas “descontinuidades”, como relata Anthony Giddens (1991, p. 4): “The modes of life brought into being by modernity have swept us away from all traditional types of social order, in quite unprecedented fashion. In both their extensionality and their intensionality the transformations involved in modernity are more profound than most sorts of change characteristic of prior periods. On the extensional plane they have served to establish forms of social interconnection which span the globe; in intensional terms they have come to alter some of the most intimate and personal features of our day-to-day existence”.

desenvolvimento (LANDER, 2000, p. 14). Conforme Lander sobre a agenda de promoção do desenvolvimento concomitante à imposição da modernidade,

Detrás de la preocupación humanitaria y la perspectiva positiva de la nueva estrategia, nuevas formas de poder y control, más sutiles y refinadas, fueron puestas en operación. La habilidad de los pobres para definir y hacerse cargo de sus propias vidas fue erosionada en una forma más profunda que quizás nunca antes. Los pobres se convirtieron en el blanco de prácticas más sofisticadas, de una variedad de programas que parecían ineludibles. Desde las nuevas instituciones del poder en los Estados Unidos y Europa; desde las oficinas del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y las Naciones Unidas; desde las universidades, institutos de investigaciones e instituciones de los Estados Unidos y Europa; y desde las nuevas oficinas de planificación de las grandes capitales del mundo subdesarrollado, este era el tipo de desarrollo que era activamente promovido, y que en unos pocos años extendió su alcance a todos los aspectos de la sociedad.

La premisa organizadora era la creencia en el papel de la modernización como la única fuerza capaz de destruir las supersticiones y relaciones arcaicas, a cualquier costo social, cultural o político. La industrialización y la urbanización eran vistas como inevitables y necesariamente progresivas rutas a la modernización. (LANDER, 2000, p. 14).

Desse modo, o combate à pobreza global no período, através da agenda global pós-guerra de desenvolvimento econômico e de direitos humanos eurocêntricos universais, visualiza os “pobres” como moradores de países “subdesenvolvidos” (majoritariamente não brancos) e, por isso, ainda vinculados a dinâmicas sociais arcaicas pré-modernas. Assim, a agenda contra a pobreza se insere na lógica da colonialidade enquanto face oculta da modernidade eurocêntrica (MIGNOLO, 2008b, p. 9), de modo a reproduzir o discurso colonial que objetiva apresentar os colonizados como degenerados que necessitam da conquista pelo colonizador a fim de estabelecer sistemas de administração e instrução (BHABHA, 1998, p. 111). Nesse sentido, Mignolo identifica que

“desenvolvimento” era um outro termo na retórica da modernidade para esconder a reorganização da lógica da colonialidade: as novas formas de controle e exploração do setor do mundo rotulado como Terceiro Mundo e países subdesenvolvidos. (MIGNOLO, 2008a: p. 292-293).

Não obstante teóricos descoloniais já tenham identificado e criticado, como demonstrado acima, a relação entre o combate à pobreza em concepção monetária e a imposição do “desenvolvimento econômico” vinculado à perspectiva convencional e eurocêntrica de direitos humanos, tal relação ainda hoje passa despercebida ou mesmo

é promovida, constituindo relevante problemática que pode ser bem ilustrada no contexto brasileiro a partir das seguintes breves exemplificações.

Os programas de transferência de renda fortalecidos na primeira década do ano 2000 possuem uma enorme importância histórica para o sistema de proteção social brasileiro (IPEA, 2019), especialmente no combate à fome no país, permitindo um significado real para que famílias alcancem um patamar mínimo de dignidade humana, mesmo que tais programas possuíssem diversos entraves (ZIMMERMAN, 2006). No entanto, é importante também atentar, na esteira de Maria do Socorro Sousa de Araújo, que programas de desenvolvimento regional, como o Fome Zero, quando aplicados indistintamente tanto à população geral quanto aos povos indígenas e quilombolas, podem ser visualizados como uma imposição do crescimento econômico para superar a barbárie e alcançar a lógica da civilização e da modernidade, desconsiderando os conhecimentos seculares desses grupos (ARAÚJO, 2007, p. 7-8). Conforme Eduardo Viveiros de Castro em diálogo com Eliane Brum e Déborah Danowski, além de a história do Brasil ser um processo circular de transformação de índio em pobre através da retirada de sua terra, língua e religião para entregá-lo como força de trabalho, também os recentes governos de esquerda no âmbito federal, inclusive com o Programa Bolsa Família, recolonizaram a Amazônia convertendo em pobres urbanos os seus moradores – índios, ribeirinhos e quilombolas (EL PAÍS BRASIL, 2014).

A citada Eliane Brum demonstra como a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, que supostamente favorecia a população pobre local⁷⁸ e era explicitamente desenvolvimentista⁷⁹, acaba justamente produzindo novos pobres “ao converter homens e mulheres da floresta em moradores das periferias urbanas, destituídos de tudo, até

⁷⁸ Conforme destacado por Boaventura de Sousa Santos, o Relatório de Impacto Ambiental do projeto Volta Grande, também situado junto ao Xingu e próximo de Belo Monte, defende expressamente a operação de mineração a céu aberto com base no progresso local: “Los Planes de Desarrollo del Gobierno Federal y del Gobierno de Pará, para la región del proyecto Volta Grande, muestran la necesidad de inversiones en infraestructura, educación básica, salud y otros aspectos que permitan mejorar los indicadores de desarrollo social y económico de la región, y promover la mejora de la calidad de vida de sus poblaciones, de manera más igualitaria y sostenible.” (SANTOS, 2014, p. 89).

⁷⁹ Sobre a visão desenvolvimentista dos governos do Partido dos Trabalhadores e seu conflito com a visão ambientalista, bem como a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte em ilustração dos efeitos simultâneos da barbárie (como o etnocídio indígena e desmatamento) e possíveis avanços socioeconômicos (como a instalação de saneamento básico em áreas urbanas), ver o artigo “Caminhos do desenvolvimento: a UHE Belo Monte como caso ilustrativo da complexidade implicada”, de Angelita Matos de Souza (2016).

mesmo de seu ser e estar no mundo” (BRUM, 2019, p. 78). Nesse sentido, os próprios governos de esquerda eleitos na América Latina nos anos 2000 praticaram uma política de desenvolvimento através do crescimento econômico que, embora traga importantes resultados financeiros ao Estado, prevalece sobre valores ambientais e desrespeita os direitos humanos das comunidades mais vulneráveis⁸⁰ (GAVARITO; KWEITEL; WAISBICH, 2012, p 6). E nesse contexto, Boaventura de Sousa Santos (2014, p. 93-100) afirma que o Brasil se destaca, enquanto potência regional semiperiférica, ao exercer um subimperialismo ou neocolonialismo de tensão entre o desenvolvimento e o direito à livre determinação dos povos⁸¹.

Assim, políticas de combate de pobreza vinculadas à perspectiva convencional de direitos humanos, centrada no contexto europeu e estadunidense e na tradição teórica racionalista da modernidade, podem resultar na imposição da agenda do desenvolvimento econômico e na reprodução do discurso colonial sobre os considerados “subdesenvolvidos” – e portanto, “pobres”. Isso ocorre pois, mesmo que a cultura de direitos humanos elaborada no marco do holocausto possa ser vista como uma concepção pós-moderna de superação da crise da modernidade, essa perspectiva de direitos humanos estimulada no contexto pós-guerra é ainda eurocêntrica (BARRETO, 2018, p. 163). Aliás, a partir do intelectual martinicano Aimé Césaire (2006, p. 15), a própria reação da comunidade internacional frente ao holocausto poder ser visualizada não como uma reação decorrente dos próprios atos de horror perpetuados pelos regimes totalitários, mas sim como uma reação decorrente das vítimas desses atos – que passaram a ser os brancos europeus, e não apenas os colonizados como regularmente

⁸⁰ Em relação à utilização, pela Bolívia e Equador, do discurso de combate à pobreza para garantir a adoção de estratégias extrativistas, ver Julio José Araujo Junior (2018, p. 99-104).

⁸¹ Similar problema é apresentado por Johansson (2015) em relação à Moçambique. Conforme relato à autora por camponeses irredignados com as intervenções ambientais estatais que os desconsideram: “Governo nunca dá informação, só fala dos efeitos positivos para o desenvolvimento. Mas não é que nós estamos contra o desenvolvimento. Mas também queremos preservar o nosso meio ambiente e a nossa terra e a nossa água. Nós dependemos dos rios até para beber. Agora, com estes adubos e químicos, o que vamos beber e qual é a terra que vai produzir depois?” (JOHANSSON, 2015, p. 37).

ocorreu na história⁸²⁸³. Daí que a própria Declaração Universal de 1948 em sua concepção original pode ser vista como colonialista a partir das epistemologias do Sul (SANTOS, 2014, p. 40).

Essa perspectiva convencional e eurocêntrica de direitos humanos que apresenta a ideia de um ser humano universal abstrato, desconectado das particularidades de sua(s) comunidade(s), na verdade esconde uma visão dominante de um sujeito que corresponde a identidades específicas de gênero (homem), classe (burguês) e raça (branco) (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 16). Assim, ao serem estimulados globalmente através dessa perspectiva, os direitos humanos compreendidos como universais tendem a operar um choque de civilizações em uma globalização de cima para baixo, à custa da legitimidade local e resultando em um localismo eurocêntrico globalizado; ou seja, servem “como arma do Ocidente contra o resto do mundo” (SANTOS, 2001, p. 15).

Assim, em relação à pobreza, a perspectiva convencional de direitos humanos pode servir para transpor globalmente uma visão eurocêntrica e colonial sobre o fenômeno pobreza enquanto insuficiência de renda⁸⁴. Então, em razão da concepção de pobreza universalizada através do desenvolvimento, no exemplo dado por Rahnema (2010, p. 175), é possível que alguém possa pensar a si próprio como pobre por não atender à “necessidade de vida” de possuir uma televisão em sua cabana de barro⁸⁵.

A perspectiva descolonial de direitos humanos, cujos principais aportes à compreensão da pobreza serão sintetizados a seguir, surge como aliada para se afastar dos aspectos acima criticados da perspectiva convencional em relação à pobreza. De

⁸² Conforme Aimé Césaire sobre os sentimentos dos europeus burgueses e humanistas em relação a Hitler: “en el fondo lo que no le perdona a Hitler no es el *crimen* en sí, el *crimen contra el hombre*, no es la *humillación del hombre en sí*, sino el crimen contra el hombre blanco, es la humillación del hombre blanco, y haber aplicado en Europa procedimientos colonialistas que hasta ahora solo concernían a los árabes de Argelia, a los *coolies* de la India y a los negros de África.”. (CÉSAIRE, 2006, p. 15).

⁸³ Esse traço da hipocrisia eurocêntrica em relação pode ser apontada de diversos modos e inclusive por autores não vinculados à teoria descolonial. Exemplificativamente, o histórico jurista brasileiro Pontes de Miranda (1970, p. 678) já apontava o exagero atribuído pelos europeus à dificuldade de se convencer os “selvagens” indígenas de que a Terra é redonda, sendo que, pouco tempo antes, os próprios europeus perseguiram e submetiam à fogueira aqueles que ousavam defender tal redondeza.

⁸⁴ A extensão global da concepção monetária de pobreza, então, pode ser vista como resultado do “imperialismo cultural” apontado por teóricos do pós-colonialismo como Edward Said (2011).

⁸⁵ Em relação aos efeitos desiguais da globalização aos considerados pobres, cabe o desenvolvimento de análise à luz de sua “geometria de poder”, em que alguns são “mais receptores” do que emissores dos fluxos, conexões e comunicações e, assim, estão submetidos ao controle dos grupos “who are really in a sense in charge of time-space-compression, who can really use it and turn it to advantage, whose power and influence it very definitely increases” (MASSEY, 1991, p. 26).

imediatos, tal relação se justifica pois a perspectiva descolonial reconhece que a universalidade abstrata da modernidade se trata, na verdade, da particularidade eurocêntrica hegemônica (DUSSEL, 2000, p. 29), sendo o discurso dominante dos direitos humanos localizado e parcial em seu caráter eurocêntrico (BRAGATO, 2014, p. 218), embora propagado como universal. Daí, o alcance do significado de necessidades básicas pode ser distinto nos países do Sul Global e nos países do Atlântico Norte, exemplificativamente (PARRA-VERA, 2012, p. 274).

A perspectiva descolonial permite identificar que a história da modernidade não é constituída apenas por liberdade e democracia, como relatado pela perspectiva convencional eurocentrista de direitos humanos, mas também por violência e dominação (BARRETO, 2018, p. 168). Demonstra que o mesmo período histórico presenciou, de um lado, as propagadas e valorizadas ideias do Renascimento, da Reforma e do Iluminismo e, por outro lado, as renegadas ações do imperialismo, o genocídio e a acumulação colonial de capital (BARRETO, 2018, p. 168). Se por um lado a modernidade possui um núcleo primário racional que se vê como a saída de um estado de imaturidade regional, possui também um sentido secundário, oculto a si própria, que concebe um mito de sua superioridade e necessidade de civilizar o não moderno (DUSSEL, 2000). Assim, justifica uma irracional violência contra os colonizados, que são considerados por esse mito como culpados à medida que se opõem ao processo de civilização dos heróis colonizadores (DUSSEL, 2000, p. 29).

Através da ótica descolonial é possível reconhecer esse sentido secundário, mítico e irracional da modernidade e, daí, questioná-lo para se reconhecer que os não modernos colonizados são vítimas inocentes dessa violência moderna, e não culpados (DUSSEL, 2000, p. 29-30). Conforme Enrique Dussel, o reconhecimento da não inocência da modernidade

permite "des-cubrir" por primera vez la "otra-cara" oculta y esencial a la "Modernidad": el mundo periférico colonial, el indio sacrificado, el negro esclavizado, la mujer oprimida, el niño y la cultura popular alienadas, etcétera (las "víctimas" de la "Modernidad") como víctimas de un acto irracional (como contradicción del ideal racional de la misma Modernidad). (DUSSEL, 2000, p. 30).

Com o reconhecimento da face oculta e encoberta da modernidade, constata-se o conceito de colonialidade, uma característica do poder exercido nas relações de

dominação colonial e que extrapola os âmbitos econômico e político para colonizar o próprio processo de conhecimento (BRAGATO, 2014, p. 211-212). Então, a perspectiva descolonial propõe uma desobediência epistêmica a essa lógica de conhecimento colonial, o chamado giro descolonial. Tal proposta epistemológica questiona o conhecimento hegemônico e considera “conhecimentos, histórias e racionalidades tornadas invisíveis pela lógica da colonialidade moderna” (BRAGATO, 2014, p. 205). Desse modo, a perspectiva descolonial propõe um modo de compreensão que exige “desprender-se e abrir-se a possibilidades encobertas e desprestigiadas pela racionalidade como sendo tradicionais, bárbaras, primitivas, místicas etc.” (BRAGATO, 2014, p. 214)⁸⁶. Ao buscar as cosmovisões e possibilidades rejeitadas pelo discurso de direitos humanos eurocêntrico baseada na modernidade, a perspectiva descolonial abre-se às possibilidades de indivíduos que tradicionalmente não se incluíam na definição de “homem” universal da ótica liberal de direitos humanos, tais como índios e negros exemplificativamente (BRAGATO, 2014, p. 223). Daí, a perspectiva descolonial defende que a história dos direitos humanos considere também a visão das diversas vítimas que resistiram a essa face encoberta da modernidade, incluindo os resistentes da colonização, os abolicionistas contra a escravidão, os que revolucionários das guerras de independência e demais defensores de grupos marginalizados na história, bem como as vítimas contemporâneas do neo-colonialismo (BARRETO, 2018, p. 172).

No contexto brasileiro, a relação entre a perspectiva descolonial dos direitos humanos e a pobreza pode ser bem ilustrada na questão do combate à pobreza

⁸⁶ No entanto, destaca-se que a proposta epistemológica decolonial não se trata de um projeto pré-moderno idealista do passado, nem contra-moderno dos grupos conservadores ou mesmo pós-moderno negacionista de toda razão, mas de um projeto “trans-moderno” que transcende a modernidade para uma emancipação (DUSSEL, 2000, p. 30). Desse modo, a perspectiva colonial não busca simplesmente contrariar os traços da modernidade eurocêntrica e substituí-la pela cosmovisão de pobreza dos colonizados, negando características positivas da modernidade tradicional, o que seria ainda conceber uma – diversa - perspectiva hegemônica universal. Trata-se de um diálogo entre a tradição direitos humanos hegemônica ancorada na modernidade eurocêntrica e a tradição de direitos humanos ainda escondida ancorada na resistência ao imperialismo e no colonialismo, de modo a resultar num somatório da energia dessas tradições capazes de enfrentar as barbáries contemporâneas (BARRETO, 2018, p. 175-176). De qualquer forma, é importante ter noção da complexidade filosófica e inclusive psíquica de tal tarefa, vinculada à identidade do colonizado. Sobre isso, Douglas Rodrigues Barros (2019) demonstra, a partir de Fanon, como são patologias mistificadoras duas posições antinômicas: “a) aquela de superidentificação com os mecanismos colonialistas, que adota e privilegia os aspectos dominantes da colônia, a branquitude, a europeização, etc.; b) Aquela que, *negando*, busca um retorno a si e se redobra em defender suas origens.” (BARROS, 2019, p. 48).

enfrentada pelos povos indígenas. Conforme tese elaborada por Alda Lúcia Monteiro de Souza (2019, p. 186) sobre o longo processo de duração da pobreza indígena na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru, a desigualdade estrutural e a discriminação institucional dos povos indígenas resultam que o racismo cultural se torne assimilado pelos próprios indígenas discriminados, que “começaram a se ver por meio dos ‘olhos dos brancos’, ou, melhor dizendo, filtrados pela ideologia dos brancos. Eles passaram a ser ver como inferiores, intrusos, indolentes, cujo único destino é trabalhar para o branco”. Então, a epistemologia descolonial pode contribuir para contrariar o racismo colonial contra os indígenas, reconhecendo-os como sujeitos de direitos humanos, não obstante não sejam atores na modernidade europeia.

Em relação ao combate à pobreza indígena, Souza (2019, p. 186) afirma que o acesso das famílias indígenas à terra seria a melhor forma, mesmo que não a única, de lhes proporcionar bem-estar e de reduzir sua vulnerabilidade social e econômica, à medida que muito índios ticunas entrevistados definem a pobreza como “não ter o que plantar”. Tal constatação, ressalta-se, está de acordo com a perspectiva descolonial sobre o direito aos territórios indígenas a partir das cosmovisões indígenas (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 135-140; ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 271-320). No entanto, Souza (2019) demonstra que os programas de superação da pobreza ainda se restringem à transferência de valores monetários, mesmo que em seu aparato legal compreendam em tese a pobreza no aspecto multidimensional, o que é insuficiente para o combate à pobreza indígena:

Outra crítica que apontamos é o fato de que, embora os programas de superação da pobreza (PSP) tenham em seu aparato legal o esforço de compreender a pobreza no aspecto multidimensional, a pesquisa revelou que o atendimento às famílias beneficiárias ainda se restringe à transferência dos valores monetários, distanciados das ações complementares, que possibilitem mudanças substanciais na condição de vida das famílias em questão.

Nesta perspectiva, a satisfação de necessidades básicas deve suplantar a satisfação de necessidades mínimas. Assim, os programas de transferência de renda devem pautar-se na garantia de renda básica, na perspectiva de direito social, em conformidade com os preceitos constitucionais, de universalidade de cobertura e de atendimento a uma dada necessidade social. Tal iniciativa deve estar articulada efetivamente às satisfações das demais necessidades inerentes aos seres humanos, que envolvem os aspectos sociais, culturais e políticos, dentre outros.

Hoje, embora tenhamos espaços deliberativos de participação social, o caráter pró-ativo necessita mais ainda de conhecimento crítico e reflexivo

frente à complexidade da realidade social, tendo em vista as orientações neoliberais do capitalismo contemporâneo – dentre elas encontram-se os programas de transferência de renda –, sob as orientações dos organismos internacionais, órgãos de manutenção do modo de produção capitalista. Somente os Programas de Superação da Pobreza no enfrentamento do fenômeno da pobreza é insuficiente, uma vez que não atinge o conjunto de necessidades que envolvem o ser humano. (SOUZA, 2019, p. 188)

A lógica da colonialidade é estimulada nas ações de combate à pobreza indígena também em suas práticas aparentemente neutras. Esse fenômeno é exemplificado por Souza (2019) a partir da exigência de guarda de documentos e procedimentos burocráticos, o que desconsidera as cosmovisões indígenas e, ou se aplica somente a grupos que já possuem largo contato com tais práticas, ou implica no apagamento da diversidade latino-americana⁸⁷.

Especialmente nos contextos em que os considerados pobres mais se afastam dos padrões partilhados pelos ‘combatentes da pobreza’, a perspectiva descolonial opera uma valorização da noção relativista dos direitos humanos em decorrência de sua crítica a imposição universal de uma ideia de direitos humanos normalmente eurocêntrica. Essa visão relativista tem sido considerada, em diferentes níveis, por diversas abordagens críticas à universalidade dos direitos humanos baseados na tradição liberal e à sua consequência de assimilação dos diferentes. Uma dessas abordagens é o multiculturalismo, uma corrente com afinidades ao pós-modernismo para criticar o projeto moderno, entendido como uma “tentativa hegemônica de subjugar, uniformizar e, em

⁸⁷ Nesse sentido, detalha a autora: “Algo recorrente nesse descompasso entre Estado e povos indígenas foi o fato desses programas sempre requisitarem uma quantidade infinita de documentações. Durante várias conversas com os técnicos, o que mais me disseram foi: “eles não guardam nada”. Obviamente eles guardam o que interessa, pois aparece de forma heterogênea aos nossos olhos, o que não poderia deixar de ser, uma vez que os grupos indígenas reproduzem experiências múltiplas, tanto de quem narra quanto de quem as produz. Portanto, para os Ticunas fica o que significa. Os múltiplos significados dados aos documentos se conjugam para revelar as representações compartilhadas pelos diferentes grupos. Não há uma sensibilização quanto à situação das famílias indígenas, pois não pensar criticamente estas questões pelo Estado é eliminar uma dificuldade a mais em suas atribuições, já que são vistas como um entrave para a sua gestão. O Estado ao aludir que não devemos “interferir” nas culturas, por meio dos PSP, na verdade, nega-se a discutir, enfrentar o problema. E ignora que o benefício só tem chegado a grupos que estão em contato há bastante tempo, e por demanda dos próprios indígenas. Nenhum desses programas foi pensado para os indígenas, não foi pensado para quilombolas, para as comunidades ciganas, em suma, não foi pensado para a diversidade latino-americana. Mas este é um desafio que não devemos nos furtar, fazer políticas públicas que dialoguem com essa diversidade. Isso demonstra a necessidade urgente de implementar programas, respeitando a especificidade de cada povo, especialmente no que se refere a realidade cultural e lingüística, e a processos pedagógicos próprios.” (SOUZA, 2019, p. 190).

última instância, silenciar uma multiplicidade de culturas, identidades e narrações sob a canonização do racionalismo cartesiano e do criticismo kantiano”, conforme demonstram André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas (2015, p. 72). Os autores identificam uma dificuldade na definição do multiculturalismo diante da ampla gama de argumentos, em alguns momentos até contraditórios, desenvolvidos por autores etiquetados como multiculturalistas (SANTOS; LUCAS, 2015, p. 71). Acrescento que inclusive a recente propagação do termo na agenda política internacional tem contribuído para uma consistência teórica. Essa característica do multiculturalismo como um “movimento intelectual poliédrico” (SANTOS; LUCAS, 2015, p. 74) pode ser ilustrada através de “concepções emancipatórias do multiculturalismo” elaboradas por autores que não se limitam ao multiculturalismo clássico, como a de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS; LUCAS, 2015, p. 73).

No embate entre comunitaristas e liberais⁸⁸, os principais autores do multiculturalismo tendem a defender valores dos últimos. Enquanto os comunitaristas condenam definitivamente os desvios individualistas do liberalismo, “os adeptos do multiculturalismo não questionam frontalmente a herança liberal” (SANTOS; LUCAS, 2015, p. 72). Os multiculturalistas buscam conciliar o reconhecimento da diversidade das culturas com princípios fundamentais liberais, de modo a pragmaticamente reconhecer direitos protetivos de identidades sociais e culturais dentro de uma tradição liberal que respeite todas as comunidades culturais (SANTOS; LUCAS, 2015, p. 72-73). Nesse sentido, sua proposta de acomodação multicultural valoriza os indivíduos de diferentes grupos enquanto seres humanos e preconiza um tratamento igualitário, mas ainda crê na superioridade de alguns valores liberais correspondentes a determinados grupos, em uma “hierarquização de saberes e modos de vida”, como afirma Julio José Araujo Junior (2018, p. 82).

Para se alinhar à perspectiva descolonial de pobreza e rechaçar medidas de combate de pobreza que pratiquem ou resultem a assimilação e a subordinação de indivíduos considerados pobres, é relevante ir além do multiculturalismo liberal que, mesmo permitindo a convivência entre diferentes grupos, adota a proeminência de certos

⁸⁸ Para uma Síntese dessa discussão, ver “As Teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política”, de Roberto Gargarella (2008).

valores e um desinteresse pelas cosmovisões de outros grupos (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 52). Para tanto, apresenta-se como aliada a noção de interculturalidade. Conforme Bragato e Barreto, a interculturalidade é um “importante pressuposto para desafiar as bases de sustentação do discurso convencional dos direitos humanos, pois restabelece a autoridade das perspectivas múltiplas que coexistem em espaços plurais e desiguais” (BRAGATO; BARRETO, 2017, p. 25). Nesse sentido, Araujo Junior (2018, p. 52) afirma que a interculturalidade não se limita ao reconhecimento das múltiplas culturas (como faz o multiculturalismo), mas busca um diálogo de troca mútua entre os diferentes grupos. Assim, a interculturalidade “confere ênfase ao diálogo em igualdade de condições entre os grupos que compõem uma sociedade, pressupondo uma troca de cosmovisões e um aprendizado recíproco” (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 52).

A noção de interculturalidade assume especial relevância para construção de medidas de combate de pobreza atentas aos direitos humanos à luz da perspectiva descolonial. O diálogo intercultural, aliado ao reconhecimento que a colonialidade do poder consagra discursos e visões de inferiorização de determinados grupos, permite repensar estigmatizações e essencialismos para construção de uma igualdade de condições entre os grupos (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 59-60). Desse modo, permite-se a desconstrução da inferioridade atribuída aos indivíduos em situação de pobreza pela ótica colonial e, principalmente, a sua participação ativa e em igualdade na elaboração de eventuais medidas e ações para o combate de situação de pobreza. Conforme Araujo Junior com suporte em Spivak, a partir das premissas da perspectiva descolonial, o diálogo intercultural deve ser construído tanto para conferir vozes próprias aos indivíduos subalternos, quanto para assegurar o seu acesso aos canais disponíveis e as condições de funcionamento da mediação (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 82). Assim, é possível estabelecer meios e procedimentos para que ações de combate de pobreza respeitem os indivíduos em situação de pobreza como titulares de direitos humanos e partícipes fundamentais da elaboração e execução dessas medidas de acordo com seus interesses e cosmovisões.

Outra função importante da interculturalidade é atentar à historicidade dos conflitos sociais e aos processos políticos que embasam inferiorizações (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 60). Reconhecer a historicidade da situação de pobreza possibilita identificar a

dinâmica responsável por comportamentos, valores, crenças e processos políticos e, assim, contribuir para a desnaturalização de determinadas explicações do presente oferecidas por uma historiografia dominante (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 322-323). Desse modo, a interculturalidade permite o rechaço definitivo de determinadas explicações da pobreza que falsamente atribuem aos pobres a completa responsabilidade por sua situação e se esquivam de reconhecer o papel de Estados e grupos sociais para criação e reprodução da situação de pobreza enfrentada por grupos marginalizados por conflitos sociais. Permite também atentar aos propósitos e efeitos das medidas de combate de pobreza elaboradas e praticadas por determinados atores sociais.

Portanto, a perspectiva descolonial de direitos humanos pode ser útil à compreensão da pobreza por descolonizar o conhecimento eurocêntrico sobre pobreza baseado na ótica colonial de desenvolvimento e acumulação de renda. Assim, possibilita a não vinculação necessariamente à concepção monetária de pobreza e a abertura a concepções de pobreza elaboradas a partir da visão dos próprios sujeitos envolvidos no contexto concreto em análise – especialmente os oprimidos pelo (neo)colonialismo. Então, a partir da perspectiva descolonial é possível enxergar visões sobre pobreza que permaneceriam rejeitadas na perspectiva convencional e, conseqüentemente, adotar medidas de combate alinhadas a essas visões e em conjunto com os considerados pobres.

Nesse sentido, a ótica descolonial pode contribuir a propostas multidimensionais de pobreza que não se limitem à renda ou a aspectos materiais para se analisar conceitos como bem-estar e desenvolvimento e que, sobretudo, reconheçam que os indivíduos em situação de pobreza não sejam meros objetos de uma definição de pobreza imposta externamente. Desse modo, aportes da perspectiva descolonial de direitos humanos podem auxiliar, exemplificativamente, no reconhecimento da agência e da liberdade dos indivíduos que os impede de serem tratados como pacientes de terceiros (SEN, 2000) e no desenvolvimento de ações de combate de pobreza que estimulam a emancipação dos indivíduos em situação de pobreza (MAHUMANA, 2015). Por isso, essa perspectiva será

também denominada nesta pesquisa como uma perspectiva emancipatória de direitos humanos⁸⁹.

Assim, demonstra-se que, além do importante passo de visualizar a pobreza como um fenômeno relacionado aos direitos humanos, é necessário atentar às perspectivas de direitos humanos adotadas, em consideração dos aqui expostos óbices à perspectiva convencional eurocêntrica e potenciais da perspectiva crítica descolonial. Como referido, acredita-se que o pensamento descolonial é uma importante ferramenta para desenvolvimento de concepções de pobreza que podem ser multidimensionais e elaboradas a partir dos próprios indivíduos em situação de pobreza, de modo que a compreensão da pobreza e a construção de ações para sua erradicação incorporem as representações e conhecimentos desses próprios indivíduos sobre uma contextual situação de pobreza.

1.3.2 Direitos humanos, pobreza e não-discriminação: uma aproximação inicial

Apresentado a complexidade e determinação histórica do sentido de pobreza (seção 1.1), o debate contemporâneo em volta de sua definição (1.2) e a pobreza como uma questão relacionada a diferentes perspectivas de direitos humanos (1.3.1), cabe iniciar, nesta seção 1.3.2, uma aproximação mais direta ao problema desta pesquisa: a discriminação em razão de pobreza.

O reconhecimento da pobreza como uma questão de direitos humanos implica também o reconhecimento da pobreza com o direito humano à não-discriminação, um dos pilares do Direito Internacional dos Direitos Humanos e fundamental para o exercício de demais direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 76-77). Aliás, em atenção

⁸⁹ Destaca-se que a emancipação social dos indivíduos em situação de pobreza deve ser considerada como em decorrente de um processo de transformação social e coletivo, e não em uma perspectiva individual da trajetória de alguém que supera a situação de pobreza. Nesse sentido, Joice Berth (2019, p. 68-71) observa a obra “Empoderamento e direitos no combate à pobreza” (2002), de Jorge Romano e Marta Antunes, e destaca como o conceito de empoderamento tem sido utilizado por bancos e agências de desenvolvimento, ONGs e demais instituições para atender à lógica neoliberal individualista e, assim, manter o controle social sobre grupos oprimidos e não incentivar a transformação social. Trata-se, novamente, de um instrumento meramente assistencialista e paternalista que, sob a aparência de auxílio, mantém intactas as relações de poder que criam e reproduzem as injustiças e desigualdades. Então, embora esse tema não seja objeto da pesquisa, é necessário ter ciência da sua relevância na sociedade contemporânea.

às críticas acima apontadas sobre a perspectiva convencional de direitos humanos, destaca-se desde já o direito à não-discriminação como importante categoria do direito internacional para se contestar a falácia da neutralidade liberal, especialmente através de medidas antidiscriminatórias de combate a desigualdades de fato e valorização das diferenças (O'NIONS, 2007, p. 266-268). Neste momento, de qualquer forma, busca-se uma aproximação inicial entre pobreza e não-discriminação concentrada ainda na complexidade do fenômeno pobreza, e não no conteúdo jurídico da proibição de discriminação.

A seguir, serão apresentadas duas abordagens de relação entre pobreza, direitos humanos e não-discriminação: a elaborada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2017 no seu “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas” (CIDH, 2017) e a elaborada pela jurista sul-africana Sandra Fredman em seu artigo de 2011 titulado “The potential and limits of an equal rights paradigm in addressing poverty” (FREDMAN, 2011a). Posteriormente, no segundo capítulo dessa pesquisa, a relação entre pobreza e não-discriminação será aprofundada ao se abordar a pobreza como critério proibido de discriminação e os reflexos dessa proibição através da atenção a categorias do direito da antidiscriminação.

Ambas as citadas abordagens possuem diversas semelhanças, mas serão apresentadas individualmente por facilidade metodológica e pela diferente abrangência de seus objetos. O Relatório da CIDH (2017) realiza um diagnóstico fático da situação de pobreza nas Américas e propõe uma perspectiva de direitos humanos atenta, entre outros, aos direitos humanos à igualdade e à não-discriminação – justamente como deve ser uma análise ampla da questão sob o enfoque de direitos humanos. Ou seja, mesmo que reconheça a fundamental importância da não-discriminação para superação dos problemas, não é uma abordagem restrita a isso. Já a abordagem de Sandra Fredman trata-se de um esforço jurídico-normativo de combater a pobreza através do direito à igualdade e à não-discriminação, o que exige tanto uma visão de pobreza alinhada aos direitos humanos e ao conteúdo da igualdade enquanto não-discriminação, quanto categorias jurídicas do direito da antidiscriminação específicas para concretização desse esforço. Nesta seção, será analisada primeiro a abordagem da CIDH (2017), principalmente no que diz respeito ao vínculo entre situação de pobreza e não-

discriminação. Na sequência, será analisada parcialmente a abordagem de Fredman (2011a), concentrando-se em sua inicial aproximação entre pobreza e não-discriminação – sem adentrar, agora, no problema jurídico da pobreza enquanto critério proibido e seu combate pelo princípio da igualdade jurídica.

O Relatório da CIDH (2017) propõe uma análise da pobreza baseada em uma perspectiva de direitos humanos. Inicialmente, destaca o reconhecimento das pessoas, grupos e coletividades que vivem em situação de pobreza como “titulares de derechos humanos y agentes de cambio”, de modo que não podem ser consideradas “receptoras passivas de ayuda” ou “sujetos de beneficência”, mas como participantes ativos na tomada de decisões sobre as questões que os preocupam (CIDH, 2017, par. 9). Esse destaque inicial da CIDH (2017) é aqui relevante porque, tal como Sen (2000), Johansson (2015) e Mahumana (2015), atribui um sentido emancipatório à sua perspectiva de direitos humanos na análise da pobreza, alinhando-se a aportes da teoria descolonial, ainda que não expressamente. Nesse sentido, o enfoque da CIDH baseado em direitos humanos exige que os esforços para erradicação da pobreza possuam como eixo o respeito à dignidade e à autonomia das pessoas que vivem na pobreza (CIDH, 2017, par. 17), afastando-se de perspectivas assistencialistas ou beneficentes (CIDH, 2017, par. 97). E a abordagem da pobreza a partir de um enfoque de direitos humanos possibilita já uma aproximação entre a situação de pobreza e não-discriminação, à medida que a sua utilização

permite el diseño de políticas públicas orientadas a la atención de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas y sus necesidades particulares para garantizar condiciones de igualdad real. (CIDH, 2017, par. 97).

A análise de pobreza realizada pela CIDH é fundamentalmente multidimensional, mesmo reconhecendo a importância do fator monetário. Desde suas considerações iniciais sobre o fenômeno pobreza, a CIDH reconhece que, não obstante a pobreza esteja usualmente relacionada à insuficiência de recursos econômicos, os fatores econômicos não são os únicos causadores da situação de pobreza (CIDH, 2017, par. 4). Por essa razão, medidas que busquem o crescimento econômico em combate de pobreza não necessariamente resultam melhora do nível de vida pessoas e grupos marginalizados, o que exige a adoção de políticas públicas com enfoque em exercício de direitos humanos

para gerar condições de igualdade real (CIDH, 2017, par. 4). E aqui novamente enxerga-se um alinhamento à crítica descolonial em referência à problemática do discurso de desenvolvimento econômico para combate de pobreza.

Em seus mecanismos de consultas a Estados e análise de dados, a CIDH observou que “los altos niveles de discriminación y exclusión social” que sofrem certos grupos em situação de pobreza resultam que sejam ilusórios a sua participação cidadã, o seu acesso à justiça e o seu gozo efetivo de direitos (CIDH, 2017, par. 90). Em relação à ilusão de participação cidadã, verifica-se a semelhança ao observado por Johansson (2015) sobre os manifestantes de Moçambique, que afirmavam sua situação de pobreza também pela identificação da sua impossibilidade de participarem ativamente nos rumos da sociedade, de serem ouvidos pelas autoridades e exercerem influência sobre as ações de criação e distribuição de riqueza. Por isso, inclusive, o Relatório da CIDH (2017) dispõe recomendações aos Estados especificamente a respeito do acesso à justiça⁹⁰, da participação democrática⁹¹ e do direito à informação e à liberdade de expressão⁹² das pessoas em situação de pobreza.

Em adoção de uma definição de pobreza para fins do seu Relatório, a CIDH (2017) entende que a pobreza

constituye un problema que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha

⁹⁰ “3. Acceso a la Justicia - Cabe a los Estados diseñar una política integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que las personas viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema tengan acceso pleno a una adecuada protección judicial. Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objetivo de garantizar acceso pleno a una tutela judicial efectiva, así como incrementar el número de abogados de oficio disponibles. Remover los patrones socioculturales discriminatorios que impiden el acceso pleno a la justicia, mediante programas de capacitación y políticas integrales de prevención.” (CIDH, 2017, p. 189).

⁹¹ “6. Participación democrática - Los Estados deben desarrollar estrategias coordinadas de forma intersectorial, articulando temas como salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación y seguridad social, orientadas a garantizar participación democrática y empoderamiento de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema. Crear espacios para consultar las personas que acceden a programas de las políticas públicas para la satisfacción de sus derechos, a fin de tomar en cuenta sus experiencias y perspectivas, sin7. lo cual no se respetará el llamado enfoque de derechos humanos.” (CIDH, 2017, p. 190).

⁹² “Derecho a la información y libertad de expresión - Los Estados deben adoptar programas encaminados a recopilar estadísticas desagregadas por género, edad, raza y etnia, situación de pobreza y pobreza extrema, y sistemas de indicadores con enfoque interseccional, que permitan realizar diagnósticos consistentes para orientar el enfrentamiento del problema. Promover el acceso y uso de medios y tecnologías digitales para que también las personas en situación de pobreza puedan difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes. Cerrar progresivamente la brecha digital existente entre la población con acceso a las tecnologías digitales y los sectores que aún no la tienen, sobre todo en términos de acceso a Internet y telefonía móvil.” (CIDH, 2017, p. 190).

situación. La situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas. Asimismo, en determinados supuestos, la pobreza podría implicar además violaciones de derechos humanos atribuibles a la responsabilidad internacional del Estado. (CIDH, 2017, par. 91).

E à medida da intensidade desses obstáculos para exercício de direitos humanos, a situação de pobreza pode chegar a ser extrema (CIDH, 2017, par. 94). É importante destacar, para fins desta pesquisa, alguns elementos dessa definição de pobreza adotada pelo Relatório da CIDH (2017) que afirmam e desenvolvem o vínculo acima citado entre situação de pobreza e determinado entendimento a respeito de discriminação.

Primeiro, o aspecto fundamental do conceito: a situação de pobreza como um problema traduzido em obstáculos para o gozo e o exercício de direitos humanos em condições de *igualdade real* para as pessoas e grupos em situação de pobreza. Ou seja, as pessoas em situação de pobreza enfrentam empecilhos que as prejudicam de, efetivamente, fruir de direitos humanos em igualdade de fato com as pessoas protegidas de situação de pobreza. É uma decorrência do entendimento relatado da CIDH (2017, par. 90) que o prejuízo de certos indivíduos em exercer, de fato, direitos em tese disponíveis a todos pode decorrer da discriminação sofrida por pessoas em situação de pobreza, em um *vínculo entre discriminação e pobreza*.

Em afirmação desse vínculo entre e pobreza e discriminação, é expresso o Relatório da CIDH (2017) ao reconhecer que “la pobreza y la pobreza extrema generalmente se traducen en situaciones que configuran violación al derecho básico de no discriminación (CIDH, 2017, par. 95). Decorrente da violação ao direito à não-discriminação, a situação de pobreza envolve um amplo quadro de marginalização, marcado pela “exclusión social, carências materiales, vulnerabilidad a distintas formas de violencia y también inaccesibilidad a los servicios públicos básicos” (CIDH, 2017, par. 95).

Segundo, a situação de pobreza acompanhada de uma *acentuada* exposição a violações de direitos humanos. Trata-se de um problema *estrutural* que implica prejuízos ao gozo e exercício de diversos direitos humanos por pessoas e grupos em situação de pobreza (CIDH, 2017, par. 101) e pode englobar a violação de direitos civis e políticos

em concomitância com a violação de direitos econômicos, sociais e culturais (CIDH, 2017, par. 95). Desse modo, a situação de pobreza também se aproxima do fenômeno discriminação em sua dimensão estrutural, conforme será demonstrado ao se analisar a compreensão da Corte IDH sobre discriminação em razão de pobreza (seção 3.2.3) e ao se tratar do conteúdo da proibição de discriminação por pobreza no direito brasileiro (3.3.3).

E a dimensão estrutural do fenômeno discriminatório é ressaltada pelo Relatório da CIDH (2017) como importante vinculado à situação de pobreza. O Relatório afirma que a situação de pobreza sempre pode englobar violação a direitos civis e políticos em concomitância com violação de direitos econômicos, sociais e culturais (CIDH, 2017, par. 95). Segundo a CIDH (2017, par. 96), as violações de direitos humanos nos contextos de pobreza vão se somando e cada uma delas incide de uma forma negativa sobre as outras, resultando em um círculo vicioso de violações interconexas vinculadas à discriminação multissetorial. Desse modo, o Relatório da CIDH (2017) conclui que

Los obstáculos que deben enfrentar cotidianamente las personas, grupos y colectividades que viven en situación de pobreza se amalgaman entre sí, generando condiciones de trabajo degradantes y peligrosas; viviendas insalubres; alimentación inadecuada; riesgo a sufrir enfermedades que podrían ser prevenibles; exposición a la violencia; acceso desigual a la justicia; baja o ninguna participación en los procesos de toma de decisiones pertinentes a su condición; y muchas otra privaciones y carencias. Todos esos factores repercuten gravemente en el goce efectivo de sus derechos humanos. (CIDH, 2017, par. 543).

Terceiro, a relação da situação de pobreza com uma *vulnerabilidade incrementada* pelas restrições derivadas da *situação socioeconômica* das pessoas nessa situação. Esse aspecto é de suma importância e parece atribuir um sentido mais autônomo ao fenômeno pobreza em relação ao fenômeno discriminação. Embora a CIDH (2017) tenha firme que a pobreza não é uma situação baseada exclusivamente no fator renda, ela é uma situação de vulnerabilidade que possui restrições incrementadas pela situação “socioeconômica” dos indivíduos. Desse modo, enquanto alguns fenômenos discriminatórios, como o racismo e o sexismo, resultam prejuízo no exercício de direitos em decorrência de restrições baseadas em raça e sexo mas não necessariamente baseadas em situação socioeconômica (embora assim também possam ser), a situação de pobreza engloba um prejuízo no exercício de direitos que é vinculado a restrições

incrementadas especialmente pela situação socioeconômica. Parece, portanto, um destaque aos prejuízos decorrentes da situação socioeconômica como traços da situação de pobreza.

Quarto, a situação de pobreza como capaz de implicar violações a direitos humanos atribuíveis à responsabilidade internacional do Estado. Além do expreso reconhecimento da relação entre situação de pobreza e violações de direitos humanos, trata-se de afirmar a responsabilidade internacional dos Estados em proteger os indivíduos da situação de pobreza, como consequência do seu dever de garantir direitos humanos. Nesse sentido, a CIDH considera que “es deber de los Estados remover los obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas, grupos y colectividades que viven en esa situación”, bem como que devem “crear las condiciones necesarias que garanticen una vida digna a las personas que viven em situación de pobreza hasta que se logre su erradicación.” (CIDH, 2017, par. 94).

A referida aproximação da situação de pobreza com a proibição de discriminação é ainda mais latente quando observados os impactos diferenciados da pobreza a grupos que sofrem uma experiência contínua de discriminação e exclusão histórica. Nesse sentido, a CIDH (2017) demonstrou como determinadas pessoas, grupos e coletividades são ainda mais afetados pela situação de pobreza, estabelecendo recomendações específicas para o combate de pobreza em relação a: mulheres⁹³; crianças e

⁹³ “8. Mujeres - Los programas y políticas de erradicación de la pobreza deben incorporar una perspectiva de género y abordar el carácter estructural y las diferentes dimensiones de la pobreza que afrontan las mujeres, en particular las indígenas, afro-descendientes, adolescentes embarazadas, migrantes, defensoras de los derechos humanos y las que viven en zonas rurales.

Las mujeres deben contar, en igualdad de condiciones, con oportunidades para acceder a un ingreso que mejore su condición económica. Cabe establecer programas de educación y sensibilización sobre corresponsabilidad en la crianza y cuidados del hogar, sin menoscabo de su autonomía en los ingresos. Así como adoptar medidas específicas para el reconocimiento de la contribución económica y social de las mujeres que llevan a cabo actividades no remuneradas en el ámbito doméstico, al interior de la familia o a nivel de la comunidad.

Asegurar acceso pleno a servicios de salud materna adecuados, incluyendo programas de educación integral sobre sexualidad en todos los niveles de la educación y en centros de salud que permitan la prevención y cuidados de la integridad, así como políticas para prevenir toda forma de violencia contra las mujeres.” (CIDH, 2017, p. 191).

adolescentes⁹⁴; povos indígenas⁹⁵; população afrodescendente⁹⁶; migrantes⁹⁷; pessoas privadas de liberdade⁹⁸; pessoas com deficiência⁹⁹; pessoas, grupos e coletividades

⁹⁴ “9. Niños, niñas y adolescentes - En atención al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, los Estados deben considerar de forma prioritaria los impactos que la pobreza tiene en los mismos. Se recomienda fortalecer las políticas sociales de protección a las familias y ampliar su cobertura, así como de los sistemas nacionales de protección de la niñez y sus servicios a nivel local. En particular, la CIDH destaca la importancia de fortalecer la incorporación de estrategias de lucha contra la pobreza en los sistemas educativos y de salud.

De igual manera, los Estados deberán establecer políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia sexual contra las niñas con un enfoque inter seccional, tomando en consideración que distintos factores se combinan para acentuar la situación de riesgo: sexo, edad, raza, etnia, orientación sexual, identidad de género, y frecuente situación de pobreza, entre otros. Las niñas y las adolescentes enfrentan un riesgo particular a la violencia sexual en la familia, las escuelas y en centros de salud, entre otros espacios. En atención a estas consideraciones, los Estados deben analizar y cambiar sus protocolos para atender de forma debida los casos de embarazo infantil, así previniendo toda forma de revictimización, violencia, o trato cruel, inhumano y degradante.” (CIDH, 2017, p. 191).

⁹⁵ “10. Pueblos indígenas - La CIDH recomienda, para avanzar hacia la superación de la pobreza y la pobreza extrema en las comunidades indígenas de las Américas, la adopción de medidas multidimensionales para eliminar las brechas de desigualdad entre comunidades indígenas y no indígenas, en cuanto a los impactos de la pobreza y la pobreza extrema. El derecho a la tierra, en el ámbito de las comunidades indígenas, se constituye en un pilar central para sostenimiento de sus condiciones alimentarias básicas y también, para fortalecimiento de sus raíces culturales y de sus tradiciones ancestrales. Cuando estas se rompen, las comunidades indígenas son echadas en procesos de desagregación que agravan aún más las condiciones de pobreza.” (CIDH, 2017, p. 192).

⁹⁶ “11. Personas afrodescendientes - Los Estados están llamados a adoptar medidas de acción afirmativa que prioricen la inclusión de la población afrodescendiente en el mercado de trabajo, en todas sus instancias, y en los espacios educativos, en todos sus niveles, en los ámbitos público y privado. Asimismo, la CIDH insta a los Estados a seguir un enfoque étnico-racial en las políticas sociales de combate a la pobreza de manera que atienda la situación particular de los afrodescendientes y, en particular, de las mujeres, niños, y niñas. Sin campañas sociales de ámbito nacional, en carácter permanente, por todos los medios de comunicación, combatiendo las distintas formas de racismo, los obstáculos para lograr la igualdad de derechos seguirán fuertes, manteniéndose los niveles mayores de pobreza en que viven los afrodescendientes en todo el hemisferio.” (CIDH, 2017, p. 192).

⁹⁷ “12. Migrantes - Las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos contemplan las necesidades especiales de protección que presentan los migrantes que se han visto forzados a salir de sus países de origen debido a amenazas para su vida, para sus familias, o para luchar en búsqueda de trabajos dignos. En lo que concierne al desarrollo de estándares, los órganos del Sistema Interamericano también avanzan de forma progresiva conceptos como el relativo al derecho a la vida digna, así como identificando diversas formas de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Esos avances jurisprudenciales deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar si la migración de personas en situaciones de pobreza, se ha dado como consecuencia de vulneraciones a estos conceptos. La utilización de conceptos como el del derecho a la vida digna y la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes pueden ser la base para prevenir la devolución o deportación de migrantes en situación de pobreza.” (CIDH, 2017, p. 192-193).

⁹⁸ “13. Personas privadas de libertad - Los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia legal a personas en privación de libertad preventiva o que cumplen condena, evitando que, por falta de condiciones económicas, dejen de acceder a mecanismos de revisión o beneficios que la legislación aplicable establezca. Es prioritario, también, identificar las enfermedades infecciosas desatendidas en el contexto carcelario, bien como regular mediante ley el régimen de visitas de forma tal que se promueva el mantenimiento de las relaciones familiares de las personas detenidas, con independencia de su condición socioeconómica.

LGBTI¹⁰⁰; e idosos¹⁰¹ (CIDH, 2017, par. 543; p. 107-159). Daí, os obstáculos ao exercício de direitos decorrentes dessas categorias proibidas de discriminação são somados, misturados e até mesmo confundidos com os obstáculos decorrentes da situação de pobreza. Assim, a compreensão do vínculo entre pobreza e discriminação exige o enfrentamento das categorias de discriminação interseccional e múltipla.

Em conclusão do seu Relatório, a CIDH (2017) estabelece a primeira recomendação aos Estados em vínculo especificamente ao cumprimento dos direitos de igualdade e não-discriminação para abordagem da pobreza:

1. Igualdad y no discriminación

Los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales deben analizar y cambiar todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan

La aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva debe respetar los criterios de igualdad material y es recomendable introducir programas que proporcionen empleo a las personas que estuvieron privadas de la libertad, en el sentido de contribuir para su reinserción social y protección contra la pobreza.

Tomando en cuenta las consecuencias diferenciadas que enfrentan las mujeres privadas de libertad, y las afectaciones que generan a sus hijos, los Estados deben contar con una perspectiva de género en la creación, implementación y seguimiento de políticas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva y fomentar la aplicación de medidas alternativas a la internación.” (CIDH, 2017, p. 193).

⁹⁹ “14. Personas con discapacidad - Toda estrategia relacionada con el tema de discapacidad debe tener como base el cambio de paradigma, de acuerdo al cual las personas con discapacidad dejan de verse como “sujetos de protección” para ser tratadas como “sujetos de derechos y obligaciones”. Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representen sean siempre consultadas a fin de realizar un examen sistemático de la legislación, las políticas y los programas a la luz del enfoque de derechos humanos. Hay que cambiar todas las leyes o programas que mantengan distinción, restricción o denegación de los derechos de las personas con discapacidad, garantizando su pleno derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda, a seguridad alimentaria, a la vida cultural, a la salud, a la seguridad social y todas las dimensiones necesarias a la superación de condiciones de pobreza.” (CIDH, 2017, p. 193).

¹⁰⁰ “15. Grupos LGBTI - La orientación sexual y la identidad de género deben estar presentes en los sistemas nacionales de recolección de información, en las políticas públicas y en los programas sociales direccionados a la superación de la pobreza. Siempre en consulta con las organizaciones de la sociedad civil y personas afectadas, los Estados deben adoptar medidas garantistas, incluyendo cambios legislativos, que aseguren la protección social de las personas trans, lesbianas, gay, bisexuales e intersex, con especial énfasis en temas como el acceso a la educación, vivienda, trabajo, salud, seguridad social y vulnerabilidad a la violencia.

Las autoridades deben implantar medidas de carácter presupuestario para dotar a dichas políticas públicas de recursos acordes a la problemática, garantizando su efectividad para superación de la pobreza en esa parcela históricamente discriminada de la población.” (CIDH, 2017, p. 194).

¹⁰¹ “16. Personas mayores - La CIDH insta a todos los Estados a ratificar la reciente Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Personas Mayores; a adoptar reformas legislativas y crear mecanismos institucionales que busquen proteger los derechos humanos de este segmento históricamente discriminado; implantar programas de capacitación específica para funcionarios públicos; lanzar campañas en los medios de comunicación buscando sensibilizar a la sociedad; abstenerse de anular derechos adquiridos en el campo de seguridad social; orientar los órganos responsables por estadísticas a producir datos desagregados pertinentes a esta franja etaria y determinar que todas las políticas de salud, educación, cultura, trabajo, habitación y temas afines busquen contemplar las dificultades específicas de las personas mayores.” (CIDH, 2017, p. 194).

diferencias de trato, basadas en condiciones sociales o que puedan tener un impacto discriminatorio en los términos definidos en este informe. Así como adoptar las medidas y acciones necesarias, incluyendo la utilización de criterios de distinción objetivos y razonables, para garantizar condiciones de igualdad real para las personas, grupos y colectividades que viven en situación de pobreza. Eliminar estereotipos de discriminación relacionados con la situación de pobreza en la sociedad. El enfoque de género constituye un criterio transversal que es indispensable para valorar el cumplimiento de todas las medidas de combate a la pobreza. (CIDH, 2017, p. 189).

A partir desta recomendação, é importante destacar em maior detalhamento as suas considerações, mesmo que pecando-se por eventual redundância, diante de sua relevância para o desenvolvimento da relação entre pobreza e discriminação. Nessa tarefa, aproveita-se e já se aproximam as considerações com ferramentas e categorias do direito da antidiscriminação utilizadas em análise jurídica.

A um, que os três poderes (legislativo, executivo e judicial) devem envidar esforços para analisar e reformar medidas discriminatórias sofridas por pessoas em situação de pobreza. Se por um lado essa determinação pode parecer lugar comum, por outro possui importância de reconhecer a eficácia ampla dos direitos à igualdade e à não-discriminação, exigindo sua observação no plano da elaboração e da aplicação do direito.

A dois, que as medidas discriminatórias sofridas por pessoas em situação de pobreza podem consistir em leis, normas, práticas e políticas públicas. Daí, o reconhecimento de um caráter amplo dos atos discriminatórios, formais e informais, permite identificar situações e contextos de discriminação nas dimensões institucional e estrutural.

A três, que essas medidas discriminatórias sofridas por pessoas em situação de pobreza podem tanto estabelecer tratamentos diferenciados com base em condições sociais, quanto podem possuir impacto discriminatório. Inicialmente, possibilita-se a tradicional identificação de ocorrência de discriminação em medidas que estabelecem tratamentos diferenciados, através da análise da legalidade da diferenciação realizada com base na utilização de um critério. No entanto, tal observação permite também a identificação de discriminação em medidas aparentemente neutras – ou seja, que não utilizem um critério protegido de discriminação para estabelecer um tratamento diferenciado -, mas que, mesmo assim, possuem o efeito prático de prejudicar desproporcionalmente determinados grupos protegidos de discriminação. Então, é

possível também visualizar o efeito discriminatório, a determinadas pessoas em situação de pobreza, de medidas não manifestamente discriminatórias, socialmente naturalizadas e amplamente reproduzidas. A partir desse reconhecimento, é possível formular aproximações entre a pobreza e as modalidades direta e indireta de discriminação, bem como com as intersecções entre critérios proibidos de discriminação e situações de pobreza.

A quatro, que os Estados devem adotar medidas de tratamento diferenciado para garantir a “igualdade real” para as pessoas em situação de pobreza. Desse modo, fundamenta-se a superação da noção formal de igualdade de todos perante a lei para a promoção ações afirmativas em combate à subordinação sofrida por determinados grupos na sociedade, em alinhamento inclusive ao que será defendido no segundo capítulo dessa pesquisa ao se tratar da proibição de discriminação em geral.

Por fim, a cinco, que os Estados devem eliminar os estereótipos de discriminação relacionados à situação de pobreza. Tal tarefa engloba diversas ações e diferentes abordagens. Em cada contexto há uma série de características, costumes e modos de viver designados às pessoas em situação de pobreza de modo naturalizado na sociedade. Esses estereótipos podem ser utilizados para atribuição de estigma negativo a essas pessoas (ex., “o pobre não é inteligente”), seja de modo consciente ou não, e tanto para prejudicar (ex., “não contratar um pobre por não ser inteligente”) quanto para, supostamente, proteger pessoas em práticas paternalistas (ex., “realizar escolhas de vida pelo pobre e limitar sua autonomia, pois não é inteligente para realizar as escolhas corretas”). Um dos modos destacáveis de utilização de tais características, costumes e modos de viver é a discriminação recreativa, em que os estereótipos são disseminados com naturalidade e sem constrangimento de um modo aparentemente jocoso e dócil e, portanto, não prejudicial (MOREIRA, 2019)¹⁰². Os movimentos sociais têm adotado diferentes métodos de enfrentamento a esses estereótipos de discriminação, desde o seu total rechaço até a sua resignificação e promoção como traços positivos.

Assim, o Relatório da CIDH (2017) compreende a situação de pobreza através de uma perspectiva de direitos humanos que visualiza as pessoas nessa situação como

¹⁰² Sobre a representação de pobres em programas de humor da televisão brasileira, cf. Mendonça e Jordão (2014).

titulares de direitos humanos e agentes de mudanças e que atribui importante valor aos direitos à igualdade e à não-discriminação. A aproximação com os direitos à igualdade e à não-discriminação se dá especialmente no reconhecimento que: (i) as pessoas em situação de pobreza enfrentam óbices para o exercício de direitos humanos disponíveis a todos – o que, entendo, aparentemente as aproxima de pessoas que sofrem discriminação, nos termos conceituais do Sistema Interamericano a ser analisado na seção 2.2.2; (ii) as pessoas vinculadas a critérios proibidos de discriminação sofrem um impacto ainda maior da situação de pobreza (mulheres, negros, crianças etc.); e (iii) estereótipos e estigmas designados às pessoas em situação de pobreza servem para prática de atos discriminatórios. A partir disso, a CIDH (2017) observa diversas dificuldades impostas às pessoas em situação de pobreza e reconhece a existência de contextos de discriminação por elas enfrentados.

Fredman (2011a), por sua vez, preocupa-se mais com respostas jurídicas à situação pobreza do que propriamente com seu diagnóstico e medidas a serem adotadas pelos Estados em termos de políticas públicas. Considerando que os direitos sociais enfrentam dificuldades para sua afirmação e aplicabilidade tanto no direito internacional quanto em diversas jurisdições domésticas, Fredman (2011a) aposta na relação entre a pobreza e os direitos à igualdade e à não-discriminação. Como já advertido, nesse momento se atentará à relação apresentada por Fredman (2011a) entre pobreza e situações de discriminação. Assim, deixa-se para a segunda parte da pesquisa a atenção às técnicas jurídicas, também apresentadas por Fredman (2011a), para se combater a pobreza a partir do princípio da igualdade jurídica e seu reconhecimento como critério proibido de discriminação

Em um primeiro momento, Fredman (2011a, p. 567-574) investiga a aproximação entre os fenômenos pobreza, em visões absoluta e relativa, e desigualdade a partir do tradicional foco nas desigualdades distributivas, principalmente de renda (desigualdade econômica). Se a visão absoluta entende pobreza e desigualdade como questões distintas, à medida que é possível garantir às pessoas um acesso ao mínimo necessário para sobrevivência sem interferir na desigualdade, Fredman (2011a) afirma que a essa visão pode inclusive estimular a desigualdade, além de simplesmente ignorá-la. Para Fredman (2011a), a visão absoluta de pobreza assume a inferioridade das pessoas em

situação de pobreza ao definir externamente suas necessidades a partir de presunções baseadas em estereótipos, bem como resulta parecer que os indivíduos não mais estejam em situação de pobreza em razão de pequenos aumentos em seus padrões individuais, mesmo que ainda muito abaixo dos padrões médios do contexto social.

Nesse sentido, a visão relativa de pobreza apresenta diversas vantagens, segundo Fredman (2011a), ao aproximar-se da desigualdade social e criticar a distância entre os melhores e os piores níveis dos indivíduos em determinado contexto, mesmo que os últimos satisfaçam suas necessidades básicas. Uma das vantagens destacadas por Fredman (2011a) é a habilidade da visão relativa em capturar os modos em que as expectativas sociais podem estruturar a pobreza como a não satisfação ao usual “funcionamento social”, inserindo os pobres “à margem” da sociedade. Não obstante, a visão relativa também possui críticas, à medida que pode entender a persistência da pobreza sempre que houver diferenças sociais, independentemente do nível, ou mesmo a ausência de pobreza quando não houver maiores diferenças, mesmo que todos compartilhem de privações.

Diante dos benefícios e prejuízos de ambas as visões e as suas respectivas linhas de pobreza preocupadas especialmente com a renda dos indivíduos (concepção monetária), Fredman (2011a) passa a atentar à relatada compreensão de Amartya Sen sobre a pobreza. Em atenção à defesa da existência de um núcleo irredutível de pobreza independente da comparação social e à abordagem das capacidades humanas, ambas de Sen e aqui apresentadas anteriormente, Fredman (2011a) considera que Sen consegue uma síntese entre o núcleo absoluto e as características relativas de pobreza, além de expandir a sua concepção monetária. Assim, reconhece-se que a fome é um dos elementos óbvios a indicar a situação de pobreza, independentemente de características de pobreza relativa em comparação com outros membros, bem como que a pobreza deve ser medida a partir da capacidade individual de ser e fazer o que o indivíduo escolher ser e fazer.

Então, Fredman (2011a) demonstra dados de como as sociedades menos desiguais possuem níveis de bem-estar superiores às sociedades mais desiguais, inclusive em relação aos mais ricos de cada sociedade e considerando também fatores não monetários, de modo que contribuem para a superação da pobreza. Portanto,

Fredman atribui uma relevante função à igualdade distributiva para combater a pobreza através da redistribuição de recursos da sociedade, a fim tanto de satisfazer os requisitos básicos absolutos para sobrevivência, quanto de possibilitar acesso ao usualmente fruído pelos demais.

Em um segundo momento, Fredman (2011a, p. 574-576) analisa a interação entre pobreza e “desigualdade de status”, entendida pela autora como discriminação em razão de critérios proibidos de discriminação, especialmente gênero, raça, idade e deficiência. Conforme Fredman (2011a), por um lado, mulheres, minorias étnicas, negros, deficientes, idosos e crianças são desproporcionalmente muito representados entre pessoas em situação de pobreza; por outro lado, pessoas em situação de pobreza sofrem muitos elementos de discriminação experimentados por esses grupos protegidos. Entre esses grupos, Fredman (2011a) destaca a relação entre pobreza e gênero e o risco de pobreza e gênero. Diversos fatores contribuem para que a pobreza prejudique mais a mulheres que os homens, entre os dois se realçam: a sua função de cuidado¹⁰³ e os efeitos da separação, da viuvez e da gravidez precoce. De acordo com Fredman (2011a), interações similares de prejuízo desproporcional em decorrência de situação de pobreza são identificadas em relação a idade, raça, deficiência e outros critérios. Nota-se aqui o vínculo com as categorias de discriminação interseccional e múltipla, também apontados pela CIDH (2017, par. 543; p. 107-159).

Diante dessa relação, Fredman (2011a) demonstra como medidas que buscam diretamente combater a pobreza podem influenciar as discriminações contra grupos protegidos, conforme a autora exemplifica a partir de experiências do Reino Unido. A política de instituição de um salário mínimo e sua valorização, que buscava enfrentar desigualdades socioeconômicas não necessariamente vinculadas a critérios proibidos, resultou também no combate à discriminação contra grupos protegidos, à medida que reduziu a disparidade salarial em razão de gênero e assegurou condições mais dignas aos trabalhadores que normalmente ocupam os cargos remunerados pelo salário mínimo: mulheres, jovens, idosos, minorias étnicas, pessoas com deficiência e sem

¹⁰³ Conforme Fredman (2011), a sua função de cuidado (das crianças, do trabalho doméstico, dos doentes e dos idosos) limita seu acesso ao trabalho pago digno e as submete a um trabalho pago precário e mal remunerado (como costumam ser os trabalhos de um turno e os informais), prejudicando-as também em relação à contribuição à previdência social.

qualificações. Já outras medidas de combate de pobreza podem resultar impactos negativos aos grupos protegidos se considerarem seus efeitos sobre o status dos indivíduos, como a gratuidade de refeições a crianças em colégios em contextos de embaraço escolar, ou a concessão de benefício previdenciário a mulheres por as considerar dependentes de homens, fortalecendo modelos patriarcais. Portanto, para Fredman (2011a) a análise da pobreza deve contemplar também as desigualdades de status sofridas pelos grupos protegidos de discriminação, e não só as desigualdades de recursos. Nesse sentido, sua abordagem possui estreita afinidade com a perspectiva de direitos humanos empregada pela CIDH (2017) para análise da situação de pobreza.

A partir das abordagens analisadas, demonstra-se diversas aproximações entre os fenômenos pobreza e discriminação. Reconhece-se que pessoas em situação de pobreza sofrem obstáculos/desvantagens que as prejudicam de exercer direitos disponíveis a todos, diferenciando-as nesse aspecto em relação a pessoas que não estão em situação de pobreza. Em razão desses prejuízos, as pessoas em situação de pobreza tanto deixam de satisfazer as suas escolhas fundamentais, quanto deixam de participar das decisões da sociedade. Desse modo, tornam-se marginalizadas e subordinadas aos demais e, mesmo quando incluídas em determinadas práticas de combate de pobreza, são alvo de paternalismos e assistencialismos que desconsideram sua autonomia.

Ademais, verifica-se que a situação de pobreza é um fenômeno enfrentado majoritariamente e em maior intensidade por pessoas vinculadas a grupos protegidos de discriminação, como mulheres, negros, pessoas com deficiência etc. Em razão tanto da vinculação das pessoas em situação de pobreza com critérios protegidos de discriminação, quanto da própria marginalização decorrente da pobreza, as abordagens da CIDH (2017, p. 189) e de Fredman (2011a, p. 578-579) atribuem relevância ao combate dos estigmas e estereótipos negativos designados a essas pessoas.

1.4 Síntese da análise e conclusões parciais

Nessa primeira parte da pesquisa, busquei analisar o fenômeno “pobreza”, em atenção à determinação histórica de seus sentidos, ao debate contemporâneo sobre sua definição e mensuração e à sua compreensão como uma questão de direitos humanos,

especialmente em relação a medidas em seu combate e à sua aproximação com a não-discriminação. Observando que o direito não é suficiente para isoladamente analisar tais questões, utilizou-se aportes de outras áreas do conhecimento, como a história, as ciências sociais e as ciências econômicas. Em razão da extensão dessa análise e da diversidade de questões abordadas, é útil nesse momento realizar uma síntese e, especialmente, buscar extrair dela algumas conclusões mesmo que parciais.

A análise realizada nessa primeira parte da pesquisa pode ser sintetizada através dos seguintes comentários sobre cada tópico abordado, em ordem cronológica:

- i. A ideia de pobreza possui distintos significados a depender do contexto histórico. Mesmo considerando sua relação com a noção de escassez, os recursos e necessidades que seriam escassos em cada tempo e lugar são dinâmicos e relativos. A partir principalmente de exemplos do recorte histórico europeu durante a Idade Média e sua transição para a modernidade, verifica-se que a pobreza foi compreendida em diversos modos: desde uma noção espiritual (de maldição ou virtude) até uma noção material (pautada em renda); desde uma vinculação aos fracos submetidos aos poderosos, aos cristãos pregadores e aos rebeldes violentos, até aos trabalhadores precarizados. Os considerados pobres também foram alvos de diferentes sentimentos pelos demais: desprezo, benevolência e medo a depender da funcionalidade da pobreza no contexto. Em atenção a essas distinções de sentidos de acordo com o contexto social, observa-se que a definição de pobreza é um juízo de valor que, se levado à esfera pública, trata-se de um juízo político. Justamente por reproduzirem determinados juízos políticos, definições de pobreza devem ser reconhecidas como processos históricos e contextuais, o que permite desvendar eventuais discursos que propaguem determinada definição de pobreza como universalmente válida ou impositiva. As ilustrações históricas também permitem vislumbrar que a pobreza possui um vago sentido comum vinculado a estar “marginalizado” em uma sociedade. Contudo, a noção de estar “marginalizado” pode significar e resultar diferentes proposições de pobreza.
- ii. O debate contemporâneo sobre pobreza se inicia em relação à sua natureza e prossegue quanto às possíveis dimensões para sua mensuração. A natureza da pobreza pode ser considerada absoluta ou relativa. A pobreza absoluta é centrada na situação do indivíduo isoladamente, analisando a satisfação de determinadas necessidades ou recursos, independentemente do contexto em sua volta (por exemplo, o fato de um indivíduo passar fome, mesmo que todos os demais ou ninguém mais de sua sociedade passe fome). Trata-se de uma compreensão de pobreza mais universalizável a sociedades distintas. Já a pobreza relativa considera o contexto social em que o indivíduo está inserido, independentemente de sua situação individual isoladamente (por exemplo, o fato de um indivíduo possuir muito menos renda que a média de sua sociedade, mesmo que tenha o suficiente para não passar fome). Por essa razão, a pobreza relativa aproxima-se mais da noção de desigualdade. Um intenso debate teórico sobre a natureza de pobreza na segunda metade do século XX resultou em um aparente consenso que a pobreza é absoluta em relação ao que os indivíduos necessitam, mas relativa

em relação ao que é necessário para satisfazer essas necessidades. As naturezas absoluta ou relativa de pobreza por vezes se confundem com as dimensões possíveis de se mensurar uma natureza de pobreza. Mesmo que passível de críticas, o debate internacional tem identificado duas principais concepções contemporâneas de pobreza: a “monetária” e a “multidimensional”.

- iii. A concepção monetária de pobreza (também chamada unidimensional), mensura a pobreza através da renda. Como as sociedades monetizadas permitem a satisfação de necessidades de forma indireta (via renda), essa concepção estabelece um valor monetário para se satisfazer determinadas necessidades consideradas para superação da pobreza. Inicialmente formulada em identificação da renda exigida para a manutenção física do indivíduo através da alimentação (enfoque calórico ou biológico), a concepção permite a adoção de diversos outros enfoques. Exemplificativamente, pode servir para mensurar a renda necessária para se alcançar uma dieta nutricional adequada ou para se acessar bens materiais usuais em determinada sociedade. Nesse sentido, permite a construção de linhas de pobreza monetária para mensurar pobreza de modo absoluto ou relativo. A linha de pobreza monetária absoluta costuma identificar um valor que permita a satisfação de determinadas necessidades básicas por qualquer indivíduo globalmente (por exemplo, uma estimativa de que todo indivíduo no mundo necessite de no mínimo um dólar por dia para se alimentar e, então, superar a pobreza). Já a linha de pobreza monetária relativa identifica um valor que permite a satisfação de determinadas necessidades/recursos em uma sociedade específica (por exemplo, uma estimativa de que, em um determinado país, os indivíduos necessitem auferir no mínimo 30% da renda média para realizar determinados hábitos comuns da sociedade e, assim, superar a pobreza). A pobreza monetária também pode ser mensurada por outras linhas de pobreza, como a administrativa (estabelecendo-se um valor para determinada política pública – como é, no Brasil, o caso dos valores para acesso ao PBF e para se ter direito ao BPC). O reconhecimento da pobreza como um juízo político é essencial inclusive nessa concepção monetária, pois linhas de pobreza muito baixas (que identifiquem uma pequena parte da população como pobre) ou muito altas (que identifiquem uma grande parte da população como pobre) exigem respostas distintas de combate de pobreza (desde caridade até revolução). Mesmo que a concepção monetária possa ser criticada por ser vinculada à ideia de “desenvolvimento econômico”, a análise da renda tende a ser a melhor medida isolada das condições de vida de uma pessoa no âmbito de sociedades capitalistas, razão pela qual é especialmente útil enquanto crivo inicial de uma análise de pobreza a ser complementada.
- iv. A concepção multidimensional de pobreza não se limita à análise de renda, mas busca considerar outras dimensões da vida de um indivíduo que possam indicar situação de pobreza. Há várias propostas de análise multidimensional de pobreza, com diferentes níveis de críticas em relação à análise exclusivamente monetária. Algumas propostas buscam medir a pobreza através da análise conjunta de renda e fatores como saúde, educação e moradia, o que já exige uma análise sobre acesso a serviços públicos e políticas públicas possivelmente gratuitos (de modo que permite a satisfação de determinadas dimensões independentemente de renda). Outras propostas buscam inclusive atentar ao nível de reconhecimento e participação dos indivíduos em suas sociedades, o que exige analisar determinadas características das pessoas que influenciem em seu respeito social

(o que pode não depender de sua renda, como o fato de professar determinada religião). Uma proposta de amplo aceite é a elaborada por Amartya Sen, que, a partir de sua abordagem das capacidades humanas, entende a pobreza como uma situação de privação de capacidades dos sujeitos. A partir dessa abordagem, em apertada síntese, Sen atribui agência e autonomia à pessoa considerada em situação de pobreza e busca atentar diretamente às finalidades desejadas pelos sujeitos, e não aos instrumentos utilizados para se alcançar determinada finalidade (como costuma ser o dinheiro). Merece destaque também a proposta de Narciso Mahumana, que defende a complementação de diferentes perspectivas sobre pobreza (baseadas na econômica, no exercício de direitos humanos, na participação comunitária, no protagonismo dos pobres e na valorização dos seus modos de viver e formas de saber). Em uma elaboração de pobreza nesse sentido, Mahumana entende possível se utilizar tal conceito de modo que medidas econômicas observem a interação entre os sujeitos da pobreza e possuam efeitos sociais e culturais por eles valorizáveis. Considerando a diversidade de propostas teóricas sobre pobreza multidimensional, diferentes metodologias de mensuração têm sido adotadas por instituições no âmbito internacional e brasileiro. Através de índices de pobreza multidimensional, tem sido possível identificar informações não fornecidas pela análise monetária, como exemplificar o fato de grupos que não sofrem privações de renda mas sofrem privações em outras dimensões. Por isso, a pobreza multidimensional costuma ser mais vinculado ao “desenvolvimento humano”, sendo útil para identificar e combater causas de pobreza não vinculadas diretamente à renda.

- v. O fenômeno pobreza, em sua natureza absoluta ou relativa, mensurado através de renda ou também de demais dimensões, relaciona-se com o exercício de direitos humanos. Combater a pobreza para se assegurar o exercício de direitos humanos, no entanto, é uma tarefa complexa, com modos de realização e efeitos distintos a depender das perspectivas de direitos humanos consideradas. Um retrato histórico, inclusive, permite visualizar como discursos de defesa de direitos humanos e combate de pobreza foram utilizados por iniciativas pouco interessantes às pessoas que tais discursos em tese protegiam.
- vi. No recorte histórico das primeiras décadas seguintes ao fim da segunda guerra mundial, houve uma iniciativa de atores do capitalismo ocidental em combater “a pobreza global”, identificada através do caráter monetário, notadamente o PIB dos países. Por essa razão, países de menor PIB, normalmente os considerados “subdesenvolvidos” tornaram-se alvos de medidas de combate de pobreza elaboradas por países líderes do capitalismo ocidental e de agências internacionais, como o Banco Mundial. Essas medidas buscavam levar o “desenvolvimento econômico” aos países e se justificavam também em um discurso de garantia de direitos humanos às “pessoas pobres” (monetariamente) do mundo. A perspectiva de direitos humanos adotada nessas medidas de combate de pobreza, *denominada aqui como perspectiva convencional*, é fundamentada na tradição do jusnaturalismo moderno, elaborado no contexto do iluminismo e influenciados pelos seus valores de liberdade e razão para reconhecer um valor moral intrínseco aos indivíduos (dignidade). Essa tradição do pensamento, embora localmente determinável (na Europa e América do Norte) compreende os direitos humanos dela decorrentes como impositivos a todos os indivíduos humanos. Nesse sentido, essa perspectiva considera o caráter universal dos direitos humanos. Conforme teóricos descoloniais, essas medidas

de combate de pobreza reproduzem o discurso colonial ao buscar identificar indivíduos como pobres à luz de sua própria concepção de monetária e impor uma agenda de desenvolvimento econômico aos países considerados atrasados por não compartilharem das características da modernidade. Desse modo, a perspectiva convencional de direitos humanos busca impor valores modernos e liberais aos grupos considerados pobres (monetariamente), em detrimento de seus costumes e tradições. No contexto brasileiro contemporâneo, inclusive sustenta-se que o Estado exerce um neocolonialismo ao adotar ações “desenvolvimentistas” que, sob alegação de inclusive favorecer a população local, resultam prejudicar o modo de vida de comunidades tradicionais. Isso pode ser exemplificado pela construção de hidroelétricas próximas a territórios indígenas, o que prejudica os recursos ambientais e naturais essenciais para o seu modo de vida e, através do desenvolvimento e acesso a bens ou mesmo direitos da “civilização”, aí sim transforma-os em “pobres urbanos”. Embora a perspectiva convencional apresente a ideia de um indivíduo abstrato merecedor de direitos humanos, ela é fundamentada em uma visão particular do sujeito liberal da modernidade (branco, cristão, racional etc.). Desse modo, essa perspectiva tende a resultar no assimilacionismo daqueles que não compartilhem tais características. Portanto, medidas de combate de pobreza pautadas na perspectiva convencional de direitos humanos podem ser elaboradas e praticadas sem real consideração e respeito aos interesses dos próprios indivíduos considerados pobres.

- vii. Em atenção às críticas apresentadas à perspectiva convencional, adota-se como aliada a *perspectiva descolonial* de direitos humanos. Essa perspectiva reconhece que o discurso convencional de direitos humanos, embora propagado como universal, trata-se da particularidade eurocêntrica fundamentada na modernidade e no liberalismo. A partir de teóricos do descoloniais, reconhece-se que a modernidade, se por um lado constituída pelos valores de liberdade e racionalidade propagados pelo Renascimento, pela Reforma e pelo Iluminismo, por outro lado apresenta uma face de violência contra os colonizados, especialmente aos que opõem à assimilação pelo chamado processo civilizatório. Essa face oculta da modernidade opera o conceito da colonialidade, que domina e coloniza o próprio processo de conhecimento dos colonizados, além de exercer o poder nos âmbitos econômico e político. A perspectiva descolonial, através da proposta epistemológica do “giro descolonial”, questiona o conhecimento hegemônico imposto pela colonialidade moderna e busca considerar conhecimentos, visões e racionalidades por ela invisibilizadas e oprimidas. Desse modo, a perspectiva descolonial de direitos humanos atenta às vítimas da face oculta da modernidade (indígenas, negros e demais), reconhecendo a validade de visões outras além do homem moderno europeu que fundamenta a perspectiva convencional. Então, medidas de combate de pobreza também ser elaboradas e exercidas em atenção a esses sujeitos vítimas da modernidade. No contexto brasileiro contemporâneo, as potencialidades dessa perspectiva podem ser ilustradas novamente em relação às medidas adotadas contra a pobreza indígena. Por um lado, uma ótica liberal e moderna pode buscar combater a pobreza indígena através da distribuição de renda para que satisfaçam direitos humanos monetariamente, o que exige, por exemplo, que comprem alimentos e se integrem

de algum modo ao meio urbano. Por outro lado, uma ótica descolonial, construída em atenção a visões dos indígenas, pode buscar combater a pobreza através da garantia de acesso à terra para que satisfaçam direitos humanos por meio do plantio de alimentos e da utilização da terra para exercer suas cosmovisões. A visão descolonial também pode reconhecer os efeitos prejudiciais de ações aparentemente neutras, como a exigência que os indígenas guardem documentos e realizem procedimentos burocráticos para acessar benefícios de combate de pobreza, impondo-os práticas naturalizadas na visão racionalista moderna. Para que medidas de pobreza sejam elaboradas e exercidas em atenção à ótica dos indígenas e demais grupos que não compartilhem os padrões do sujeito moderno europeu, é relevante a noção de interculturalidade. A interculturalidade reconhece as múltiplas cosmovisões coexistem, propõe um diálogo em igualdade de condições entre elas e exige a desconstrução de discursos e noções de inferiorização de determinados grupos. Ainda, a interculturalidade permite atentar à historicidade dos conflitos e processos sociais e políticos que embasam inferiorizações e explicações sobre pobreza. Assim, a perspectiva descolonial de direitos humanos permite reconhecer o traço colonial e eurocêntrico da imposição de uma determinada visão de pobreza monetária baseada no desenvolvimento econômico. A partir disso, permite também a abertura a concepções multidimensionais de pobreza elaboradas através da visão dos indivíduos em situação de pobreza. Consequentemente, inclusive a elaboração e concretização de medidas de combate de pobreza alinhadas aos interesses desses indivíduos.

- viii. Reconhecer a pobreza como uma questão de direitos humanos exige, também, reconhecer a relação entre pobreza e o direito à não-discriminação, sem, contudo, aprofundar o seu conteúdo jurídico nesse momento. Duas abordagens destacam-se nesse sentido, a da CIDH e a de Sandra Fredman.
- ix. A abordagem do Relatório da CIDH propõe analisar a pobreza através de uma perspectiva de direitos humanos, a qual se alinha à concepção multidimensional para expandir o critério monetário e à perspectiva descolonial para reconhecer as pessoas em situação de pobreza como merecedoras de dignidade e autonomia. A CIDH entende a situação de pobreza como um problema de obstáculos para o exercício de direitos humanos em condições de igualdade real pelos indivíduos que a vivenciam. A situação de pobreza abrange uma exposição acentuada a violações de direitos humanos, o que é incrementado por restrições decorrentes da situação socioeconômica das pessoas e pode resultar na responsabilidade internacional dos Estados. Esse conceito afirmado pela CIDH é destacável em quatro aspectos: *i)* aproximação com o próprio conceito de discriminação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; *ii)* dimensão estrutural das múltiplas violações de direitos humanos; *iii)* incremento de sua vulnerabilidade pela situação socioeconômica; e *iv)* responsabilidade dos Estados para proteger os indivíduos de situação de pobreza. A CIDH afirma expressamente que as situações de pobreza geralmente se traduzem em situações de violação ao direito básico de não-discriminação, bem como reconhece os impactos diferenciados da pobreza para grupos protegidos e alvos de discriminação. A primeira recomendação do Relatório da CIDH aos Estados trata-se do cumprimento dos direitos de igualdade

e não-discriminação para abordagem da pobreza, o que merece destaque em cinco pontos: *i)* os três poderes devem analisar e reformar medidas discriminatórias sofridas por pessoas em situação de pobreza; *ii)* essas medidas discriminatórias podem consistir em leis, normas, práticas e políticas públicas; *iii)* as medidas podem ser discriminatórias tanto por estabelecer um tratamento diferenciado com base em condições sociais, quanto por possuir impacto diferenciado; *iv)* os Estados devem adotar medidas de tratamento diferenciado em favor das pessoas em situação de pobreza para as garantir a “igualdade real”; e *v)* os Estados devem eliminar estereótipos de discriminação vinculados à situação de pobreza.

- x. A abordagem da jurista Sandra Fredman foi analisada apenas parcialmente nessa primeira parte da pesquisa, em atenção às suas considerações sobre o fenômeno pobreza posteriormente alvo de análise jurídica. Em um primeiro momento, Fredman adota a definição de pobreza elaborada por Amartya Sen por entendê-la como uma síntese entre o núcleo absoluto e as características relativas de pobreza, além de expandir sua concepção monetária. De qualquer forma, a autora não deixa de destacar as relações entre pobreza e desigualdade e atribui relevante função à redistribuição de recursos da sociedade para combater a pobreza em suas naturezas absoluta e relativa. Em um segundo momento, Fredman reconhece a relação entre pobreza e “desigualdades de status”, consistentes em discriminações sofridas por grupos protegidos, especialmente mulheres, minorias étnicas, negros, deficientes, idosos e crianças. Conforme a autora, esses grupos tanto são muito representados entre os pobres, quanto são as pessoas em situação de pobreza que mais sofrem os seus efeitos. Atenta a isso, Fredman demonstra como medidas que buscam diretamente combater pobreza podem influenciar as discriminações contra grupos protegidos, a partir de experiências do Reino Unido. Por um lado, medidas que buscam enfrentar desigualdades econômicas (como a valorização do salário-mínimo) podem favorecer grupos protegidos de discriminação, que constituem a maioria dos trabalhadores que recebem salário-mínimo. Por outro lado, medidas podem prejudicar grupos protegidos por fortalecer status sociais negativos, como a concessão de benefício previdenciário a mulheres por as considerar dependentes de homens. Desse modo, Fredman defende que a análise da pobreza deve contemplar as desigualdades de status sofridas por grupos protegidos de discriminação, além das desigualdades de recursos.

A partir da análise acima sintetizada, é possível avançar e buscar elaborar algumas breves conclusões parciais para prosseguimento da pesquisa, quais sejam:

- i. Em razão de definições de pobreza levadas à esfera pública serem juízos políticos, é importante reconhecer quem são os propositores das definições, quais seus fundamentos e interesses, bem como problematizar discursos que apresentem pobreza como um fenômeno universal e atemporal;
- ii. Embora pobreza em natureza relativa possua vantagens para identificar dinâmicas sociais que a constituem, é importante considerar alguns aspectos absolutos do indivíduo isoladamente para caracterizar pobreza, sob pena de se igualar pobreza

e desigualdade. O aspecto absoluto mais emblemático para caracterizar pobreza parece ser a fome.

- iii. A concepção monetária de pobreza é extremamente útil para análise da pobreza em sociedades monetizadas, nas quais os indivíduos costumam satisfazer suas necessidades e fruir de bens comuns através da renda. Inclusive, a renda parece ser a melhor informação isolada para se analisar pobreza em sociedades monetizadas. Ela é um importante fator para se iniciar uma análise de pobreza, porém é incompleta.
- iv. A concepção multidimensional de pobreza representa um importante avanço em relação à monetária e permite uma análise mais completa do fenômeno. Diante da variabilidade de suas propostas, é importante que a pobreza multidimensional busque analisar o exercício e fruição de direitos humanos, inclusive os direitos de igualdade, não-discriminação e participação, reconhecendo também a importância de os próprios indivíduos em situação de pobreza colaborarem para tanto.
- v. Reconhecer a relação entre pobreza e direitos humanos permite diferentes medidas de combate de pobreza, a depender da perspectiva de direitos humanos adotada.
- vi. A perspectiva convencional de direitos humanos pode ser útil especialmente para medidas de combate de pobreza em contextos em que compartilhados os ideais da modernidade europeia, que fundamentam o caráter universal e liberal de direitos humanos. Não pode, contudo, justificar a imposição de medidas de combate de pobreza que desconsiderem as visões e o protagonismo dos indivíduos considerados pobres.
- vii. A perspectiva descolonial de direitos humanos apresenta maiores contribuições para medidas de combate de pobreza, especialmente em contextos de diferenças culturais, mas também para todos os contextos de subordinação dos considerados pobres. Ela deve ser adotada para se pensar pobreza e medidas de seu combate a partir das visões e do protagonismo dos indivíduos em situação de pobreza, bem como para identificar o processo histórico que cria e perpetua situações de pobreza.
- viii. A abordagem da CIDH contribui para visualizar as pessoas em situação de pobreza como titulares de direitos humanos atribui importante valor aos direitos à igualdade e à não-discriminação. A aproximação da pobreza com esses direitos se dá especialmente no reconhecimento que: (i) as pessoas em situação de pobreza enfrentam óbices para o exercício de direitos humanos disponíveis a todos; (ii) as pessoas vinculadas a critérios proibidos de discriminação sofrem um impacto ainda maior da situação de pobreza (mulheres, negros, crianças etc.); e (iii) estereótipos e estigmas designados às pessoas em situação de pobreza servem para prática de atos discriminatórios.
- ix. A abordagem de Fredman contribui para a aproximação entre pobreza e não-discriminação especialmente através da identificação das desigualdades de status sofridas pelas pessoas em situação de pobreza.

- x. As abordagens da CIDH e de Fredman em aproximação entre pobreza e não-discriminação retomam importantes proposições apresentadas na análise da concepção multidimensional de pobreza e da perspectiva descolonial de direitos humanos. Isso foi apresentado na análise tanto para ressaltar quanto para desenvolver essas proposições. As proposições fundamentais para prosseguimento da pesquisa são as seguintes:
- a) Indivíduos em situação de pobreza são titulares de direitos humanos, possuem liberdade, autonomia e agência para definirem escolhas e modos de vida sem serem tratados como pacientes e receptores passivos de ajuda externa. Medidas de combate de pobreza devem ser construídas e exercidas a partir dos interesses das pessoas em situação de pobreza e as considerando como protagonistas;
 - b) Ações de combate de pobreza devem atender além de aspectos monetários e considerar os seus efeitos para o status das pessoas em situação de pobreza, em atenção ao fato de que ela produz impactos diferenciados a membros de grupos protegidos;
 - c) A possibilidade de participação social e política é de significativa importância para as pessoas em situação de pobreza e permite inclusive a alteração da percepção de estar ou não em situação de pobreza;
 - d) Os prejuízos sofridos pelas pessoas em situação de pobreza decorrem de múltiplas violações de direitos humanos e não podem ser combatidos apenas individualmente por quem as sofre, mas exigem mudanças estruturais na sociedade; e
 - e) Pessoas sofrem estigmas e estereótipos sociais negativos em decorrência de sua situação de pobreza, os quais devem ser combatidos para que sejam tratadas socialmente com dignidade e respeito.

Observadas essas conclusões parciais, a pesquisa prosseguirá para análise da proibição de discriminação em razão de pobreza e suas possibilidades de reconhecimento no direito brasileiro.

2 PROIBIÇÃO GERAL DE DISCRIMINAÇÃO

Para se abordar o tema da discriminação em razão de pobreza dentro do direito da antidiscriminação, iniciou-se com a análise do próprio fenômeno “pobreza” (primeiro capítulo). Para prosseguir em relação ao reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro, é necessário ainda, antes, analisar a proibição geral de discriminação no direito brasileiro, o que será realizado nesse segundo capítulo. Ou seja, cabe aqui tratar da proibição de discriminação no direito brasileiro não necessariamente vinculada à pobreza ou a qualquer outro determinado critério proibido de discriminação.

O direito da antidiscriminação é um campo jurídico cujas normas operam a partir da análise conjunta das relações entre dois conceitos: a igualdade e a discriminação (MOREIRA, 2020, p. 51). Normas antidiscriminatórias são respostas a determinadas desigualdades, as quais possuem legitimidade ou não a depender de seus contextos histórico, social e jurídico (FREDMAN, 2011b, p. 38). Conforme Roger Raupp Rios (2020, p. 1334), o princípio jurídico da igualdade é tradicionalmente compreendido por uma exposição estática de seu conteúdo e extensão, em uma enumeração de suas dimensões formal e material sem considerar o fenômeno discriminatório, o que limita o seu enfrentamento. Por sua vez, a análise jurídica da discriminação preocupa-se com os prejuízos experimentados por aqueles que sofrem em decorrência de violações ao princípio da igualdade, de modo a enfrentar situações de estigma e subordinação por eles suportadas (RIOS, 2020a, p. 1334).

O Estado brasileiro é parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH) e se submete à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), razão pela qual desde já é atribuída importância a normas do SIDH e à compreensão Corte IDH para essa análise geral da proibição de discriminação, sem prejuízo do detalhamento de julgamentos e da observância pelo direito brasileiro no capítulo final.

A análise a seguir da proibição de discriminação em geral no direito brasileiro será realizada em três partes complementares.

A primeira trata da relação entre igualdade jurídica¹⁰⁴ e não-discriminação (seção 2.1) e divide-se em duas subseções, iniciando com as tradicionais dimensões formal e material da igualdade (2.1.1) e encerrando com a proibição de discriminação como um conteúdo jurídico do princípio da igualdade (2.1.2). Aqui são abordadas algumas relações dessas compreensões do princípio da igualdade com o enfrentamento do fenômeno pobreza.

A segunda parte apresenta uma conceituação de discriminação (2.2), o que explicita o alcance do conteúdo da proibição geral de discriminação e serve como fundamentação normativa mais específica para utilização de categorias do direito da antidiscriminação no direito brasileiro. Ela é dividida em duas subseções complementares, relativas à incorporação, pelo sistema brasileiro, de normas do direito internacional dos direitos humanos (2.2.1) e à compreensão da Corte IDH do vínculo entre proibição de discriminação e garantia de direitos (2.2.2).

Por fim, a terceira parte busca apresentar traços particulares de normas de direito da antidiscriminação (2.3), mediante análise de uma proposta de classificação (2.3.1) e de suas possíveis relações com situação de pobreza (2.3.2), o que contribui para as distinguir, de modo não excludente, de demais normas protetivas que se relacionem ao fenômeno discriminação e à pobreza. Nessa última seção, já se defende a possibilidade de a pobreza (ou a situação de pobreza) ser reconhecida como um específico critério proibido de discriminação, e não apenas como parte do conteúdo de outros critérios – embora isso também seja possível, ainda que com limitações de sua extensão e efetividade.

¹⁰⁴ Destaca-se a restrição à análise da igualdade especificamente jurídica. Não obstante se atente a determinadas influências da filosofia e das ciências sociais que são amplamente consideradas para análise do princípio da igualdade no direito (por exemplo, a teoria aristotélica sobre igualdade e a abordagem de Nancy Fraser sobre reconhecimento e redistribuição), a pesquisa não busca analisar a noção de igualdade em áreas diversas do direito. Por essa razão, por exemplo, deixa-se de considerar, para fins dessa análise de igualdade, a citada abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen.

2.1. Igualdade jurídica e não-discriminação

O princípio jurídico¹⁰⁵ da igualdade é previsto “desde sempre” na norma constitucional brasileira, contemplado entre os direitos fundamentais assegurados ao indivíduo desde a primeira Constituição brasileira, de 1824 (ROCHA, 1996, p. 288). No entanto, previsões constitucionais de igualdade têm sido interpretadas de modos significativamente distintos, conforme se exemplifica em relação a algumas disposições constitucionais sobre a igualdade.

Se há uma aparente influência aristotélica na previsão da Constituição do Império de 1824 de que a lei, igual para todos, “recompensará em proporção dos merecimentos de cada um” (BRASIL, 1824)¹⁰⁶, a aplicação da *fórmula aristotélica de igualdade* depende dos valores que a acompanhem em cada contexto social, como visto acima. Se a disposição que “Todos são iguais perante a lei”, adotada na Constituição da Primeira República de 1891¹⁰⁷ e repetida até então¹⁰⁸, aponta uma ideia de *igualdade formal*, esse conceito pode ser utilizado tanto para se exigir uma aplicação da lei sempre cega às diferenças, quanto para permitir um tratamento desigual dos considerados desiguais, conforme será exposto a seguir. Se a instituição constitucional de determinados critérios

¹⁰⁵ Os princípios enquanto normas jurídicas têm sido objeto de ampla discussão no direito brasileiro nas últimas décadas, especialmente a partir das teorias estrangeiras de Ronald Dworkin e Robert Alexy (LEIVAS, 2006) e das propostas nacionais de Lênio Luiz Streck e Humberto Ávila. A presente pesquisa não aborda essa discussão, mas necessita considerar o fato de a igualdade jurídica ser usualmente um *princípio*, o que influenciará na posterior análise da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro. Considerando a influência da obra antidiscriminatória de Adilson José Moreira (2020) para essa pesquisa, adota-se a definição do mesmo autor sobre princípios constitucionais estruturantes, como é o caso da igualdade: “Essas normas expressam as direções básicas presentes em um sistema constitucional. São os parâmetros que expressam os valores centrais da ordem política. Essas normas têm uma função fundamental na construção desse campo jurídico porque expressam o tipo de racionalidade a partir da qual será organizada a ordem política de um país. São os princípios centrais da ordem jurídica que estabelecem os preceitos de operação dos poderes estatais, da relação das relações entre os indivíduos e da relação do Estado com eles.” (MOREIRA, 2020, p. 100).

¹⁰⁶ Constituição Política do Império do Brasil de 1824: “(...) A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um” (art. 179, inc. XIII – BRASIL, 1824).

¹⁰⁷ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891: “(...) Todos são iguais perante a lei” (art. 72, § 2º - BRASIL, 1891).

¹⁰⁸ Embora todas as Constituições desde então disponham essa expressão (BRASIL, 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967; e BRASIL, 1988), são as Constituições de 1937 e 1946 que, ao tratar especificamente da igualdade geral, limitam-se a repetir a disposição da Constituição de 1891. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937: “(...) todos são iguais perante a lei;” (art. 122, ‘1º’) – BRASIL, 1937); e Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946: “(...) § 1º Todos são iguais perante a lei.” (art. 141, § 1º - BRASIL, 1946).

de diferenciação proibidos, como realizado pela Constituição de 1934¹⁰⁹ e pela Constituição de 1967¹¹⁰, direciona a uma ideia de *igualdade material* à medida que define razões para diferenciações, como demonstrado a seguir, as diversas formulações materiais de igualdade resultam em diferentes níveis de efetividade social no combate aos prejuízos sofridos pelos indivíduos vinculados a esses critérios. E se o objetivo constitucional da Constituição de 1988 de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988 – art. 3º, inc. IV) indica um conteúdo *do princípio da igualdade diferente* das dimensões formal e material¹¹¹, preocupada especialmente com a proteção de grupos subordinados e a proibição de discriminação, como ela deve ser concretizada? A conjunção condicional “se” não é empregada por acaso. Há ampla divergência doutrinária na interpretação do princípio da igualdade jurídica¹¹², o que exige algum esforço para sua apresentação de forma sintética.

¹⁰⁹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934: “(...) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.” (art. 113, ‘1’) - BRASIL, 1934).

¹¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967: “(...) § 1º Todos são iguais perante a lei, sem distinção, de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei.” (art. 150, § 1º - BRASIL, 1967).

¹¹¹ Exemplificativamente, em relação à Constituição Federal de 1988, Barroso e Osório (2016, p. 208) identificam três dimensões do princípio da igualdade jurídica e fundamentam sua acolhida constitucional a partir das seguintes disposições: igualdade formal (“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” – art. 5º, caput – BRASIL, 1988); igualdade material, ou igualdade como redistribuição (“construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” – art. 3º, inc. I e III – BRASIL, 1988); e igualdade como reconhecimento (“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” – art. 3º, inc. IV – BRASIL, 1988).

¹¹² A mesma variabilidade se verifica na análise do princípio da igualdade em âmbitos mais específicos, como exemplifica o direito tributário. Se nessa área a igualdade é vista como a exigência de que o fardo do tributo seja coletivo e atinja igualmente a todos (KIRCHHOF, 2016, p. 19), por meio da generalidade e da universalidade que não consideram as pessoas (TIPKE, 1984, p. 517), ela também é vista como uma imposição de tratamento igualitário apenas a quem está na mesma situação jurídica (CARRAZA, 2002, p. 70), de modo a permitir diferenciações em atenção exclusivamente à capacidade econômica das pessoas (CARVALHO, 2015, p. 293-294; COSTA, 1993, p. 39-41; CARRAZA, 2002, p. 77; KIRCHHOF, 2016, p. 45). E há normas constitucionais tributárias que se alinham à primeira e à segunda exigências (exemplificativamente, art. 150, inc. II e art. 151, inc. I alinhados a uma; e art. 151, inc. I¹¹² e art. 145, § 1º alinhados a outra - BRASIL, 1988). Mas e se o princípio da igualdade também exigir um tratamento tributário diferenciado em atenção a fatores não limitados à capacidade econômica, como já faz em relação às pessoas com deficiência e acometidas de doenças graves (Lei nº 8.989/1995, art. 1º, inc. IV; Lei nº 8.383/1991, art. 72, inc. IV; Lei nº 7.713/1988, art. 6º, inc. XIV), ou como há propostas que se faça em relação a sexo e gênero (MAZZARDO, AQUINO, 2014; GORANOV, 2018; PUGLIESI; OLIVEIRA; ANTUNES DE SOUZA, 2017)¹¹² e raça (MORAN; WITHFORD, 1996; CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES, 2018; STRAND; MIRKAY, 2019)¹¹²?

Como dito, o princípio da igualdade jurídica será abordado a seguir em dois momentos. Primeiro, em abordagem das tradicionais dimensões formal e material da igualdade jurídica (2.1.1). Para tanto, será introduzida a influência da teoria clássica aristotélica e apresentados traços gerais das dimensões formal e material e alguns de seus reflexos no enfrentamento de situação de pobreza. Segundo, em apresentação da igualdade jurídica como norma jurídica proibitiva de discriminação (2.1.2), para se abrir espaço ao desenvolvimento do direito da antidiscriminação. Esse segundo momento é um passo fundamental no desenvolvimento desta pesquisa, pois contempla uma compreensão da igualdade como não-discriminação capaz de realizar a aproximação entre pobreza e discriminação apresentada na primeira parte (1.3.2). Especificamente, a interpretação da igualdade por meio da perspectiva da antissubordinação é relevante ao enfrentamento das discriminações sofridas por pessoas em situação de pobreza.

2.1.1 A igualdade jurídica e suas dimensões formal e material

A igualdade é valor de indiscutível presença na história do pensamento político (LAKOFF, 1964) e no direito, cujas raízes remontam a célebres elaborações da antiguidade clássica e, principalmente, à noção de justiça em Aristóteles (MIRANDA, 2008, p. 237). A igualdade na teoria da justiça aristotélica influencia até hoje a concepção de igualdade no direito ocidental (CASSAGNE, 2017, p. 253-258; RIOS, 2002, p. 25-31). Mesmo que para criticá-la, a igualdade em Aristóteles é considerada por diferentes abordagens contemporâneas do princípio da igualdade jurídica que serão abordadas a seguir - seja uma visão mais tradicional do princípio em seus âmbitos formal e material¹¹³, seja uma concepção de maior vinculação com o mandamento de não-discriminação¹¹⁴.

¹¹³ Embora ela possa ser criticada por limitar o conteúdo da igualdade (SILVA, 2014, p. 215) e seja apontada apenas como um ponto de partida (MELLO, 2000, p. 10-11), fato é que a fórmula aristotélica é amplamente considerada para definição da igualdade jurídica (HESSE, 1998, p. 330). Em uma ilustração dessa observação na prática jurídica contemporânea no Brasil, é a repetida afirmação do Ministro Eros Grau, estampada em ementas de julgados do Supremo Tribunal Federal, que, desde Aristóteles, a igualdade consiste em dar tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais (ADC nº 3.105, j. 18/08/2004; ADC nº 3.070, j. 29/11/2007; e MS nº 26.690, j. 30/09/2008 – todos do Tribunal Pleno).

¹¹⁴ Defende-se que a proibição de discriminação, enquanto conteúdo do princípio da igualdade jurídica, deve superar a concepção aristotélica para tornar-se substantivo (FREDMAN, 2011b, p. 14) e perseguir o mandamento constitucional de combate à discriminação, não se limitando a um dever de racionalidade na aplicação da máxima aristotélica (RIOS, 2008, p. 33-35; RIOS, 2011, p. 320). Não obstante, também se reconhece que o ponto de partida das nossas ideias de igualdade tem como marco a máxima aristotélica

Aliás, os sentidos de justiça aristotélicos têm sido especificamente observados no âmbito do direito da antidiscriminação, como ilustra a sua utilização como teoria de justiça (LINTON, 2018¹¹⁵), para fins de compreensão da modalidade de discriminação indireta (MORRIS, 1995¹¹⁶; GARDNER, 1996¹¹⁷), para a extensão dos efeitos da antidiscriminação ao direito privado (SILVA, 2020¹¹⁸) e para justificativa de ações afirmativas (GOMES, 2001¹¹⁹). Portanto, revela-se apropriado referir-se à teoria clássica dos sentidos de justiça em Aristóteles e sua relação com a igualdade.

A noção de justiça como uma relação de igualdade entre dois termos perpassa todo o pensamento grego até sua última e mais completa formulação na Ética

de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais (FREDMAN, 2011b, p. 8), a qual é adotada como premissa no raciocínio jurídico de interpretação do princípio constitucional da igualdade. (RIOS, 2002, p. 22). Ademais, as críticas dos referidos autores aplicam-se a um determinado entendimento de igualdade jurídica restrita à expressão clássica da citada máxima de Aristóteles, mas não diretamente à teoria de justiça aristotélica.

¹¹⁵ Não obstante reconheça a aplicabilidade de outras teorias da justiça, como as desenvolvidas por John Rawls e Ronald Dworkin, William Linton (2018, p. 170-171) considera atrativo o modelo aristotélico pelas seguintes três razões: (i) a distinção entre os sentidos de justiça corretiva e distributiva corresponde a um tipo de justiça dirigida tanto às partes individuais quanto aos grupos sociais; (ii) a diferença sugere uma divergência entre as demandas que buscam justiça com bases em erros do passado e aquelas que buscam justiça para alcançar objetivos futuros; e (iii) os sentidos oferecem uma oportunidade de comparar uma demanda de discriminação com uma demanda de reparação cível.

¹¹⁶ Para Andrew J. Morris (1995), as características estruturais, substantivas e processuais da discriminação indireta possuem alta correlação com as características da justiça corretiva em Aristóteles. Segundo Morris (1995, p. 215), o modelo de justiça distributiva pode prever que o empregador passe a criar vagas de emprego, mas têm dificuldades em condenar em danos o empregador que causa discriminação sem intenção discriminatória; já a justiça corretiva tem bastante conforto para tanto. No entanto, é importante destacar que a compreensão de Morris sobre discriminação indireta parece se concentrar nas relações de trabalho estabelecidas entre agentes privados, nas quais a justiça corretiva seria útil para ajustar a relação prejudicada pela discriminação indireta e impor a responsabilização do empregador em favor do empregado.

¹¹⁷ Em resposta à Morris (1995), John Gardner (1996) defende que também a justiça distributiva é contemplada pela proibição de discriminação indireta, à medida que o direito da antidiscriminação se preocupa inclusive com deveres de justiça primários (referentes ao tratamento das pessoas em comparação a outros e em atenção à sua posição relativa), além dos deveres de justiça secundários abordados por Morris (referentes a uma arguível violação dos deveres primários). Assim, Gardner (1996, p. 366-367) compreende que é a justiça distributiva que fundamenta a proibição primária de ocorrência de discriminação indireta, ao passo que a justiça corretiva pode ser aplicável secundariamente para condenação de determinada ação de discriminação indireta.

¹¹⁸ É a partir da análise da aplicabilidade da justiça distributiva ao direito contratual, que Jorge Cesa Ferreira da Silva (2020, p. 228-248) defende parcimônia e cuidado para extensão das categorias do direito da antidiscriminação ao direito privado, o qual se atrela especialmente a razões de justiça corretiva, referentes às partes concretamente envolvidas em uma situação e aos possíveis danos e ganhos dessa relação. Por considerar riscos decorrentes de razões de justiça distributiva permitirem a responsabilização de indivíduos não necessariamente vinculados de modo direto a essa injustiça, o autor apresenta limitações para incorporação da proibição de discriminação indireta no direito contratual (SILVA, 2020, p. 228-256).

¹¹⁹ Joaquim Barbosa Gomes (2001, p. 61-73) analisa os fundamentos da justiça compensatória (corretiva) e da justiça distributiva para justificar, especialmente a partir de razões da última, a instituição de ações afirmativas em favor de grupos historicamente marginalizados.

Nicomacéia de Aristóteles (TABORDA, 1998, p. 244)¹²⁰. No Livro V da *Ética a Nicomaco* de Aristóteles, o termo “justiça” distingue-se em dois sentidos: legal¹²¹ e particular¹²² (PINTO, 2013), também entendidos, respectivamente, como geral e especial (IRWIN, 1988, p. 424-425).

A justiça particular é a que orienta o conceito de igualdade jurídica até nossos dias (RIOS, 2002, p. 27) e, por isso, merece maior atenção nessa pesquisa. Essa justiça particular aristotélica, vinculada à igualdade, tradicionalmente é distinguida em duas espécies: distributiva, referente à distribuição de bens da cidade passíveis de se partilhar, e corretiva (ou comutativa), referente ao estabelecimento de ordem nas relações entre

¹²⁰ Na Grécia antiga, já os pré-socráticos concebiam a justiça como igualdade, conforme demonstra Guido Fassò (1982, p. 27) a partir do sinônimo atribuído entre *democracia* - representação do ideal político e ético da *polis* -, e *isonomia* - representação da igualdade de direito entre os cidadãos. Nesse sentido, é ilustrado por Heródoto (1979, p. 161) ao qualificar democracia como isonomia em seu relato sobre a disputa do trono da Pérsia por defensores da monarquia, da oligarquia e da democracia.

¹²¹ A justiça legal trata-se da mais importante das virtudes à medida que induz ao comportamento de conformidade à lei, a qual é matriz das demais virtudes e busca sempre a utilidade comum e ordena o agir virtuoso (FASSÒ, 1982, p. 60). Aqui, cabe destacar que as *leis* que formam a justiça geral não são o direito, embora se reportem a ele, mas são leis *morais* que estruturam a cidade e ordenam a boa relação de seus cidadãos (VILLEY, 2003, p. 59-61). Desse modo, a justiça legal se identifica com a virtude perfeita e superior por dizer respeito a todas as virtudes e ser exercida em proveito de outro (PINTO, 2013, p. 83). Nesse sentido da justiça legal, Aristóteles refere que “*llamamos justo a lo que es de índole para producir y preservar la felicidad y sus elementos para la comunidad política*” (EN, 1129b). Trata-se de, então, de uma preocupação com o bem comum de toda comunidade política (IRWIN, 1988, p. 424), com as condições que permitam a boa convivência entre os cidadãos (LOPES, 2021, p. 306).

¹²² A justiça particular, por sua vez, é uma parte da justiça legal que também é exercida em relação a outra pessoa, mas ao invés de pautar-se na observância da lei como na justiça legal, pauta-se especialmente na observância da igualdade (PINTO, 2013, p. 84-85). Distinguindo-se da justiça legal que é uma virtude total e perfeita, a justiça particular é uma virtude essencialmente social (CHROUST, 1942, p. 119). Ou seja, enquanto a justiça legal é virtude por observar o justo meio dos comportamentos opostos, a justiça particular é virtude por ser ela mesma o justo meio, sendo virtude por justamente ser igualdade, em referência a pessoas e sujeitos ou a coisas e objetos (FASSÒ, 1982, p. 61-62). Nesse sentido, T.H Irwin (1988, p. 426) aponta que, ao passo que a justiça legal se refere a uma preocupação generalizada com o bem comum, manifestada em alguma das virtudes de caráter, a justiça particular refere-se a um estado mais específico de caráter manifestado na justiça, e não em alguma outra virtude. Em síntese, enquanto a justiça legal se preocupa com a observação às leis (morais) e condena o cometimento de ações viciosas (por exemplo, a covardia), a justiça particular se preocupa com a equidade e a igualdade e condena a ganância de se buscar um ganho maior do que sua parte (PINTO, 2013, p. 84-85; IRWIN, 1988, p. 426). Em síntese, enquanto a justiça legal se preocupa com a observação às leis (morais) e condena o cometimento de ações viciosas (por exemplo, a covardia), a justiça particular se preocupa com a equidade e a igualdade e condena a ganância de se buscar um ganho maior do que sua parte (PINTO, 2013, p. 84-85; IRWIN, 1988, p. 426). Exemplificativamente, diante da pertença da justiça particular à justiça legal, o indivíduo injusto em razão da ganância viola a justiça particular e também a justiça legal, pois “tudo que é desigual é ilegal”, enquanto o indivíduo injusto por cometer ação viciosa pode violar apenas a justiça legal, pois “o que é ilegal não é necessariamente desigual”; ou seja “a violação da lei (na justiça geral, que não diz respeito ao igual ou ao desigual, mas ao legal e ilegal) não produz necessariamente uma desigualdade, ao contrário, a desigualdade é sempre violação da lei” (PINTO, 2013, p. 85). Por fim, importante destacar que “o injusto quer mais do que é bom e menos do que é ruim, mas esse mais ou menos se mede em detrimento de outros. Trata-se de ter mais de algum bem em prejuízo dos outros.” (LOPES, 2021, p. 299).

os indivíduos (PINTO, 2013, p. 85-86). A divisão interna da justiça particular baseia-se, portanto, na relação que os sujeitos podem ter entre si em relação a bens ou coisas – partilha na justiça distributiva e troca na justiça comutativa (LOPES, 2021, p. 315).

A justiça particular distributiva consiste na “prática nas distribuições de honras, dinheiro ou qualquer outra coisa que se reparta entre os que têm parte no regime” (ARISTÓTELES, EN, 1130b). Preocupa-se com a distribuição de bens pelo Estado aos cidadãos (IRWIN, 1988, p. 427), de modo a dar a cada um segundo o seu valor e considerando que o tratamento dado a esses cidadãos pode ser igual ou desigual (FASSÒ, 1982, p. 63)¹²³. Assim, trata-se da *distribuição* de certas coisas entre duas ou mais pessoas, ou no *ajuste* dessas coisas para as proporções adequadas, demandando que apenas os iguais sejam tratados igualmente e caracterizando-se como uma *igualdade proporcional*, que atribui encargos de acordo com a capacidade dos indivíduos suportá-los e concede suporte em montantes que variam de acordo com as necessidades de cada indivíduo (CHROUST, 1942, p. 120). Há aqui, um reconhecimento da desigualdade de “valor” entre os sujeitos, que são tratados desigualmente em proporção à sua desigualdade.

Por sua vez, a justiça particular corretiva regula ou corrige as relações de trocas entre os indivíduos que podem ser voluntárias ou involuntárias, realizando-se, respectivamente, em *pleno grado*, nos atos de mútua vontade - como os contratos -, ou em *contra grado* de uma das partes, como os delitos (ARISTÓTELES, EN, 1131a; PINTO, 2013, p. 86). Serve, então, como um elemento retificador dessas relações (FASSÒ, 1982, p. 63).

A principal diferença da justiça corretiva em relação à distributiva consiste na diferença da função da igualdade, à medida que a justiça corretiva não se preocupa com o valor e a virtude das pessoas envolvidas em uma injustiça, mas sim trata as pessoas

¹²³ É uma forma de expressar a igualdade de relações em proporção geométrica em razão das desigualdades dos indivíduos (FASSÒ, 1982, p. 62; PINTO, 2013, p. 86). Conforme o próprio Aristóteles (EN, 1131a), em decorrência de o justo ser o igual e, por sua vez, o igual ser um termo médio entre o mais e o menos desigual, o justo será também um termo médio e igual relativamente a algo e alguns, requerendo no mínimo quatro termos, referentes às duas pessoas para quem se é justo e às duas coisas distribuídas. A partir desse desafio da justiça distributiva de distribuir vantagens e desvantagens, benefícios e gravames, direitos e deveres a uma pluralidade de indivíduos pertencentes a uma categoria, Norberto Bobbio (1993, p. 60-61) destaca a sua ação multilateral e unidirecional para tratar do problema de equiparação de pessoas nas relações de convivência.

como iguais a fim de restaurar o *status quo* abalado, impondo a uma das pessoas uma perda e transferindo a outra pessoa o que lhe foi retirado (IRWIN, 1988, p. 428-429). Daí que sua preocupação é com a proporção entre dois “bens comensuráveis”, tais como o trabalho, salário, prejuízo e recuperação, e não com as diferenças de valor entre as pessoas (CHROUST, 1942, p. 120-121). Assim, para Aristóteles, a justiça corretiva busca corrigir uma injustiça (desigualdade) em atenção ao dano causado, independentemente do “valor” dos sujeitos envolvidos, os quais são igualados entre si¹²⁴. Portanto, o procedimento deve ser aplicar uma medida para restabelecer a igualdade que havia antes da ação injusta, subtraindo de quem lesa uma quantidade igual a perdida pelo lesado (assumindo, assim, um caráter de sanção) e restabelecendo a igualdade em favor de quem perdeu (PINTO, 2013, p. 87)¹²⁵.

Em síntese do sentido da justiça particular como igualdade e sua distinção em justiça distributiva e corretiva, Alasdair MacIntyre (1988, p. 103-104) afirma que a justiça corretiva possui a função de restaurar, no que for possível, a ordem justa que foi parcialmente destruída por uma ação injusta, enquanto a justiça distributiva busca a obediência ao princípio de distribuição que define a ordem protegida pela justiça corretiva. Ou seja, conforme didática exemplificação de José Reinaldo Lima Lopes (2021, p. 316), uma relação de justiça corretiva equivale a um “jogo de soma zero”, em que os participantes apenas trocam os seus haveres, enquanto a justiça distributiva equivale a um “jogo de soma não zero”, em que os participantes dividem resultados positivos ou negativos. Importante para fixação nessa pesquisa é: enquanto a relação distributiva

¹²⁴ Conforme síntese do próprio Aristóteles: “En cambio, la justicia de los modos de trato es, sí, una igualdad, y lo injusto una desigualdad, pero no según aquella proporción (*geométrica, da justiça distributiva*), sino según la proporción aritmética. Lo mismo da, en efecto, que un hombre bueno haya defraudado a uno malo que que uno malo haya defraudado a uno bueno, o que el adulterio haya sido cometido por un hombre bueno o malo: la ley sólo mira a la especie del daño y trata como iguales al que comete la injusticia y al que la sufre, al que perjudica y al perjudicado. De modo que es esta clase de injusticia, que es una desigualdad, la que el juez procura igualar; y así, cuando uno recibe un golpe y otro lo da, o uno mata y otro muere, el sufrimiento y la acción se reparten desigualmente, pero el juez procura igualarlos con el castigo quitando del lado de la ganancia, pues en tales casos se usa en general el término «ganancia» aunque no es adecuado a algunos, por ejemplo, refiriéndose al que ha dado un golpe, y el de «pérdida».. refiriéndose a la víctima; en todo caso, cuando esta clase de daño se mide, decimos que uno sale ganando y otro sale perdiendo.” (ARISTÓTELES, EN, 1131b-1132a).

¹²⁵ Desse modo, refere-se em termos matemáticos a uma proporção aritmética em razão de tratar igualmente os indivíduos da relação que se intervém (FASSÔ, 1982, p. 62; PINTO, 2013, p. 86). Assim, a partir desse desafio da justiça corretiva de estabelecer a correspondência antecedente com um ter ou subsequente com um receber, Norberto Bobbio (1993, p. 60) destaca a sua ação bilateral e recíproca para tratar do problema de equivalência de coisas nas relações de troca.

atenta a determinado *valor* dos indivíduos para distribuir bens e recursos na proporção desse valor perante a sociedade (reconhecendo, portanto, a desigualdade entre os indivíduos) a relação corretiva não atenta a diferentes valores entre os indivíduos, mas apenas aos prejuízos que romperam determinada relação de igualdade.

O desafio, então, trata-se dos critérios a serem observados nessas relações de justiça como igualdade, especialmente em relação à justiça distributiva que necessita estabelecer critérios para divisão de bens entre os indivíduos de acordo com seus valores. Aristóteles reconhece que são relativos os critérios dessa distribuição realizada de acordo com o valor de cada cidadão, a depender de cada *polis* e sua constituição política; no entanto, considera a distribuição de se dar de acordo com algum tipo de merecimento pautado em compreensões de mérito (MACINTYRE, 1988, p. 104; PINTO, 2013, p. 86). Nesse sentido, Aristóteles expõe que

Esto resulta además evidente por los méritos: todos están de acuerdo, en efecto, en que lo justo en las distribuciones debe consistir en la conformidad con determinados méritos, si bien no coinciden todos en cuanto al mérito mismo, sino que los democráticos lo ponen en la libertad, los oligárquicos en la riqueza o en la nobleza, y los aristocráticos en la virtud. (EN, 1131a).

Os princípios do merecimento são aprendidos na participação na *polis*, requerendo-se experiência, hábito e reta razão para se reconhecer quem deve qual bem a quais pessoas em uma variedade de situações; daí, a justiça ocupa uma posição chave perante as outras virtudes ao orientar julgamentos em diversas situações relativas ao exercício das demais virtudes (MACINTYRE, 1988, p. 106; RIOS, 2002, p. 29). Contudo, a distribuição conforme o merecimento apenas é viabilizada em contextos da *polis* em que haja: i) um projeto comum para a realização de objetivos em que as pessoas consideradas mais merecedoras tenham contribuído mais do que as menos merecedoras; e ii) uma visão comum sobre a aferição das contribuições e das recompensas decorrentes da fidelidade a esses objetivos (MACINTYRE, 1988, p. 106-107; PINTO, 2013, p. 86).

Ou seja, não há uma fórmula universal para resolução dos problemas de distribuição. Para tanto, Cassagne (2017, p. 253-263) afirma que será necessário observar os critérios de equilíbrio ou contrapeso sugeridos pela razão prática aristotélica, o que consiste em conceber a igualdade como uma proporcionalidade sintetizada na

fórmula de “tratar como semelhantes, os casos semelhantes e de maneira diferente, os casos diferentes”.

Essa fórmula de “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” tem sido amplamente considerada por abordagens contemporâneas do princípio da igualdade jurídica e permite distintas interpretações (ALEXY, 1993, p. 385). E isso porque a igualdade aristotélica possui um caráter convencional e não é uma propriedade intrínseca das coisas, indivíduos ou termos, mas *relações* entre coisas, indivíduos ou termos (LOPES, 2021, p. 296-297). Nesse sentido, para Pontes de Miranda (1970, p. 679), defender a necessidade de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais é levantar “armas que não deixam ensejo ao entendimento”, pois as pessoas são iguais e também desiguais, a depender do que se esteja observando. Assim, a atribuição de um sentido à afirmação de igualdade exige complementação a respeito de quem são os iguais e em o que há igualdade (BOBBIO, 1993, p. 53-55; HESSE, 1998, p. 330-331; CANOTILHO, 2003, p. 428; PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 671).

A adoção, pela literatura jurídica, da fórmula aristotélica “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” tem se apresentado na classificação do princípio da igualdade jurídica em suas dimensões formal e matéria, sendo sua vinculação a uma ou outra dimensão da igualdade objeto de ampla divergência na doutrina jurídica. Exemplificativamente, por diferentes razões, Silva (2014)¹²⁶ e Corbo (2017)¹²⁷ a relacionam com a dimensão formal de igualdade. Por outro lado, Hesse (1998)¹²⁸, Canotilho (2003)¹²⁹ e Rios (2002)¹³⁰ utilizam a fórmula aristotélica para a própria

¹²⁶ José Afonso da Silva (2014) entende que a igualdade aristotélica se limitaria à igualdade formal, pois ela considera “apenas a igualdade dos indivíduos, e não a igualdade dos grupos” (SILVA, 2014, p. 216), de modo que permite se tratar diferentemente as pessoas escravizadas e os seus proprietários, prevalecendo uma “injustiça real” (SILVA, 2014, p. 215).

¹²⁷ Wallace Corbo (2017) considera que, ainda atrelada a uma premissa formal, o princípio da igualdade impõe que a lei não pode violar “o imperativo segundo o qual situações iguais devem ser tratadas de maneira igual e situações distintas devem ser tratadas distintamente” (CORBO, 2017, p. 20).

¹²⁸ Konrad Hesse (1998) entende que a fórmula de tratamento igual dos iguais e desigual dos desiguais é a própria definição da igualdade material, a qual não está condicionada a um tratamento igualitário em todas as relações (igualdade formal) e exige que “só aquilo que é igual deve ser tratado igualmente” (HESSE, 1998, p. 330).

¹²⁹ José Joaquim Gomes Canotilho (2003) refere que o princípio da igualdade exige “uma igualdade material através da lei, devendo tratar-se por ‘igual o que é igual e desigualmente o que é desigual’” (CANOTILHO, 2003, p. 427-428).

¹³⁰ Roger Raupp Rios (2002) entende que a igualdade formal contraria “materialmente a consagrada máxima segundo a qual ser justo é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades” (RIOS, 2002, p. 41).

caracterização da dimensão material de igualdade. Similarmente, Velloso (2010)¹³¹ entende que compreensões formais de igualdade devem ser aperfeiçoadas para, aí então, satisfazer a fórmula aristotélica de modo material. Evitando entrar em um debate terminológico, Silva (2021) aponta a relação da fórmula com a igualdade formal e material¹³².

Não se pretende aqui explorar as diversas definições dessas dimensões formal e material, as quais possuem significativas distinções a depender dos diferentes critérios classificativos e terminologia utilizados. De qualquer forma, diante da presença e importância desses conceitos no direito brasileiro, passa-se a uma exposição de suas linhas gerais e de algumas de suas relações com o enfrentamento às desigualdades sofridas pelas pessoas em situação de pobreza.

A igualdade formal é fundamentada no ideal abstrato de igual valor entre todos¹³³, o que foi resgatado pela Reforma e pelo Iluminismo (BOBBIO, 1993, p. 68)¹³⁴ para combater os privilégios dos nobres (TIPKE, 1982, p. 517) e superar a ordem estamental particularista da estrutura social feudal (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019, p. 80-81). Na tradição moderna, esse ideal foi acolhido como prescrição normativa por meio da afirmação que *todos são iguais perante a lei* (BOBBIO, 1993, p. 70-71). Sobretudo, a igualdade formal postula que os indivíduos são iguais e, por isso, devem ser submetidas a um igual tratamento jurídico (MOREIRA, 2020, p. 145).

Uma compreensão de igualdade formal concentra sua destinação ao aplicador do direito, que deve cumprir a lei (em sentido amplo) de modo igual a todos sem quaisquer distinções, independentemente de eventuais diferenças e semelhanças entre os indivíduos (HESSE, 1998, p. 330-331; RIOS, 2002, p. 33-44). A sua destinação ao

¹³¹ Andrei Pitten Velloso (2010) classifica como formais algumas compreensões de igualdade entendidas como materiais por Hesse, Canotilho e Rios. De qualquer forma, mesmo quando compreende a igualdade formal já evoluída para “igualdade como proporcionalidade” para permitir tratamentos diferenciados, Velloso entende que, ainda assim, ela é incompatível “com a célebre fórmula aristotélica, segundo a qual a igualdade impõe que se estabeleçam tratos paritários para os iguais e tratos díspares para os desiguais, segundo a desigualdade existente” (VELLOSO, 2010, p. 53).

¹³² Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 132-133) entende que a fórmula aristotélica é um dos possíveis corolários da igualdade formal, que, às vezes, pode ser uma forma de promover a igualdade material.

¹³³ Exemplificativo das divergências dessas classificações de igualdade formal e material, Corbo (2017, p. 32) defende um sentido substantivo à igualdade perante a lei justamente em razão da igualdade abstrata afirmada pela concepção liberal.

¹³⁴ Nesse sentido, possui a mesma fonte da perspectiva convencional de direitos humanos abordada anteriormente ao se tratar do combate à pobreza: o jusnaturalismo moderno e o liberalismo político.

aplicador do direito decorre do modelo de Estado de Direito formal em que a lei possui primazia (RIOS, 2002, p. 37) e prevalece em face da jurisdição e da administração – os aplicadores da lei (CANOTILHO, 2003, p. 427). Daí, busca-se substituir a ideia de “poder pessoal” pela de “poder legal” (DALLARI, 2011, p. 272), exigindo que as leis sejam aplicadas “sem olhar as pessoas” (CANOTILHO, 2003, p. 426) e assegurando que, enquanto aplicáveis a todos e originadas do poder constituído, as leis evitem o arbítrio de comandos individuais e ocasionais (TABORDA, 1998, p. 253).

Ou seja, no que se destina ao aplicador do direito, essa compreensão de igualdade formal exige que todos sejam tratados de modo igual, sem qualquer prejuízo ou favorecimento. Mas se, por um lado, ela impede que o aplicador da lei realize tratamento diferenciado em desacordo com a lei a todos aplicável, por outro lado, ela não questiona os tratamentos diferenciados dispostos pela própria lei (RIOS, 2002, p. 42-43). Daí, há uma íntima e indissociável relação entre igualdade formal e legalidade, o que torna essa compreensão alvo de críticas semelhantes por não visualizar a igualdade em relação aos indivíduos, mas à aplicação da lei (CORBO, 2017, p. 19), por ser mera interdição de arbitrariedade a rechaçar o descumprimento da lei (VELLOSO, 2010, p. 33-52) e por nada dispor sobre a justiça de equiparações ou diferenciações previstas em lei (RIOS, 2002, p. 40-42).

Uma complementar compreensão de igualdade formal sustenta sua destinação também ao elaborador do direito (SILVA, 2014, p. 217-219; PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 698; BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 208-209). Essa compreensão não se limita a exigir que o aplicador do direito respeite o princípio da igualdade (por meio da igual aplicação da lei a todos), mas que a própria lei deva tratar igualmente os iguais (CORBO, 2017, p. 21). A necessidade de que as próprias leis obedeçam ao princípio da igualdade pode resultar em disposições legais universais, que não realizem distinções entre os indivíduos, especialmente no caso de pré-existência de normas nesse sentido¹³⁵. Todavia, essa compreensão enfrenta desafios diante do reconhecimento, até mesmo por

¹³⁵ No caso de pré-existência de critérios proibidos de discriminação afirmados por leis hierarquicamente superiores no sistema jurídicos, leis inferiores a princípio não devem utilizar esses critérios para estabelecer tratamentos diferenciados indevidos (CORBO, 2017, p. 22-23). Isso não afasta o caráter formal dessa compreensão de igualdade, pois a proibição de utilizar determinado critério para diferenciação decorre da própria aplicação do tradicional modo de solução de conflito entre normas com base na hierarquia (CORBO, 2017, p. 23).

concepções formalistas do Estado de Direito, da validade e da necessidade de leis específicas - e não apenas gerais (VIEIRA, 2007, p. 32). Daí, essa compreensão contempla que determinados tratamentos desiguais não necessariamente estejam em desacordo com a igualdade formal¹³⁶. Entre os parâmetros utilizados por essa compreensão para justificar tratamentos diferenciados, a literatura aponta: observação à “realidade dos fatos” e às “lições de experiência”, que indicam a “natureza” de determinada função e as “qualidades próprias” de uma característica (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 703-706); pertinência lógica com o objetivo normativo ou respeito à máxima aristotélica que situações desiguais devem ser tratadas desigualmente (CORBO, 2017, p. 20-25); e coerência valorativo-sistêmica, fundamentos idôneos e suficientes e proporcionalidade com base no peso e na importância de princípios em conflitos (VELLOSO, 2010, p. 53-65).

A dimensão formal da igualdade possui relevância principalmente para assegurar um mesmo regime e tratamento jurídico a todos os indivíduos, sem quaisquer privilégios, o que vai de encontro ao usual favorecimento de indivíduos pertencentes a grupos dominantes. Daí a exigência, por exemplo, de que indivíduos ricos e pobres sofram abordagem policial do mesmo modo, possuam o mesmo atendimento no serviço público de saúde e sejam submetidos aos mesmos critérios para aprovação em um concurso público. Nesse sentido, ela é fundamental para consolidação do Estado de Direito (BARROSO; OSÓRIO, 2016) e de importantes valores da tradição liberal, como o republicanismo, a legalidade e a impessoalidade da administração pública, pouco enraizados na sociedade brasileira¹³⁷. É relevante também em razão da observação, por Roberto DaMatta, do modelo semitradicional da sociedade brasileira, em que o cumprimento igualitário da lei é rechaçado por meio do *você sabe com que está falando?*

¹³⁶ Não obstante a admissão de tratamentos diferenciados motive que alguns autores a classifiquem na dimensão material de igualdade (HESSE, 1998; CANOTILHO, 2003; RIOS, 2002), essa compreensão é por outros classificada como formal por não dispor de um conteúdo comprometido com o enfrentamento de desigualdades (SILVA, 2021; VELLOSO, 2010).

¹³⁷ Destaca-se recentes medidas de determinadas autoridades públicas que, em desvio de suas atribuições legais, favorecem ou perseguem determinadas pessoas especialmente em razão de orientação ideológica. Sem buscar adentrar nessa inflamada questão, pode-se citar aqui medidas como o *lawfare* (ZANIN; MARTINS; VALIM, 2019), a complacência de comandantes das Forças Armadas em aplicar a legislação militar para punir militares próximos a autoridades políticas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021) e a omissão de secretário da Receita Federal que, indicado por determinado político, deixa de abrir investigação contra familiares desse político (METRÓPOLES, 2022) – o que é agravado pelo fato de corregedor da instituição também ser vinculado ao mesmo político (CORREIO BRAZILIENSE, 2022).

e do *jeitinho brasileiro* (CORBO, 2017, p. 99-108; BARROSO, OSÓRIO, 2016, p. 209; RIOS, 2011, p. 315). Ainda que esses conceitos sejam alvo de crítica¹³⁸, a realidade brasileira parece frutífera em exemplos em que indivíduos buscam acentuar determinadas particularidades para se favorecer diante da aplicação igualitária da lei, como a famosa *carteirada* e o incômodo em ser tratado como *cidadão*¹³⁹. Ademais, a sua valorização da igualdade abstrata entre os indivíduos contribui para o intenso debate, internacional e doméstico, sobre as ciladas, dilemas e armadilhas das diferenças (RIOS, 2012; RIOS, 2008, p. 79-87; MOREIRA, 2020, p. 86-89; CESARIO ALVIM GOMES; FABRIS, 2021; PIERUCCI, 1999; HAIDER, 2019)¹⁴⁰.

Por outro lado, a igualdade formal é suscetível de críticas por sua vinculação ao *status quo* da ideologia liberal e burguesa. Os direitos surgidos na modernidade, sob o discurso da cidadania universal¹⁴¹, tanto combateram abusos e arbítrios do poder soberano, quanto garantiram e naturalizaram os poderes das forças dominantes em termos de classe e gênero – homens burgueses (BROWN, 1995, p. 99). Então, a igual aplicação da lei sustenta as normas de estruturas sociais favoráveis aos grupos

¹³⁸ Por todos, ver Jessé de Souza e a sua obra “A Elite do Atraso” (2017), em que realiza uma crítica frontal à tradição sociológica dominante na interpretação do Brasil, inaugurada por Sérgio Buarque de Holanda e propagada, entre outros, por Raymundo Faoro e Roberto DaMatta. Para Souza (2017), os conceitos de Buarque de “patrimonialismo” e “homem cordial”, utilizados por DaMatta na elaboração do “jeitinho brasileiro”, distorce a ação das classes sociais (responsável, por exemplo, pela escravidão) e substitui o conflito entre elas por um falso conflito entre a figura corrupta e patrimonialista do Estado e do mercado virtuoso. Souza (2017) intensifica sua crítica ao sustentar que essa tradição dominante perpetua um “racismo culturalista”, pois afirma, como particularidades brasileiras, problemas presentes inclusive em sociedades consideradas “superiores” por essa tradição intelectual, indicando o seu racismo e “complexo de vira-lata”.

¹³⁹ Os exemplos da *carteirada* e do rechaço ao tratamento como *cidadão* referem-se a duas situações ocorridas em 2020 e que, por terem sido filmadas e amplamente divulgadas, despertaram atenção da mídia sobre esse antigo e muito conhecido problema brasileiro. Sobre o assunto a partir dos citados exemplos, ver reportagem do G1 (2020) com comentários de Roberto DaMatta e Lilia Schwarcz.

¹⁴⁰ Conforme Flávio Pierucci (1999, p. 19-24), o ideal iluminista de obrigações jurídicas igualmente válidas *para todos* sempre encontrou resistência pelos conservadores contra a Revolução Francesa que, na figura de Edmund Burke, ressaltavam as diferenças entre os indivíduos para criticar a *invenção* do sujeito abstrato *cidadão* de direitos e para manter situações de desigualdade. Por isso, deixar de considerar os indivíduos como iguais para considerá-los em suas diferenças é uma medida passível de ser utilizada para diferentes fins. Em sua obra “Reflexões sobre a Revolução em França”, publicada originalmente em 1790, Burke (1982) tece diversas críticas ao ideal metafísico de igualdade abstrata entre os homens que desconsidera a moral, a política e tudo que se refere “aos trabalhos, às ações, às paixões e aos interesses dos homens” (BURKE, 1982, p. 176). Especificamente, dedica um tópico em defesa da “necessidade da existência de diferentes classes sociais em uma nação” (BURKE, 1982, p. 177-179).

¹⁴¹ Conforme abordado na perspectiva descolonial de direitos humanos (seção 1.3.1), a ideia de um ser humano universal abstrato esconde uma visão dominante de um sujeito que corresponde a particularidades de gênero (homem), classe (burguês) e raça (branco).

privilegiados e reforça e perpetua as desigualdades prejudiciais aos oprimidos (YOUNG, 1989, p. 269)¹⁴², o que é ilustrado pela utilização da igualdade formal apenas para superação das desigualdades prejudiciais à burguesia (RIOS, 2002, p. 40-44). O igual tratamento perante a lei também serve para conceber a “ideologia do desempenho” como justificativa para as desigualdades existentes entre os indivíduos, pois a inexistência de privilégios legais aponta o sucesso individual como razão das desigualdades (CORBO, 2017, p. 23-26). Ademais, as diferenciações realizadas com base na igualdade formal tendem a observar os padrões implícitos e naturalizados, razão pela qual medições de similaridade e disparidade a partir da fórmula aristotélica podem prejudicar aqueles que não correspondam ao padrão masculino, branco, heterossexual, ocidental e branco (CESARIO ALVIM GOMES; FABRIS, 2021, p. 566).

Em relação à função dos critérios proibidos de discriminação, a dimensão formal da igualdade apresenta insuficiências por não apresentar, ela própria, um conteúdo para o juízo de igualdade, como se ilustra em relação à situação de pobreza. Limitada à aplicação do direito, a igualdade formal pode legitimar previsões legais que diferenciem indivíduos pobres e não-pobres ao exigir apenas que essas leis sejam igualmente aplicadas a todos, independentemente de quem seja favorecido ou prejudicado por essa diferenciação. Estendida à elaboração do direito, a igualdade formal pode exigir previsões legais universais, que não diferenciem pobres e não-pobres e, de qualquer forma, perpetuará as desigualdades fáticas existentes entre eles ao adotar neutralidade e considerar uma igualdade abstrata entre pobres e não-pobres.

Mesmo ao realizar tratamentos desiguais entre pobres e não-pobres, a igualdade formal os faz a partir de fundamentos não comprometidos com o enfrentamento das desigualdades. Por essa razão, é possível que os pobres sejam submetidas a um tratamento desigual prejudicial em relação aos não-pobres devido, por exemplo, a uma determinada interpretação “da realidade dos fatos” (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 705) ou da máxima de tratar desigualmente os desiguais (CORBO, 2017, p. 21; SILVA, 2021, p. 132). De fato, a fórmula aristotélica exige um complemento de conteúdo sobre

¹⁴² Conforme Iris Marion Young (1989, p. 269), em contextos sociais em que alguns grupos são privilegiados e outros oprimidos, a formulação das normas legais, da política e das regras das instituições privadas tendem a favorecer os primeiros, pois é a sua experiência particular que define essas normas, ainda que implicitamente.

quem são os iguais e em o que há igualdade (BOBBIO, 1993, p. 53-55; HESSE, 1998, p. 330-331; CANOTILHO, 2003, p. 428), visto que ela própria não contém um critério valorativo, mas sua aplicação pressupõe um (ALEXY, 1993, p. 388). À medida que o princípio da igualdade não aponte razões valorativas para esse juízo, a aplicação da fórmula pode ocorrer à luz de uma ideologia dominante ou imposta para se justificar e reproduzir desigualdades sociais – como a meritocracia a responsabilizar os pobres por sua situação. Ainda que eventual aplicação da fórmula possa resultar em medidas positivas ao enfrentamento às desigualdades, esse não é necessariamente um objetivo da igualdade formal (SILVA, 2021, p. 132).

A igualdade material, por sua vez, busca identificar e apresentar um conteúdo jurídico para se impor tratamentos iguais ou desiguais de acordo com as semelhanças e as diferenças dos indivíduos (HESSE, 1998, p. 330; RIOS, 2002, p. 48-58). Robert Alexy (1993) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2000) apresentam influentes propostas jurídicas de interpretação do princípio da igualdade a exigir tratamentos diferenciados à luz de valores normativos.

Alexy (1993, p. 395-402), em síntese, impõe o tratamento igualitário de todos como regra geral¹⁴³ e exige que haja um tratamento desigual caso haja razões que, submetidas ao preceito da proporcionalidade, sejam *suficientes* para justificá-lo¹⁴⁴. Essa aplicação do princípio da igualdade jurídica pode ser vista como uma materialização da igualdade, à medida que o mandado de proporcionalidade exige uma atenção e ponderação a normas

¹⁴³ Desse modo, impõe-se um ônus argumentativo para a instituição de tratamentos desiguais – o que não se exige para a instituição de tratamento iguais dada sua vantagem de regra geral (ALEXY, 1993, p. 395-397).

¹⁴⁴ Daí, surge o *problema de valoração* de se verificar a existência de uma razão *suficiente* para se justificar um tratamento desigual (ALEXY, 1993, p. 395). Por meio do mandado de proporcionalidade de Alexy - constituído pelos seus três preceitos parciais da *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade em sentido estrito* (LEIVAS, 2006, p. 47-52) e de ampla recepção no direito brasileiro -, é possível identificar os fundamentos para aplicação do princípio da igualdade, tanto em relação à hipótese normativa do direito fundamental de igualdade, quanto às suas restrições (VELLOSO, 2010, p. 66-73). Sem pretender detalhar essa proposta, destaca-se aqui a primeira imposição do mandado de proporcionalidade de Alexy, referente à regra de adequação que exige a concretização do princípio da igualdade à luz da finalidade da regulação normativa (VELLOSO, 2010, p. 67). A partir dela, é necessário atentar a pontos de vista valorativos, tais como as “decisiones materiales de igualdad” adotadas em normas especiais de igualdade (ALEXY, 1993, p. 399). No direito brasileiro, isso exige considerar, por exemplo, a existência de normas constitucionais protetivas das mulheres, o que aponta a possibilidade de se excepcionar o tratamento igualitário entre homens e mulheres para protegê-las (RIOS, 2002, p. 54).

jurídicas e seus respectivos conteúdos. Daí, a igualdade assume feição material pois exige também tratamentos desiguais em atenção a conteúdos valorativos.

Mello (2000) elabora uma análise do conteúdo jurídico do princípio da igualdade a permitir tratamentos diferenciados em atenção a interesses constitucionalmente protegidos. Sintomático das divergências classificatórias, a análise de Mello (2000) é visualizada em vínculo às dimensões da igualdade formal (CORBO, 2017, p. 21-22) e material (RIOS, 2002, p. 56-67). E de fato a proposta de Mello (2000) possui fundamentos vinculadas às duas dimensões¹⁴⁵, bem como algumas limitação para atribuição de um conteúdo à igualdade¹⁴⁶.

A exigência dessas propostas de observação à finalidade normativa e à coerência valorativa do sistema não é um problema para concretização da igualdade material no direito brasileiro¹⁴⁷, mas destaca que o conteúdo da igualdade será orientado pelo sistema jurídico em que analisado. Já sua utilização do mandado da proporcionalidade e da pertinência lógica pode gerar dificuldades à proteção de grupos discriminados, pois essas categorias instrumentais, desacompanhadas de valores protetivos, podem ser utilizadas para manter um *status quo* de subordinação (MOREIRA, 2020, p. 286-289). Por exemplo, em um sistema normativo em que os indivíduos em situação de pobreza possuem especial proteção em relação aos não-pobres, é possível vislumbrar a adequação de um tratamento desigual em favor das pessoas em situação de pobreza. Contudo, os preceitos de necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito podem ser interpretados para se inviabilizar ou mitigar esse tratamento desigual.

A igualdade material é integrada por determinados valores com a ascensão do Estado Social, em superação da igualdade jurídica abstrata e de aparente neutralidade

¹⁴⁵ Por um lado, Mello (2000, p. 23-40) afirma que o critério de diferenciação do tratamento desigual seja *amparado nos fatos* e que haja uma *correlação lógica abstrata* entre o critério de diferenciação e a disparidade do tratamento desigual, aproximando de determinadas propostas apresentadas de igualdade formal. Por outro lado, Mello (2000, p. 41-43) exige que um tratamento diferenciado deve guardar consonância com os interesses constitucionais, exigindo um alinhamento de conteúdo da diferenciação, aproximando-se da dimensão material.

¹⁴⁶ Embora a proposta de Mello (200) preveja a observação à finalidade normativa, o princípio da igualdade pode ainda não conceber um conteúdo autônomo. Ademais, a sua exigência de que o critério de diferenciação *resida nos fatos* e possua uma *correlação lógica* com o interesse da diferenciação não possui um comprometimento valorativo, à medida que também possuem fundamentação racional as diferenciações prejudiciais a determinados grupos ou indivíduos em relação a outros.

¹⁴⁷ A própria Constituição Federal dispõe extensa garantias de direitos fundamentais e uma postura antidiscriminatória, conforme será demonstrado na seção a seguir sobre igualdade como não-discriminação (2.1.1.2).

do liberalismo (BONAVIDES, 2004, p. 376-377). Se por um lado a igualdade formal vincula-se às características do Estado de Direito Liberal e exige uma atuação estatal negativa para impor a todos o mesmo tratamento, a igualdade material vincula-se às características do Estado de Direito Social e exige uma atuação estatal positiva¹⁴⁸ para impor tratamentos diferenciados aos indivíduos (BONAVIDES, 2004, p. 375-378; RIOS, 2002, p. 48-58; GALINDO, 2006, p. 55-59)¹⁴⁹. Daí esse modelo de Estado ter potencializado uma compreensão de igualdade material vinculada à promoção da justiça social (CORBO, 2017, p. 27-28), em superação das desigualdades reais, principalmente econômicas e sociais (RIOS, 2002, p. 49).

Enquanto no Estado Liberal todos os indivíduos fruam de “liberdade jurídica”, assegurada juridicamente a todos, o Estado Social busca garantir uma “liberdade real” (BONAVIDES, 2004, p. 378). Diante da insuficiência da abstenção estatal liberal para se assegurar o exercício de direitos e liberdades individuais à maioria da população, o constitucionalismo social busca garantir também direitos sociais, econômicos e culturais (GALINDO, 2006, p. 119). Desse modo, exemplificativamente, busca-se permitir o efetivo exercício do direito de liberdade através da garantia de um mínimo de bem-estar econômico (BOBBIO, 2004, p. 94). Assim, a igualdade material na concepção social do Estado Social exige ações estatais positivas para que se possa alcançar o resultado de *liberdade igual para todos* através da correção das desigualdades (MIRANDA, 2008, p. 40)¹⁵⁰.

As desigualdades de maior incômodo ao constitucionalismo social são as vinculadas à distribuição de recursos econômicos na sociedade (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 214-215). Por isso, os direitos sociais típicos desse modelo buscam permitir a fruição de direitos prejudicados pela desigualdade econômica. Nesse sentido, Paulo

¹⁴⁸ Ela exige do ordenamento jurídico uma função não apenas repressiva de desencorajamento dos comportamentos individuais socialmente não desejados, mas também uma função promocional de estímulo de comportamentos e concretização de interesses desejados (BOBBIO, 2007, p. 1-21).

¹⁴⁹ Conforme Paulo Bonavides (2004, p. 376-377), a igualdade jurídica do liberalismo burguês do século XIX, abstrata e de aparente neutralidade, é convertida pelo Estado Social na igualdade material, integrada pela ideologia e pelos valores dessa nova forma de Estado.

¹⁵⁰ Devido à essa exigência de *ações estatais positivas* para *concretizar* o exercício de direitos em atenção às *desigualdades reais*, a igualdade material promovida pelo modelo de Estado Social também é vista como “igualdade fática” (BONAVIDES, 2004, p. 377-378). Nesse sentido, há também classificações doutrinárias de igualdade de direito e igualdade de fato para se referir às dimensões formal e material da igualdade.

Gilberto Cogo Leivas (2006), a partir de Alexy, demonstra como os direitos fundamentais sociais são direitos a um tipo específico de ações positivas fáticas: “aquelas que, se o indivíduo possuísse meios financeiros suficientes e, se encontrasse no mercado uma oferta suficiente, poderia obtê-las também de particulares” (LEIVAS, 2006, p. 88). Daí que essa concepção de igualdade material corresponde à noção de justiça distributiva, orientada pelo critério socioeconômico (PIOVESAN, 2008, p. 49)¹⁵¹.

Desse modo, a dimensão material da igualdade vinculada ao Estado Social possui especial importância no combate à pobreza, em distribuição de recursos econômicos e implementação de direitos sociais. Especificamente, permite o combate à pobreza tanto em concepção monetária (através de garantia de uma renda mínima), quanto em determinadas concepções multidimensionais (através de garantia de direitos sociais como alimentação, moradia, educação etc.). Não se pode esquecer que as pessoas em situação de pobreza sofrem mais prejuízos do que privações econômicas ou mesmo de acesso a direitos sociais, conforme demonstrado na primeira parte dessa pesquisa – especialmente em relação a concepções multidimensionais de pobreza¹⁵² e à aproximação entre pobreza e não-discriminação¹⁵³. A formulação da igualdade material, por isso, ainda não é suficiente para atentar a outros obstáculos enfrentados por pessoas em situação de pobreza para exercer direitos em pé de igualdade com os demais, como a pertença a grupos historicamente discriminados socialmente em razão de sua raça, religião, sexo, orientação sexual etc. Ademais, a instituição de direitos sociais pode não

¹⁵¹ À medida que a própria noção de Estado Social e de direitos fundamentais permite diversas formulações, exigências e limites, também a igualdade material é compreendida de modos diversos, ainda que o seu conteúdo se vincule às funções e características desse modelo estatal. No entanto, é importante destacar o consenso que, tradicionalmente, a igualdade material vinculada ao constitucionalismo social preocupa-se fundamentalmente com desigualdades econômicas e busca corrigi-las através da redistribuição de recursos da sociedade.

¹⁵² Ressalta-se que a pobreza é um conceito historicamente determinável, que pode envolver mais do que aspectos monetários. Nos termos das propostas de concepção multidimensional, situação de pobreza pode considerar diversos fatores, como as *capacidades* das pessoas para satisfazer os fins de seu interesse (SEN, 2001b; SEN, 2000), o sentimento de pertencimento à sociedade e participação nos seus rumos (JOHANSSON, 2015) e as representações materiais, emocionais e socioculturais sobre os pobres (MAHUMANA, 2015). Consequentemente, também as medidas de combate à pobreza não podem se limitar a redistribuição de renda.

¹⁵³ A relação entre o princípio da igualdade jurídica e os vínculos entre pobreza e não-discriminação serão abordados a seguir, na proposta de interpretação da igualdade à luz da perspectiva da antissubordinação.

conceber as pessoas como sujeitos igualmente capazes de participar e influenciar nos rumos da sociedade (BOSI, 1992)¹⁵⁴.

Conforme antecipado (seção 2.1)., a presente pesquisa adota uma proposta de igualdade como não-discriminação a partir da perspectiva da antissubordinação, que será apresentada a seguir (2.1.2), para lidar com as apontadas insuficiências das características tradicionais das dimensões de igualdade formal e material. Essa proposta de igualdade como não-discriminação pode até ser entendida como um dos possíveis conteúdos da dimensão material da igualdade – como aparentemente fazem Sandra Fredman (2011a; 2011b), Adilson José Moreira (2020) e Flávia Piovesan (2008). Contudo, escolhe-se aqui distinguir a nomenclatura dessa proposta justamente para ressaltar as suas especificidades. Essa preferência de classificação decorre, também, da identificação de Rios (2011, p. 290-301) que a jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal¹⁵⁵ utiliza razões de igualdade formal e material de modo complacente com a subordinação e desvantagem social¹⁵⁶, seja simplesmente aceitando diferenciações sem exigir fundamentação racional¹⁵⁷, seja inclusive acolhendo razões que naturalizam e perpetuam desigualdades¹⁵⁸.

2.1.2 Antissubordinação e igualdade como não-discriminação

As dimensões formal e material da igualdade jurídica podem apresentar importantes contribuições para o combate à pobreza. Em síntese exemplificativa de suas

¹⁵⁴ No caso do Brasil, não obstante a CF/88 possua um caráter emancipatório e contemple direitos fundamentais sociais em conjunto com individuais, destaca-se que o Estado Social brasileiro foi originado a partir da influência do positivismo e, portanto, acompanhado do autoritarismo característico dessa tradição do pensamento, especialmente no contexto brasileiro. Nesse sentido, ver o influente artigo “A arqueologia do Estado-Providência”, de Alfredo Bosi (1992).

¹⁵⁵ Refere-se aqui ao período de 1950 a 1988.

¹⁵⁶ O julgado mais ilustrativo analisado por Rios (2011, p. 292-293) refere-se à análise do tratamento legal que favorecia mulheres em relação aos homens para fins de concessão de aposentadoria, exigindo delas menor tempo de serviço. Por um lado, Ministros rejeitaram a diferenciação legal pois, à luz da igualdade formal, criava um privilégio para a mulher, a qual inclusive teria vantagens na prática empregatícia caso *dispusesse de um palmo de cara bonita*, prejudicando os concorrentes do *sexo forte* (homens). Por outro lado, Ministros aceitaram a diferenciação, à luz da igualdade material, a fim de que a mulher pudesse manter sua posição social de *cuidadora do lar e da família*. Ou seja, ambas as razões legitimavam uma posição subordinada da mulher.

¹⁵⁷ Exemplificativamente, o cargo de delegado de polícia pode ser restrito a homens, excluindo mulheres, em razão da *natureza especial das funções e do interesse do serviço público* (RIOS, 2011, p. 293).

¹⁵⁸ Exemplificativamente, o cargo de auxiliar fiscal de rendas pode ser restrito a homens, excluindo mulheres, em razão da *capacidade física* exigida para o cargo (RIOS, 2011, p. 293-294).

melhores versões para esse fim: ao assegurar um mesmo regime jurídico a pobres e ricos, busca-se impedir que se favoreça as pessoas ricas em detrimento das pessoas em situação de pobreza; ao garantir direitos sociais e promover ações de redistribuição de renda, busca-se que a vulnerabilidade econômica, normalmente enfrentada pelas pessoas em situação de pobreza, deixe de ser um óbice para o exercício de direitos. No entanto, mesmo quando essas dimensões logram concretizar as importantes contribuições acima, a igualdade jurídica deve ainda mais para lidar com o complexo fenômeno pobreza.

Conforme antecipado na seção 2.1.1 acima, as características tradicionais das dimensões formal e material da igualdade jurídica não costumam atentar a desigualdades de status e aos prejuízos de reconhecimento dos indivíduos em sociedade. Em atenção a isso, algumas concepções de igualdade são formuladas em consideração à pertença dos indivíduos a determinados grupos e, conseqüentemente, o seu vínculo a traços, características e identidades utilizadas socialmente para atos discriminatórios. Nesse sentido, Roger Raupp Rios (2011) defende que o princípio da igualdade deve ser desenvolvido para

transcender sua compreensão tradicional, veiculada pelas dimensões formal e material. Mais do que proibição de tratamento arbitrário e exigência de igualdade de tratamento, o princípio da igualdade encerra mandamento constitucional de combate à discriminação, requerendo a superação de situações onde indivíduos e grupos são subordinados, destinatários de tratamento como uma segunda classe de cidadãos. Trata-se de uma compreensão dinâmica das exigências do princípio da igualdade em face de realidades sociais e jurídicas marcadas por preconceitos e discriminação. (RIOS, 2011, p. 320).

Para tanto, o direito da antidiscriminação apresenta a perspectiva da antissubordinação para interpretação do princípio da igualdade jurídica. Originada do direito estadunidense em crítica e complementação à perspectiva da antidiferenciação, a antissubordinação é utilizada também por autores do direito brasileiro para análise das funções da igualdade diante de discriminações, como Roger Raupp Rios (2008, p. 31-51), Adilson José Moreira (2020, p. 286-298) e Jorge Cesa Ferreira da Silva (2020, p. 141-145). Necessário, então, um breve relato de ambas as perspectivas.

A perspectiva da antidiferenciação¹⁵⁹ compreende a discriminação como um ataque a um indivíduo visualizado, pelo discriminador, como merecedor de sofrer prejuízos em razão de ser vinculado a alguma característica protegida de discriminação (SILVA, 2020, p. 143). Assim, pode ser vista como uma “manifestação radical da igualdade formal enquanto proibição da instituição de qualquer distinção fundada nos critérios proibidos de diferenciação” (RIOS, 2008, p. 33). Ou seja, à medida que uma lei proíba distinções com base em sexo e raça, por exemplo, o princípio da igualdade deve atuar de modo negativo e impedir qualquer diferenciação entre indivíduos motivada por esses critérios (RIOS, 2008, p. 35). Em síntese, trata-se de uma perspectiva preocupada com a proteção individual das pessoas, buscando eliminar classificações e atos que impeçam o tratamento igualitário entre elas na distribuição de oportunidades e alocação de direitos (MOREIRA, 2020, p. 287).

E isso se deve ao fato de que esses ataques aos indivíduos com base em critérios proibidos de discriminação não são vinculados aos seus méritos ou deméritos individuais, mas, pelo contrário, acabam prejudicando as capacidades dos indivíduos de se desenvolver e obter méritos (SILVA, 2020, p. 143). Então, trata-se de uma visão individualista do fenômeno discriminatório, na qual os critérios proibidos de discriminação exigem que os indivíduos a eles vinculados possam exercer os mesmos direitos dos demais, impedindo prejuízos ou privilégios motivados por esses critérios (RIOS, 2002, p. 45). Essa perspectiva de inspiração liberal-individualista, assim, adequa-se a uma hipotética sociedade caracterizada pela uniformidade social dos indivíduos (MOREIRA, 2020, p. 287-288). Nesse sentido, a observação aos critérios proibidos de discriminação, pela perspectiva da antidiferenciação, vincula-se à dimensão formal de igualdade para reforçar a proibição de tratamentos distintos, afirmada pela abstrata e genérica disposição de igualdade de todos os indivíduos perante a lei.

Similarmente a algumas concepções de igualdade formal, a perspectiva da antidiferenciação permite também tratamentos distintos caso decorram da aplicação da fórmula aristotélica de tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, sem caber

¹⁵⁹ A denominação dessa perspectiva como “antidiferenciação” é adotada aqui com base em Roger Raupp Rios (2008). Destaca-se, no entanto, que Adilson José Moreira (2020) refere-se a ela como perspectiva de “antidiscriminação”, aparentemente a partir da categoria “antidiscrimination principle”, abordada por Owen Fiss (1976) em artigo sobre as perspectivas de interpretação da *equal protection* estadunidense.

ao princípio da igualdade determinar conteúdo para aplicação da fórmula (RIOS, 2008, p. 35). Ademais, as distinções podem ser válidas caso não sejam consideradas baseadas em preconceitos ou estereótipos e, então, sejam racionais - pois “fundadas em fatos” - e proporcionais - pois “fundadas em um motivo justo”, mesmo que referenciem critérios proibidos de discriminação (SILVA, 2020, p. 143-144). Por isso, a perspectiva da antidiferenciação assume uma neutralidade para interpretação do princípio da igualdade (RIOS, 2008, p. 33-36; MOREIRA, 2020, p. 287-288). Nesse sentido, o princípio da igualdade ainda não impõe, *per se*, um mandamento de superação da discriminação, pois pode justificar a manutenção de desigualdades fáticas a partir de interesses dominantes vistos como racionais e razoáveis.

Junto à neutralidade, a perspectiva antidiferenciação engloba os ideais de universalidade, imparcialidade e objetividade, os quais se vinculam a uma ideia de igualdade vazia de conteúdo próprio e, conseqüentemente, a um direito da antidiscriminação também não substantivo (RIOS, 2008, p. 33-34). Ao fundar-se em ideias de neutralidade e abstração, essa perspectiva tem dificuldades em reconhecer diferenças e propor medidas positivas especificamente para combater desigualdades vinculadas a diferenças (RIOS, 2008, p. 34). Tal como algumas concepções de igualdade formal e material, a antidiferenciação “permite a utilização estratégica das noções de razoabilidade e proporcionalidade”, pois juristas podem considerar que determinado critério proibido de discriminação não possui “relevância social” e que, por isso, não teriam relação racional com interesses estatais e, daí, não poderiam justificar tratamentos diferenciados em favor do grupo vinculado a esse critério protegido (MOREIRA, 2020, p. 288). Nesse sentido, essa perspectiva rejeita ações afirmativas a favor de determinados grupos porque as considera discriminatórias em relação aos grupos não favorecidos (RIOS, 2008, p. 33).

Portanto, a perspectiva da antidiferenciação se compromete com a proteção negativa de pessoas individualmente, sem reconhecer grupos sociais como uma categoria a ser protegida pelo princípio da igualdade e merecedora de ações positivas em seu favor (MOREIRA, 2020, p. 288; SILVA, 2020, p. 143). Assim, a antidiferenciação adapta-se especialmente ao enfrentamento das situações de discriminação direta, individual e intencional, enfrentando resistências para reconhecer e combater contextos

de discriminação indireta e institucional, por exemplo (RIOS, 2008, p. 35). Diante de sua preocupação em rechaçar apenas diferenciações que não apresentem racionalidade na sua adoção pelo discriminador (SILVA, 2020, p. 143-144), a perspectiva da antidiferenciação adota a perspectiva do agente da discriminação (RIOS, 2008, p. 33).

Em resposta aos limites e dificuldades da antidiferenciação, surge a perspectiva da antissubordinação, que se compromete com a proteção antidiscriminatória de grupos sociais subordinados na hierarquia social, e não apenas dos indivíduos isoladamente (RIOS, 2008, p. 36-41; MOREIRA, 2020, p. 291-295; SILVA, 2020, p. 144-145). Nessa perspectiva, o princípio da igualdade jurídica não se limita à proteção individual contra tratamentos arbitrários, mas relaciona-se com o exercício de outros princípios estruturantes da ordem constitucional, como a dignidade e a cidadania (MOREIRA, 2020, p. 289). Assim, enquanto a antidiferenciação é centrada no indivíduo isolado e abstrato, a antissubordinação concentra-se primordialmente na posição ocupada pelos diversos grupos na sociedade (RIOS, 2008, p. 38). Diante do comprometimento da antissubordinação em rechaçar as situações de discriminação, a igualdade jurídica interpretada à luz da perspectiva da antissubordinação é denominada nessa pesquisa singelamente como “igualdade como não-discriminação”.

A perspectiva da antissubordinação foi elaborada especialmente a partir de influente artigo do jurista estadunidense Owen Fiss (1976), publicado ainda na década de 1970. Fiss (1976, p. 147-179) defende que a *equal protection clause*¹⁶⁰ deva ser interpretada em consideração dos grupos sociais com identidade e existência próprias na sociedade. Em contraposição à ideia de inexistência desses grupos à luz da abstrata igualdade entre todos, Fiss (1976) exemplifica em relação aos negros na sociedade estadunidense:

Blacks are viewed as a group; they view themselves as a group; their identity is in large part determined by membership in the group; their social status is linked to the status of the group; and much of our action, institutional and personal, is based on these perspectives. (FISS, 1976, p. 148).

Esses grupos sociais a serem considerados na interpretação do princípio da igualdade, para Fiss (1976, p. 148-149), possuem duas características básicas. Primeiro,

¹⁶⁰ A *equal protection doctrine* é garantia do direito constitucional estadunidense que engloba o princípio da igualdade. Sobre o assunto, na literatura nacional, ver, exemplificativamente, Rios (2002, p. 64-91).

o grupo social corresponde a uma *entidade*, o que o atribui uma existência e uma identidade independentes dos indivíduos particulares que o compoñham (FISS, 1976, p. 148). Por essa razão, é possível que diversas referências a um grupo considerem as mesmas características constitutivas desse grupo, independentemente de se referir a um ou outro membro (FISS, 1976, p. 148). Segundo, há uma condição de interdependência entre os grupos e seus membros, de modo que a identidade e o bem-estar dos membros de um grupo são vinculados à identidade e ao bem-estar do grupo (FISS, 1976, p. 148). Por um lado, membros do grupo se identificam por referência à sua pertença ao grupo, e o seu bem-estar e status é parcialmente determinado pelo bem-estar e status do grupo (FISS, 1976, p. 148)¹⁶¹. Nesse sentido, à medida que os indivíduos são excluídos de oportunidades sociais por compartilhar traços que designam sua pertença a um grupo a qual é atribuído menor valor em uma sociedade (MOREIRA, 2020, p. 86), a alteração do valor desse grupo na sociedade conseqüentemente influencia na exclusão sofrida pelos seus membros. Por outro lado, o bem-estar e o status do grupo é determinado por referência ao bem-estar e ao status de seus membros (FISS, 1976, p. 149)¹⁶². Ademais, essa interpendência é notável à medida que a identidade e a existência de um grupo enquanto uma *entidade* é, ao menos parcialmente, determinada pelo fato de os indivíduos se identificarem ou não como membros desse grupo – se um número suficiente de indivíduos deixar de se identificar com o grupo, a sua identidade e existência próprias podem acabar (FISS, 1976, p. 149).

De acordo com Adilson José Moreira (2020, p. 86-89), os grupos sociais de interesse ao direito da antidiscriminação não são simplesmente grupos organizados objetivando interesses materiais. Os grupos sociais merecedores de tutela jurídica são aqueles “formados por pessoas que possuem uma identidade *atribuída*: elas se associam porque fazem parte de grupos que estão em uma situação de subordinação” (MOREIRA, 2020, p. 87-88). Devido às suas marcas sociais a partir das quais as pessoas fazem

¹⁶¹ Fiss (1976, p. 148-149) exemplifica essa constatação pelo fato de que negros alforriados no período da escravização moderna não eram realmente livres e nunca seriam enquanto perdurasse a escravização dos negros.

¹⁶² Fiss (1976, p. 149) exemplifica novamente a partir da questão da escravização dos negros. Embora a emancipação de um negro escravizado não pudesse alterar substancialmente o bem-estar ou o status do grupo, a emancipação da maioria dos negros certamente alteraria o status dos negros enquanto um grupo social. Por essa razão, a figura de um negro livre era tão ameaçadora à instituição da escravidão.

juízos imediatos, os grupos formados por identidades atribuídas se situam em posição de exclusão social permanente, muitas vezes legalmente institucionalizada (MOREIRA, 2020, p. 88).

Em razão de a posição social efetiva de um grupo ser elemento central para análise do princípio da igualdade, é necessário considerar o contexto social e histórico do grupo (MOREIRA, 2020, p. 289-290; RIOS, 2008, p. 37; SILVA, 2020, p. 144). Daí que o princípio da igualdade assume um conteúdo substantivo e dinâmico, que é concretizado em cada momento histórico em atenção a quais são os grupos subjugados e a quais formas a discriminação ocorre (RIOS, 2008, p. 37). O princípio da igualdade, assim,

designa um compromisso com uma ordem social destinada a combater formas de discriminação que recaem sobre grupos de pessoas que possuem identidade comum, sendo ela criada por alguma norma jurídica ou por tradições culturais que atribuem status cultural e material distintos a eles. (MOREIRA, 2020, p. 289).

A perspectiva da antissubordinação, portanto, preocupa-se em promover igualdade de status entre os grupos sociais, tanto no âmbito material e econômico, quanto no âmbito cultural e de reconhecimento. Trata-se de impedir que determinados grupos sociais estejam em situação permanente de desvantagem social, o que não se alinha aos preceitos do Estado Democrático de Direito (MOREIRA, 2020, p. 86-89, 290-298). Portanto, ao invés da neutralidade da perspectiva da antidiferenciação, o princípio da igualdade, à luz da antissubordinação, deve se engajar na superação das situações de discriminação (RIOS, 2008, p. 38). Ao invés de aplicar um teste de racionalidade de acordo com determinadas racionalidades, o princípio da igualdade atenta-se à situação dos grupos subordinados para efetivar a proteção de minorias sociais (RIOS, 2008, p. 41)¹⁶³.

Os critérios proibidos de discriminação, assim, não são apenas razões proibitivas de tratamentos diferenciados, mas traços de identificação de grupos que devem ser efetivamente protegidos (SILVA, 2020, p. 144). Ao invés de somente se proteger uma pessoa de tratamento ofensivo motivado pelo fato de ela ser negra, mulher, homossexual ou deficiente, exemplificativamente, busca-se também proteger os próprios grupos de

¹⁶³ Nesse sentido, Rios (2008) dispõe que a razão pela qual a antissubordinação rechaça a segregação racial não é “porque ela viola um princípio abstrato de mesmo tratamento igual a todas as raças, mas sim porque atua no sentido de subordinação racial” (RIOS, 2008, p. 39).

negros, mulheres, homossexuais e deficientes que merecem proteção jurídica em razão de sua posição social subordinada (SILVA, 2020, p. 144-145). E a perspectiva da antissubordinação enseja que a atenção aos critérios seja acompanhada de uma análise fática de efetivas situações de subordinação enfrentadas contextualmente por cada grupo. A preocupação aqui é se um tratamento diferenciado a determinados grupos cria ou potencializa a situação de subordinação desses grupos. Toma-se o exemplo de restrições do direito ao voto em razão de idade, um critério proibido de discriminação que protege crianças, adolescentes e idosos. A restrição do direito ao voto apenas a maiores de dezesseis anos realiza um tratamento diferenciado em razão de idade que prejudica o exercício desse direito por pessoas menores de dezesseis anos. No entanto, privar brasileiros menores de dezesseis anos do direito ao voto cria ou potencializa uma subordinação social enfrentada por crianças e alguns adolescentes? Há demandas de pessoas ou grupos pelo exercício desse direito? No contexto atual brasileiro, essa restrição de direito baseada na idade parece não contribuir a uma subordinação social das crianças e adolescentes que sofrem essa restrição. Contudo, não é difícil imaginar que haveria uma resistência, de pessoas e grupos, contra eventual medida que buscasse restringir o direito ao voto de quem possui mais de sessenta anos. Nesse caso, é aparente que a restrição do direito baseada na idade contribui a uma subordinação social das pessoas idosas que sofrem essa restrição. E as restrições, históricas e atuais, do direito ao voto por diferentes critérios permitem visualizar essa problemática¹⁶⁴. Ou seja, a perspectiva da antissubordinação busca uma interpretação do princípio da igualdade e

¹⁶⁴ O direito ao voto no Brasil foi inicialmente permitido somente a homens, não escravizados e detentores de uma renda anual alta para a média da sociedade, nos termos da legislação do Império. À marcha lenta da história brasileira, esse direito foi estendido aos homens livres independentemente da renda (1891), às mulheres (1934) e aos analfabetos (1988). Ou seja, nessa ilustração, havia tratamento legal distinto para o exercício do direito ao voto em razão de sexo, raça, classe econômica e escolaridade. Atualmente, pode haver algum consenso social para afirmar que é discriminatório esse tratamento legal distinto de outrora em razão de sexo, raça, classe econômica e escolaridade para fins de exercício do direito ao voto. No entanto, é válido o atual tratamento legal distinto, para fins de exercício do mesmo direito ao voto, em razão de nacionalidade, idade, situação militar, condenação criminal e condenação por improbidade administrativa? Pretende-se aqui apenas apresentar um exemplo de problema, e não se responder essas questões do ponto de vista normativo (no direito brasileiro, essas restrições se presumem legítimas, pois são dispostas em normas constitucionais originárias, o que dificulta – se não impede – um controle constitucional pelo Poder Judiciário). Destaca-se, de qualquer forma, que se parece inexistir resistência social e jurídica à diferenciação entre maiores e menores de 16 anos para fins de exercício do voto, o mesmo não se pode dizer em relação à diferenciação entre brasileiros e estrangeiros (LOPES, 2012; ALMEIDA, 2020) e entre os condenados ou não criminalmente (PEDRO, 2018; MACHADO, 2015).

dos critérios proibidos de discriminação de modo dinâmico e efetivamente comprometido com a superação de situações de subordinação concretas.

Para considerar a situação social dos grupos na realidade fática, a perspectiva da antissubordinação exige funções complementares ao princípio da igualdade. A igualdade passa a reprovar tratamentos que criem ou perpetuem situações de subordinação a determinados grupos sociais, independentemente da intenção do agente discriminador de as criar ou perpetuar (RIOS, 2008, p. 36). A antissubordinação se interessa, então, com os danos concretos que as práticas sociais podem ter no status (cultural e material) de grupos em situação de desvantagem (MOREIRA, 2008, p. 291). Analisar a validade de determinados tratamentos, medidas e normas diante do princípio da igualdade exige, em consequência, analisar se eles “colaboram ou não para a perpetuação ou o agravamento da condição de subordinação de certos grupos em desvantagem social” (RIOS, 2008, p. 39).

Assim, a antissubordinação impõe que o princípio da igualdade transcenda à racionalidade da classificação da antidiferenciação e considere os efeitos que práticas podem ter aos grupos (MOREIRA, 2020, p. 291). Ela rejeita tratamentos neutros que reforcem a subordinação e a omissão diante de realidades discriminatórias, considerando a existência *discriminação de fato* independentemente de *discriminação de direito* (RIOS, 2008, p. 36-37). Assim, ao contrário da antidiferenciação limitada a situações de discriminação direta, individual e intencional, a antissubordinação permite combater situações de discriminação indireta, nas quais há práticas aparentemente neutras e sem intenção discriminatória que resultam efeitos discriminatórios a determinados grupos em desvantagem social.

Ademais, essa perspectiva atenta inclusive à presença, na realidade social contemporânea, de efeitos decorrentes de discriminações perpetuadas no passado (RIOS, 2008, p. 37). Similarmente, preocupa-se com “a continuidade dos efeitos da discriminação sistêmica sofrida por certos grupos” (MOREIRA, 2020, p. 293). Portanto, em atenção ao fato de que o status atual dos grupos é também explicado por sua discriminação no passado (FISS, 1976, p. 144-145), a antissubordinação pode considerar aspectos mais amplos para analisar as situações discriminatórias enfrentadas pelos grupos sociais em desvantagem. Com a consciência que as situações de discriminação

não são definitivamente resolvidas a partir da identificação e rechaço a determinados atos individuais em imposição de prejuízos, permite-se enxergar as funções das instituições e das estruturas sociais na criação e reprodução das discriminações.

A fim de cumprir o conteúdo do princípio da igualdade e combater as situações discriminatórias enfrentadas pelos grupos subordinados em decorrência da hierarquização social, a perspectiva da antissubordinação exige que as normas antidiscriminatórias busquem romper com os processos sociais que geram e mantêm essa hierarquização (SILVA, 2020, p. 145). Nesse sentido, ela admite tratamentos diferenciados em favor dos grupos em desvantagem social, sempre com o objetivo de combater os prejuízos sofridos por esses grupos, como ações afirmativas e medidas de acomodação de diferenças, entre outras (RIOS, 2008, p. 36-39). As ações afirmativas, exemplificativamente, buscam combater a posição de desvantagens de determinados grupos compartilhando posições de poder e prestígios com membros desses grupos, o que serve tanto para melhorar a posição dos indivíduos beneficiados com as ações afirmativas, quanto dos próprios grupos¹⁶⁵ (ROCHA, 2015, p. 120). O que se busca, em termos gerais e entre outras preocupações da perspectiva, é estabelecer “uma cultura pública na qual as pessoas podem ter o mesmo status cultural e o mesmo status material” (MOREIRA, 2020, p. 293).

A questão do status dos grupos sociais é um dos aspectos de maior importância à perspectiva da antissubordinação e possui algumas implicações importantes para utilização do princípio da igualdade jurídica no combate às discriminações enfrentadas por pessoas em situação de pobreza.

Como referido nessa seção, os grupos sociais subordinados são merecedores de proteção jurídica por sofrerem desigualdades de status social (cultural e material), decorrentes dos conflitos sociais travado entre os grupos “por respeitabilidade” (MOREIRA, 2020, p. 293). E o status social “reflete o nível de honra e prestígio que os diferentes grupos gozam na realidade, sendo então um requisito para que os outros possam considerá-los atores sociais competentes” (MOREIRA, 2020, p. 293). Portanto,

¹⁶⁵ Como demonstra Taluana Wenceslau Rocha (2015) a partir da leitura de Owen Fiss, os grupos cujos membros são beneficiados por ações afirmativas também são eles próprios favorecidos, pois passam a ser representados em espaços anteriormente ocupados por grupos privilegiados, o que contribui para uma transformação das expectativas em relação aos membros dos grupos subordinados.

para que os membros de grupos subordinados possam ser considerados capazes de participar na sociedade de forma igualitária com os membros dos demais grupos, é necessário considerar também os aspectos culturais relacionados a esses grupos, além dos aspectos materiais.

Nesse sentido, a interpretação do princípio da igualdade através da perspectiva da antissubordinação se relaciona também com demandas de reconhecimento, além de demandas de distribuição. O direito brasileiro tem considerado amplamente o tema do reconhecimento nas últimas décadas, especialmente em atenção ao debate filosófico entre Axel Honneth e Nancy Fraser, o que não se abordará aqui¹⁶⁶. Apenas considerando que a desigualdade de status sofrida pelos grupos subordinados contempla aspectos tanto culturais quanto materiais, refere-se aqui à perspectiva dualista de Fraser (2008), em que as injustiças de má distribuição socioeconômica (derivadas da estrutura econômica) e de não-reconhecimento (derivadas da ordem pautada no status cultural) devem ser consideradas integradamente para uma proposta de justiça como participação paritária. Em síntese da participação paritária a partir da necessária integração e interação das dimensões reconhecimento¹⁶⁷ e redistribuição¹⁶⁸, Fraser (2008) afirma que essa sua proposta de justiça requer

arranjos sociais que permitam a todos os membros adultos da sociedade interagir uns com os outros como pares. Eu sustento que, para a

¹⁶⁶ Entre um vasto universo de trabalhos jurídicos abordando o tema, ver, exemplificativamente, a obra de Santos e Lucas (2015), em especial o capítulo IX “A teorização da diferença VII: justiça social, reconhecimento e redistribuição, uma relação complementar?”.

¹⁶⁷ “(...) o reconhecimento não pode ser reduzido à distribuição, pois o status de alguém na sociedade não é simplesmente uma decorrência da sua posição de classe. Considera-se o caso do banqueiro afro-americano de Wall Street que não consegue tomar um táxi para levá-lo. Nesse caso, a injustiça do não-reconhecimento tem pouca relação com a má-distribuição. É muito mais uma consequência de padrões institucionalizados de valor cultural que constituem as pessoas de cor como comparativamente não merecedoras de respeito e estima. Para lidar com casos assim, uma teoria da justiça deve ir além da distribuição de recursos e de bens para examinar os padrões de vida cultural. Ela deve considerar se os padrões institucionalizados de valor cultural constituem alguns atores sociais como menos do que parceiros plenos da interação social”. (FRASER, 2008, p. 180).

¹⁶⁸ “(...) a distribuição não pode ser reduzida ao reconhecimento, pois o acesso de alguém a recursos não é simplesmente uma decorrência de seu status. Considere-se o caso do trabalho de indústria, bem qualificado, homem e branco, que fica desempregado devido ao fechamento de uma fábrica, resultante de uma especulativa fusão corporativa. Nesse caso, a injustiça da má distribuição tem pouca relação com o não-reconhecimento. É muito mais uma consequência de imperativos intrínsecos a uma ordem de relações econômicas especializadas, cuja *raison d'être* é a acumulação de lucros. Para lidar com casos assim, uma teoria da justiça deve ir além dos padrões de valor cultural para examinar a estrutura econômica da sociedade. Ela deve considerar se os mecanismos econômicos, que são relativamente desvinculados dos padrões de valor cultural e que operam de uma maneira relativamente impessoal, privam alguns atores sociais dos recursos que precisam para participar plenamente da vida social.” (FRASER, 2008, p. 180).

participação paritária ser possível, pelo menos duas condições devem ser satisfeitas. Primeiro, a distribuição de recursos materiais tem de ser tal que garanta independência e “voz” aos participantes. A isso eu chamo de condição “objetiva” de participação paritária. Ela proíbe arranjos que institucionalizam privação, exploração e grosseiras disparidades de riqueza, renda, trabalho e tempo de lazer.

Em contraste, eu chamo a segunda condição para a participação paritária de “intersubjetiva”. Ela requer que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e assegurem igual oportunidade para a conquista de estima social. Essa condição proíbe padrões culturais que depreciem sistematicamente algumas categorias de pessoas e as qualidades a elas associadas, seja por sobrecarregá-las com uma excessiva “diferença” dos outros, seja por falhar em reconhecer sua distintividade. (FRASER, 2008, p. 181).

Em alinhamento de conteúdo aos teóricos da antissubordinação¹⁶⁹, Fraser entende que as injustiças de ambas as dimensões, de distribuição e reconhecimento, contribuem à situação de subordinação de grupos sociais (FRASER; HONNETH, 2003, p. 48-50). Situação essa que deve ser enfrentada pelo princípio da igualdade à luz da antissubordinação. Não obstante, conforme apresentado anteriormente, as injustiças de distribuição costumam já receber atenção de uma interpretação material da igualdade jurídica vinculada ao constitucionalismo social. Por sua vez, as injustiças de reconhecimento enfrentam resistências de enfrentamento pelas tradicionais características da igualdade formal e material. Então, é nesse enfrentamento que a interpretação da igualdade jurídica a partir da perspectiva da antissubordinação parece acrescentar maiores contribuições e assumir maior relevância.

Combater os prejuízos de reconhecimento dos grupos subordinados exige “examinar os padrões institucionalizados de valor cultural pelos seus efeitos sobre a *posição relativa* dos atores sociais”, a fim de rechaçar os padrões que resultem na inferiorização, exclusão ou invisibilidade de determinados grupos (FRASER, 2008, p. 179). Nos termos já apontados por Moreira (2020), trata-se de impedir que pessoas não sejam reconhecidas socialmente capazes de participar em igualdade na vida social. E assegurar essa igual participação passa especialmente pelo enfrentamento dos citados

¹⁶⁹ Ressalva-se, no entanto, que o termo “status” é utilizado por Fraser (2008) limitadamente ao aspecto cultural (dimensão de reconhecimento), enquanto Moreira (2020) considera que a “desigualdade de status” contempla os aspectos cultural e material (dimensões de reconhecimento e redistribuição). Ou seja, o “status” de Fraser refere-se ao “status cultural” de Moreira, mas ambos exigem a complementariedade de reconhecimento e redistribuição.

padrões institucionalizados de valor cultural com efeitos prejudiciais, superando o mero enfrentamento de atitudes preconceituosas individuais (FRASER, 2008, p. 179). Assim, o enfrentamento aos prejuízos de reconhecimento ressalta a possibilidade da perspectiva da antissubordinação de lidar com os fenômenos de discriminação indireta, institucional e estrutural.

Ao se relacionar com prejuízos de reconhecimento, a perspectiva da antissubordinação para interpretação da igualdade, conseqüentemente, aproxima-se de propostas de juristas brasileiros de interpretação do princípio da igualdade à luz também de políticas de reconhecimento (RIOS, 2008, p. 79-87). Por exemplo, Barroso e Osório (2016, p. 214) defendem uma nova concepção do princípio da igualdade jurídica, “relacionada à ideia de igualdade como reconhecimento” (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 214). Essa dimensão da igualdade não se limita a enfrentar as desigualdades de status material através da redistribuição de riquezas e poder, mas busca combater as injustiças de natureza *cultural* ou *simbólica* sofridas por grupos marginalizados em razão de fatores como “sua identidade, suas origens, religião, aparência física ou opção sexual” (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 215). Com os mesmos aportes de Barroso e Osório, Flávia Piovesan (2008, p. 47-51) observa o paradigma da justiça cultural ou simbólica para afirmar uma vertente de igualdade material correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades, ao lado da igualdade socioeconômica. A partir dessa concepção de igualdade vinculada ao reconhecimento, então, seria possível estabelecer medidas de enfrentamento à injustiça cultural, aos estereótipos e preconceitos, enfrentar a injustiça cultural e os padrões discriminatórios (PIOVESAN, 2008, p. 75-76). Desse modo, a interpretação da igualdade não pode apenas buscar um tratamento simétrico entre pessoas de situação similar, mas deve intencionalmente promover a emancipação das minorias sociais (MOREIRA, 2020, p. 291).

Na seção anterior (2.1.1), apontou-se que a igualdade formal se vincula a uma posição do debate sobre as ciladas da diferença ao valorizar a igualdade entre todos por meio de uma noção abstrata de sujeito. Cabe agora destacar que a compreensão da igualdade à luz do reconhecimento se vincula ao outro lado do debate, de valorização

das diferenças. Sem adentrar nessa complexa discussão¹⁷⁰, destaca-se apenas que as propostas de igualdade vinculadas a aspectos de reconhecimento também se preocupam com possíveis efeitos prejudiciais decorrentes da valorização das identidades nessa diferenciação. Nesse sentido, Fraser (2002) postula uma concepção de reconhecimento não-identitária, através do *modelo de estatuto social*¹⁷¹, para enfrentar o *problema da reificação* decorrente de formas de comunitarismo repressivo que utilizam as diferenças para encorajar o separatismo, a intolerância e o autoritarismo. Rios (2008, p. 83; 2012) apresenta alternativa do igualitarismo concreto para também se distanciar do diferencialismo repressivo e postular a emancipação igualitária de todos com consciência das diferenças reais, que devem ser reconhecidas sem que sejam canonizadas, tornadas fixas ou fechadas. Desse modo, a antissubordinação não busca reconhecer as desigualdades de status para formar guetos de diferenças isolacionistas, mas, justamente contrário, para permitir que as pessoas possam participar com igualdade na vida social através de seu reconhecimento. Alinhada aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, a perspectiva antissubordinatória objetiva que os membros da sociedade sejam afirmados como merecedores de respeitabilidade social, com “o reconhecimento de sua capacidade de agir de maneira responsável e também de poder participar nos diversos processos decisórios” (MOREIRA, 2020, p. 294).

Assim, o mandamento antidiscriminatório como conteúdo jurídico do princípio da igualdade, interpretado à luz da perspectiva da antissubordinação, empresta força para

¹⁷⁰ Exemplificativamente, cf. as já citadas referências sobre a discussão no âmbito jurídico (RIOS, 2012; RIOS, 2008, p. 79-87; CESARIO ALVIM GOMES; FABRIS, 2021) e das ciências sociais (PIERUCCI, 1999; HAIDER, 2019).

¹⁷¹ Este modelo é explicado por Fraser (2002) do seguinte modo: “A aplicação do modelo de estatuto requer que examinemos os efeitos dos padrões institucionalizados de valor cultural sobre a *posição* relativa dos actores sociais. Nos casos em que tais padrões constituem os actores como pares, capazes de participar ao mesmo nível que os outros na vida social, então podemos falar de *reconhecimento recíproco* e de *igualdade de estatuto*. Quando, pelo contrário, os padrões institucionalizados de valor cultural constituem alguns actores como inferiores, excluídos, completamente outros ou simplesmente invisíveis, portanto como menos do que membros plenos na interação social, então teremos de falar de *falso reconhecimento* ou *subordinação de estatuto*. Portanto, de acordo com o modelo de estatuto, o falso reconhecimento é uma relação social de subordinação transmitida através de *padrões institucionalizados de valor cultural*. (...). Portanto, segundo o modelo de estatuto, o falso reconhecimento constitui uma grave violação da justiça. Sempre que ocorra e qualquer que seja a forma que tome, é necessário reivindicar o reconhecimento. Mas devemos notar o que isto significa em termos precisos: tal reivindicação não visa a valorização da identidade do grupo, mas a superação da subordinação, procurando instituir a parte subordinada como membro pleno na vida social, capaz de interagir paritariamente com os outros. Isto é, visa *desinstitucionalizar padrões de valor cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a fomentam*.” (FRASER, 2002, p. 15-16).

um enfrentamento amplo e efetivo às situações de discriminação sofridas por grupos subordinados. Entre as contribuições relatadas dessa proposta de igualdade como não-discriminação, destacam-se aqui três, relacionadas entre si.

Primeira, a potencialidade de compreender a discriminação também como o resultado prejudicial a grupos subordinados, independentemente do propósito de prejudicá-los, o qual pode decorrer não só de ações individuais, mas de práticas institucionais e normalizadas na sociedade. Daí, permite-se o enfrentamento ao fenômeno discriminatório em suas modalidades indireta, institucional, estrutural e intergeracional, por exemplo.

Segunda, a consideração dos prejuízos de status cultural sofridos pelos membros dos grupos subordinados como parte das razões de criação e manutenção de sua subordinação, à medida que os prejuízos de status cultural se aliam e inclusive influenciam os prejuízos de status material. Daí, possibilita-se atentar às identidades atribuídas aos membros dos grupos subordinados e buscar uma transformação cultural, vinculada a políticas de reconhecimento.

Terceira, a finalidade de os membros dos grupos subordinados poder participar da vida social ao mesmo nível que os demais, mediante sua afirmação enquanto indivíduos igualmente competentes para tanto. Daí, exige-se que as medidas positivas em favor dos grupos subordinados busquem esse objetivo, sem adotar uma postura paternalista para sua proteção e tampouco afirmando suas particularidades para os isolar socialmente.

Então, diante das demonstradas contribuições da perspectiva da antissubordinação para compreensão do princípio da igualdade jurídica, é necessário abordar um aspecto essencial para essa pesquisa: a fundamentação normativa da antissubordinação no direito brasileiro capaz de validar juridicamente a concepção de igualdade como não discriminação.

Conforme Moreira (2020, p. 295-298), a perspectiva da antissubordinação possui amplo respaldo nas bases constitucionais brasileiras. Moreira (2020, p. 296-297) atenta especialmente a determinados objetivos fundamentais do nosso sistema político, os quais estão assim previstas no art. 3º da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)

- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

De acordo com Moreira (2020, p. 297), essas normas programáticas estabelecem obrigações positivas a serem adotadas pelo Estado para se promover a igualdade de status cultural e material entre grupos sociais, de modo a servir como um mecanismo de emancipação. E conforme Rios, o acima citado objetivo constitucional de não-discriminação (art. 3º, inc. IV, da Constituição Federal - BRASIL, 1988) se destaca por exemplificar padrões sociais ilegítimos de diferenciação (RIOS, 2002, p. 44) e, mais do que isso, exemplificar também os grupos sociais a serem contemplados por essas medidas positivas (RIOS, 2008, p. 51-54). Com base nesse mesmo objetivo constitucional do art. 3º, inc. IV, Santos e Lucas (2015, p. 207) demonstram a definitiva recepção dos postulados da política da diferença pela constituição brasileira. Ou seja, a Constituição Federal expressamente rechaça todas as formas de discriminação e exemplifica traços comumente utilizados para se discriminar (origem, raça, sexo, cor e idade), atribuindo relevância, para fins de proteção, a esses traços que também funcionam como identidades atribuídas para estigmatização.

Ainda em atenção às normas programáticas constitucionais, Moreira (2020, p. 297-298) aponta legitimidade da antissubordinação em nosso sistema a partir do modelo de Estado Democrático de Direito e dos seus fundamentos de cidadania e dignidade da pessoa humana, previstos no art. 1º, caput e inc. II e III da Constituição Federal¹⁷². O modelo de Estado Democrático de Direito estabelece um paradigma constitucional que exige um comprometimento das instituições tanto em criar medidas distributivas, quanto em promover uma transformação cultural para impedir a propagação de discriminações contra grupos sociais (MOREIRA, 2020, p. 297). Os fundamentos de cidadania e dignidade, por sua vez, enfatizam o potencial de normas e práticas em afetar de forma positiva ou negativa o status dos grupos sociais, o que deve ser considerado na interpretação do princípio da igualdade (MOREIRA, 2020, p. 298).

¹⁷² “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana;”. (BRASIL, 1988).

Rios (2008) avança a fundamentação constitucional da perspectiva antissubordinação além dos princípios fundamentais e exemplifica em relação a outras três categorias de disposições da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Primeira, as normas que impõem deveres específicos de proteção a grupos subordinados e minoritários, o que é ilustrado por Rios (2008, p. 41)¹⁷³ a partir do reconhecimento constitucional da situação dos indígenas e dos idosos (previstas, respectivamente, nos art. 231¹⁷⁴ e art. 230¹⁷⁵). Segunda, as normas constitucionais de promoção da igualdade, exemplificadas por Rios (2008, p. 41) através do direito à igualdade geral e da reserva de vagas para deficientes em concursos públicos (previsões, respectivamente, do art. 5º, caput¹⁷⁶, e art. 37, inc. VIII¹⁷⁷). Terceira, as normas de previsão de direitos fundamentais sociais, de interesse especial aos grupos subordinados. Mesmo que Rios (2008) não apresente ilustrações, é fácil visualizar como o exercício de alguns direitos sociais (art. 6º¹⁷⁸) possuem maior relevância a determinados grupos subordinados simplesmente em atenção ao seu público-alvo: direito social a previdência social (idosos, incapazes para o trabalho, gestantes, desempregados, familiares de presos e pensionistas); direito social a proteção à maternidade (mulheres) e à infância (crianças); e direito social a assistência aos desamparados.

Além das exemplificações de Rios (2008), destaca-se aqui demais disposições constitucionais de proteção especificamente a grupos especiais, tais como: a igualdade entre homens e mulheres em direito e obrigações (art. 5º, inc. I¹⁷⁹); a proibição de privação de direitos motivada em crença religiosa ou convicção filosófica ou política (art.

¹⁷³ Ressalva-se que Rios exemplifica as questões sem explicitar o fundamento normativo, o que se faz por conta e risco dessa pesquisa.

¹⁷⁴ “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (...)” (BRASIL, 1988).

¹⁷⁵ “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (...)” (BRASIL, 1988).

¹⁷⁶ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”. (BRASIL, 1988).

¹⁷⁷ “(...) III - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;”. (BRASIL, 1988).

¹⁷⁸ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

¹⁷⁹ “(...) I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;”

5º, inc. VIII¹⁸⁰); a punição de qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, inc. XLI¹⁸¹); a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, inc. XLII¹⁸²); a proibição de discriminação no mercado de trabalho em razão de sexo, idade, cor, estado civil ou deficiência (art. 7º, inc. XXX¹⁸³ e XXXI¹⁸⁴); e a proteção das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215, §1º¹⁸⁵), das crianças e dos adolescentes (art. 227¹⁸⁶). Em razão dessas normas que almejam a inclusão de grupos tradicionalmente discriminados, Moreira (2020, p. 242) indica o caráter transformativa da Constituição Federal.

Portanto, verifica-se que o direito constitucional brasileiro possui diversas normas que servem de fundamento jurídico à perspectiva da antissubordinação para interpretação da igualdade jurídica no direito brasileiro. Ou seja, a compreensão da igualdade como não-discriminação é fundamentada na própria Constituição Federal.

A legislação interna brasileira em âmbito nacional e federal dispõe normas alinhadas à perspectiva da antissubordinação para se proteger grupos subordinados. Desse modo, atenta-se a algumas centralizações de normas amplamente protetivas de pessoas identificadas como membros de grupos subordinados em razão de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica (Estatuto de Igualdade Racial – BRASIL, 2010), deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – BRASIL, 2015), idade (Estatuto do Idoso – BRASIL, 2003; e Estatuto da Criança e do Adolescente – BRASIL, 1990),

¹⁸⁰ “(...) VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;” (BRASIL, 1988).

¹⁸¹ “(...) XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;”

¹⁸² “(...) XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;” (BRASIL, 1988).

¹⁸³ “(...) XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;” (BRASIL, 1988).

¹⁸⁴ “(...) XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;” (BRASIL, 1988).

¹⁸⁵ “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (...)” (BRASIL, 1988).

¹⁸⁶ “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (...)” (BRASIL, 1988).

gênero (Lei Maria da Penha – BRASIL, 2006) e nacionalidade e condição migratória (Lei de Imigração – BRASIL, 2017a).

Ademais, é importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal interpreta o princípio da igualdade e a vedação de discriminação sob um viés de antissubordinação para validar e exigir medidas antidiscriminatórias estabelecidas em favor de grupos subordinados. Nesse sentido, ilustram alguns julgamentos da Corte que rechaçam normas aparentemente neutras que, mesmo sem comprovada intenção, resultam discriminação indireta contra homossexuais, (ADI 5.543 – BRASIL, 2020b¹⁸⁷; ADPF 291 – BRASIL, 2016¹⁸⁸), deficientes (ADI 5.583 – BRASIL, 2021a¹⁸⁹) e mulheres (ADI 1.946 – BRASIL, 2001a¹⁹⁰). Ilustram também julgamentos da Corte que prestigiam ações afirmativas a favor de negros (ADPF 186 – BRASIL, 2014a¹⁹¹; ADC 41 – BRASIL,

¹⁸⁷ “(...) 3. A política restritiva prevista na Portaria e na Resolução da Diretoria Colegiada, ainda que de forma desintencional, viola a igualdade, pois impacta desproporcionalmente sobre os homens homossexuais e bissexuais e/ou seus parceiros ou parceiras ao injungir-lhes a proibição da fruição livre e segura da própria sexualidade para exercício do ato empático de doar sangue. Trata-se de discriminação injustificável, tanto do ponto de vista do direito interno, quanto do ponto de vista da proteção internacional dos direitos humanos, à medida que pressupõem serem os homens homossexuais e bissexuais, por si só, um grupo de risco, sem se debruçar sobre as condutas que verdadeiramente os expõem a uma maior probabilidade de contágio de AIDS ou outras enfermidades a impossibilitar a doação de sangue.” (ADI. 5.543 – BRASIL, 2020b).

¹⁸⁸ “(...) 60. Torna-se, assim, evidente que o dispositivo, embora em tese aplicável indistintamente a atos libidinosos homo ou heterossexuais, é, na prática, empregado de forma discriminatória, produzindo maior impacto sobre militares gays. Esta é, portanto, uma típica hipótese de discriminação indireta, relacionada à teoria do impacto desproporcional (disparate impact), originária da jurisprudência norte-americana. Tal teoria reconhece que normas pretensamente neutras podem gerar efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a um determinado grupo, sendo manifestamente incompatíveis com o princípio da igualdade.” (ADPF 291 - BRASIL, 2016).

¹⁸⁹ “(...) 4. Ofensa à igualdade material (art. 5º, caput, da CF/1988; arts. 2, 4, 5, 8 e 19 da CDPD). O art. 35, III e V, da Lei nº 9.250/1995 introduz uma discriminação indireta contra as pessoas com deficiência. A aparente neutralidade do critério da capacidade física ou mental para o trabalho oculta o efeito anti-isonômico produzido pela norma. Para a generalidade dos indivíduos, a aptidão laborativa pode ser o critério definidor da extinção da condição de dependente, tendo em vista que, sob essa circunstância, possuem chances de se alocarem no mercado de trabalho. Tal probabilidade se reduz de forma drástica quando se trata de pessoa com deficiência, cujas condições físicas ou mentais restringem intensamente as oportunidades profissionais. Portanto, não é legítimo que a lei adote o mesmo critério, ainda que objetivo, para disciplinar situações absolutamente distintas.” (ADI 5.583 – BRASIL, 2021a).

¹⁹⁰ “O que importa são as consequências de fato. Se produz, ou não, em concreto, a discriminação proibida. Não importa qual seja a intenção. A análise da situação deve estar centrada nos efeitos ou consequências concretas da opção legislativa ou da decisão tomada no caso concreto. É necessário que se examinem os fatos e os efeitos que neles se produzem.” (MC na ADI 1.946 – BRASIL, 2001a).

¹⁹¹ “(...) I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (...)” (BRASIL, 2014a).

2017b¹⁹²; ADPF 738 – BRASIL, 2020c¹⁹³), mulheres (ADI 5.617 – BRASIL, 2018a¹⁹⁴) e deficientes (RMS 32.732 AgR – BRASIL, 2014b¹⁹⁵; ADI 5.873 – BRASIL, 2019a).

Desse modo, também o Tribunal Constitucional brasileiro, instância máxima nacional, tem reiteradamente interpretado o princípio da igualdade através de pressupostos da perspectiva da antissubordinação. A partir dessa interpretação da igualdade, o Supremo Tribunal Federal utiliza aportes do direito da antidiscriminação, como a proibição de discriminação em suas modalidades direta e indireta, o reconhecimento de práticas discriminatórias institucionais e estruturais e a necessidade de ações afirmativas em favor de grupos subordinados. Portanto, a igualdade como não discriminação, a partir da perspectiva da antissubordinação, permite a utilização das categorias e ferramentas do direito da antidiscriminação.

Por fim, destaca-se que as contribuições dessa compreensão da igualdade como não-discriminação viabiliza medidas de enfrentamento de situação de pobreza de modo mais amplo e efetivo. Nesse momento da pesquisa, não se busca analisar se a situação de pobreza é, ela própria, capaz de formar grupos sociais de pessoas que compartilham uma identidade atribuída vinculada à pobreza e, por isso, merecedora de tutela por normas antidiscriminatórias. Essa análise especificamente será iniciada no capítulo 3, ao abordar a pobreza como critério proibido de discriminação. Para esse momento, basta considerar que as pessoas em situação de pobreza também sofrem desigualdades de status porque, além de serem consideradas pobres, são membros de determinados grupos subordinados com identidades atribuídas para sua estigmatização.

¹⁹² “(...) 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.” (ADC 41 - BRASIL, 2017b).

¹⁹³ “(...) II - O princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF), considerado em sua dimensão material, pressupõe a adoção, pelo Estado, seja de políticas universalistas, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de políticas afirmativas, as quais atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens, por um tempo definido, com vistas a permitir que superem desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (...).” (ADPF 738 - BRASIL, 2020c).

¹⁹⁴ “(...) Assim, é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma desequiparação, desde que seja ela pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica. (...)” (BRASIL, 2018a).

¹⁹⁵ “(...) Veja-se, portanto, que o tratamento diferenciado a ser conferido à pessoa portadora de deficiência, longe de vulnerar o princípio da isonomia, tem por precípua finalidade recompor o próprio sentido de igualdade que anima as instituições republicanas (...).” (BRASIL, 2014b).

De acordo com as conclusões parciais da primeira parte da pesquisa, a aproximação entre pobreza e não-discriminação destacam algumas proposições abordadas na análise da concepção multidimensional de pobreza e da perspectiva descolonial de direitos humanos¹⁹⁶.

Em atenção a essas proposições, é importante visualizar que o interesse da antissubordinação que os membros dos grupos subordinados possam participar dos processos decisórios e sejam reconhecidos como pares, com respeitabilidade na vida social e autonomia, contribui também para se buscar concretizar a ideia de emancipação das pessoas em situação de pobreza. Assim, a interpretação do princípio da igualdade através da perspectiva da antissubordinação alinha-se a também a concepções multidimensionais de pobreza que estimulam a agência e a liberdade dos indivíduos (SEN, 2000), a fim de viabilizar a sua emancipação (MAHUMANA, 2015).

Relevante considerar também que, por se preocupar com os prejuízos concretos sofridos pelos grupos discriminados sem considerar a intenção dos agentes discriminadores, a antissubordinação adota a perspectiva do discriminado (RIOS, 2008, p. 36). Desse modo, vincula-se a medidas de combate de pobreza adequadas às visões e aos interesses das próprias pessoas em situação de pobreza, tal como permite a perspectiva descolonial de direitos humanos. E especificamente, permite combater a desumanização do discriminado promovida pela lógica da colonialidade (BRAGATO, 2016).

Tão importante quanto, destaca-se a já antecipada vantagem da antissubordinação para lidar com as “desigualdades de status” que costumam sofrer as

¹⁹⁶ Para facilitar, reproduz-se essas proposições fundamentais já apresentadas:

- a) Indivíduos em situação de pobreza são titulares de direitos humanos, possuem liberdade, autonomia e agência para definirem escolhas e modos de vida sem serem tratados como pacientes e receptores passivos de ajuda externa. Medidas de combate de pobreza devem ser construídas e exercidas a partir dos interesses das pessoas em situação de pobreza e as considerando como protagonistas;
- b) Ações de combate de pobreza devem atentar além de aspectos monetários e considerar os seus efeitos para o status das pessoas em situação de pobreza, em atenção ao fato de que ela produz impactos diferenciados a membros de grupos protegidos;
- c) A possibilidade de participação social e política é de significativa importância para as pessoas em situação de pobreza e permite inclusive a alteração da percepção de estar ou não em situação de pobreza;
- d) Os prejuízos sofridos pelas pessoas em situação de pobreza decorrem de múltiplas violações de direitos humanos e não podem ser combatidos apenas individualmente por quem as sofre, mas exigem mudanças estruturais na sociedade; e
- e) Pessoas sofrem estigmas e estereótipos sociais negativos em decorrência de sua situação de pobreza, os quais devem ser combatidos para que sejam tratadas socialmente com dignidade e respeito.

peças em situação de pobreza (FREDMAN, 2011a, p. 574-576), diante de seu vínculo com determinados grupos que sofrem experiências de discriminação e exclusão, como mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, negros, migrantes, pessoas privadas de liberdade, pessoas com deficiência, público LGBTI e idosos (CIDH, 2017, p. 107-159). Ou seja, as pessoas em situação de pobreza usualmente sofrem as desigualdades de status apontadas por Moreira (2020, p. 290) também por se vincularem a grupos de identidades atribuídas que são subordinados na sociedade. Essa constatação é importante e permite um avanço importante na relação entre igualdade e pobreza. Ao invés de se limitar à preocupação com aspectos materiais das pessoas em situação de pobreza, o princípio da igualdade, agora como não-discriminação em decorrência de seu vínculo à antissubordinação, enseja a preocupação com aspectos de identidade que resultam em discriminação das pessoas em situação de pobreza. Atenta-se, então, à interação mútua entre as duas dimensões da justiça detalhadas por Fraser (2008), a qual aponta que “discriminação implica pobreza e a pobreza implica discriminação” (PIOVESAN, 2008, p. 50).

Conforme referido na seção 1.3.2, Fredman (2011a) reconhece a desigualdade de status e as desvantagens de participação sofridas pelas pessoas em situação de pobreza, bem como a necessidade de se adotar medidas de redistribuição e reconhecimento para enfrentá-las. Em complementação à sua apresentada análise do fenômeno pobreza e dos diferentes prejuízos de distribuição e reconhecimento sofridos pelas pessoas em situação de pobreza (FREDMAN, 2011a, p. 567-576)¹⁹⁷, Fredman

¹⁹⁷ Para facilitar, reproduz-se a seguir a síntese realizada da parte inicial da análise de Fredman (2011a, p. 567-576), detalhada no tópico anterior de aproximação entre pobreza e não-discriminação: em um primeiro momento, Fredman adota a definição de pobreza elaborada por Amartya Sen por entendê-la como uma síntese entre o núcleo absoluto e as características relativas de pobreza, além de expandir sua concepção monetária. De qualquer forma, a autora não deixa de destacar as relações entre pobreza e desigualdade e atribui relevante função à redistribuição de recursos da sociedade para combater a pobreza em suas naturezas absoluta e relativa. Em um segundo momento, Fredman reconhece a relação entre pobreza e “desigualdades de status”, consistentes em discriminações sofridas por grupos protegidos, especialmente mulheres, minorias étnicas, negros, deficientes, idosos e crianças. Conforme a autora, esses grupos tanto são muito representados entre os pobres, quanto são as pessoas em situação de pobreza que mais sofrem os seus efeitos. Atenta a isso, Fredman demonstra como medidas que buscam diretamente combater pobreza podem influenciar as discriminações contra grupos protegidos, a partir de experiências do Reino Unido. Por um lado, medidas que buscam enfrentar desigualdades econômicas (como a valorização do salário-mínimo) podem favorecer grupos protegidos de discriminação, que constituem a maioria dos trabalhadores que recebem salário-mínimo. Por outro lado, medidas podem prejudicar grupos protegidos por fortalecer status sociais negativos, como a concessão de benefício previdenciário a mulheres por as considerar dependentes de homens. Desse modo, Fredman defende que a análise da pobreza deve

(2011a, p. 576-581) formula uma proposta jurídica de combate à pobreza a partir de uma interpretação do princípio da igualdade denominada pela autora como substantiva e multidimensional. Embora a autora não se utilize explicitamente da perspectiva da antissubordinação para interpretação do princípio da igualdade, a sua interpretação *substantiva* possui semelhanças com a antissubordinação e com seu vínculo ao modelo de justiça de Fraser, conforme se verá. Por isso, trata-se mais de uma questão de classificação diversa, contextualizada à ocasião de apresentação das dimensões formal e material da igualdade, que não prejudica a sua aproximação da concepção de igualdade como não-discriminação e não desvaloriza a importância de sua proposta.

A proposta de Fredman (2011a) atribui quatro objetivos sobrepostos ao princípio da igualdade para superar a pobreza como privação de capacidade, os quais se relacionam com quatro dimensões do princípio da igualdade jurídica. Os objetivos são os seguintes:

First, it aims to break the cycle of disadvantage associated with status or out-groups. This reflects the redistributive dimension of equality. Secondly, it aims to promote respect for dignity and worth, thereby redressing stigma, stereotyping, humiliation, and violence because of membership of an identity group. This reflects a recognition dimension. Thirdly, it should not exact conformity as a price of equality. Instead, it should accommodate difference and aim to achieve structural change. This captures the transformative dimension. Finally, substantive equality should facilitate full participation in society, both socially and politically. This is the participative dimension. (FREDMAN, 2011a, p. 577).

Em síntese, a dimensão redistributiva da igualdade (*1ª dimensão*) busca superar a má-distribuição de recursos e corrigir o ciclo de desvantagem enfrentado pelas pessoas em situação de pobreza (FREDMAN, 2011a, p. 577-578). A partir da obra de Iris Marion Young, Fredman (2011a) identifica que as ações distributivas costumam ser adotadas sem considerar determinados aspectos das estruturas sociais, como o poder para tomar decisões, a divisão do trabalho e da cultura ou os significados simbólicos atrelas às pessoas, ações e objetos. Portanto, não basta superar a má-distribuição de recursos, mas também é necessário considerar as restrições que as estruturas de poder impõem aos indivíduos em razão de seu status ou vínculo a uma característica protegida.

contemplar as desigualdades de status sofridas por grupos protegidos de discriminação, além das desigualdades de recursos.

Em atenção à citada teoria das capacidades de Sen e à desvantagem como “uma privação de oportunidades genuínas para perseguir as valiosas escolhas próprias do indivíduo” (FREDMAN, 2011a, p. 577-578), Fredman (2011a) considera que um dos principais objetivos da dimensão redistributiva é combater as desvantagens através da remoção dos obstáculos enfrentados pelas pessoas em situação de pobreza para exercer as suas escolhas. Em síntese, trata-se de enfrentar as privações de oportunidades que sofrem os indivíduos para perseguir as suas valiosas próprias escolhas. No entanto, o próprio reconhecimento do que é uma escolha pode ser problemático, uma vez que as pessoas costumam adaptar suas escolhas às circunstâncias disponibilizadas (exemplificativamente, o caso da mulher que *escolhe* ter um trabalho em tempo parcial para poder cuidar dos filhos). De qualquer forma, mesmo que possua maiores entraves para aumentar a gama de escolhas viáveis aos indivíduos, a dimensão distributiva possui a especial importância de combater as existentes desvantagens enfrentadas pelas pessoas nas circunstâncias que se encontram.

Já a dimensão de reconhecimento da igualdade (*2ª dimensão*) busca superar as desvantagens que não se expressam necessariamente na distribuição de recursos (FREDMAN, 2011a, p. 578-579). Essa dimensão busca principalmente enfrentar os problemas relacionados ao estigma, estereótipo, humilhação e violência. Conforme Fredman (2011a) vincula-se à noção de dignidade humana ao exigir respeito social às pessoas consideradas em situação de pobreza. Aqui, verifica-se novamente uma estreita aproximação com o Relatório da CIDH (2017), em relação à eliminação de estereótipos das pessoas em situação de pobreza.

A dimensão transformativa da igualdade (*3ª dimensão*) busca alterar as estruturas sociais que subordinam os sujeitos, mais do que exigir mudanças dos próprios indivíduos (FREDMAN, 2011a, p. 579-580). Para tanto, ela rechaça firmemente a noção de que a situação de pobreza é vinculada ao suposto mérito individual e à capacidade para trabalhar, utilizada para responsabilizar e inclusive punir as pessoas em situação de pobreza. Por outro lado, essa dimensão reconhece que a situação de pobreza decorre de forças e circunstâncias que não são inteiramente controladas pelos indivíduos. Embora possa aparentar uma contradição entre atentar à “estrutura” social ou à “agência” dos indivíduos, Fredman (2011a) afirma que o reconhecimento do aspecto estrutural não

pode ser utilizado para desconsiderar a agência dos indivíduos, mas para justamente facilitar a sua agência individual através da remoção dos obstáculos estruturais. Conforme a autora, “the transformative dimension thus frees individuals from constraints without expecting that they use their agency in predetermined ways” (FREDMAN, 2011a, p. 580). Daí, verifica-se a afinidade com a visão da situação de pobreza através da vertente descolonial e da perspectiva de direitos humanos da CIDH (2017).

Em conclusão, a dimensão participativa da igualdade (*4ª dimensão*) busca enfrentar a exclusão social dos indivíduos sistematicamente excluídos da participação social (FREDMAN, 2011a, p. 580-581). Essa dimensão considera os obstáculos historicamente enfrentados pelas pessoas em situação de pobreza para participar das escolhas sociais e políticas e se preocupa em adotar ações que tanto compensem os prejuízos já enfrentados, quanto permitam a participação ativa no futuro. Novamente, a ideia de Fredman (2011a) alinha-se ao Relatório da CIDH (2017) ao atentar à importância da participação cidadã das pessoas em situação de pobreza.

Além das demonstradas aproximações com o Relatório da CIDH (2017) sobre pobreza e não-discriminação, a proposta de Fredman (2011a) alinha-se ao fundamento e objetivo da perspectiva da antissubordinação: interpretar o princípio da igualdade para combater os prejuízos de status cultural e material enfrentados por grupos em desvantagem, a fim de permitir que os membros desses grupos possam participar da vida social em autonomia e condições de igualdade com os demais. Portanto, entende-se que a proposta de Fredman (2011a) alinha-se à concepção de igualdade como não-discriminação e, mais importante, apresenta condições de enfrentar a situação de pobreza mais efetivas do que propostas baseadas nas características tradicionais das dimensões formal e material da igualdade jurídica.

2.2 Conceituação jurídica de discriminação

A partir da noção de igualdade como não-discriminação, já se alcança instrumento legal de combate às discriminações. Nos termos demonstrados acima, o direito constitucional brasileiro possui relevantes disposições de afirmação da igualdade e da não-discriminação, o que é inclusive reconhecido por julgados do Supremo Tribunal Federal em combate a situações de discriminação. Desse modo, o princípio da igualdade

jurídica, interpretado através da perspectiva da antissubordinação, é um fundamento normativo para proibição jurídica de discriminação, aspecto fundamental para o direito da antidiscriminação e para a validade de suas categorias e ferramentas.

No entanto, disposições do direito internacional dos direitos humanos explicitam o alcance do direito à não-discriminação e apresentam fundamentação normativa mais específica em relação às categorias do direito da antidiscriminação. E o direito constitucional brasileiro possui abertura explícita ao direito internacional dos direitos humanos, nos termos do art. 5º, parágrafos 2º¹⁹⁸ e 3º¹⁹⁹ da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Então, à medida que essas disposições de tratados internacionais são internalizadas na ordem jurídica interna, possuem importância para a proibição jurídica de discriminação e seu desenvolvimento no direito brasileiro.

Exemplifica-se em relação à fundamentação normativa, no direito brasileiro, da proibição de discriminação na modalidade indireta. Desde 1999, o Supremo Tribunal Federal, inspirado especialmente pela jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, afirma a proibição de discriminação indireta em atenção às disposições constitucionais de afirmação de igualdade, proibição de discriminação e proteção a determinados grupos minoritários (ADI 1.946 – BRASIL, 2001a, p. 115-116; 139-142; ADPF 291 – BRASIL, 2016, p. 39-42; ADI 5.543 - BRASIL, 2020b, p. 42-46). Ou seja, a própria Constituição Federal já é utilizada como fundamento normativo para proibição de discriminação indireta.

No entanto, não se conhece ainda a existência disposição legal específica sobre discriminação indireta originária do direito brasileiro. Por isso, a doutrina há muito se vale de normas internacionais como fundamentos normativos sobre discriminação indireta – notadamente, o conceito jurídico de discriminação a ser abordado a seguir. Não obstante, até janeiro de 2022, não havia norma específica sobre discriminação indireta incorporada

¹⁹⁸ “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (art. 5º, §2º - BRASIL, 1988). Trata-se de disposição constitucional originária.

¹⁹⁹ “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” (art. 5º, §3º - BRASIL, 1988). Trata-se de disposição incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

de modo vinculante no direito brasileiro²⁰⁰, o que foi impactado com a recente promulgação da Convenção Interamericana Contra o Racismo, como será detalhado.

Diante dessa ilustrada importância, a seguir se observará normas do direito internacional de direitos humanos utilizadas para se incorporar conceitos fundamentais ao direito da antidiscriminação brasileiro (2.2.1) e, posteriormente, será analisada a compreensão da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH (2.2.2) a respeito do direito à não-discriminação e seu vínculo com o cumprimento das demais obrigações exigidas pelo direito internacional dos direitos humanos.

2.2.1 Incorporação de normas do direito internacional dos direitos humanos

Conforme observou Joaquim Barbosa Gomes, em obra de 2001 de especial relevância para introdução do direito da antidiscriminação no Brasil a partir da experiência estadunidense, as melhores definições do fenômeno da discriminação se encontram no Direito Internacional dos Direitos Humanos (GOMES, 2001, p. 19). A igualdade e a não-discriminação tornaram-se elementos fundamentais neste campo do direito em sua afirmação na segunda metade do século XX (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 76-77), de modo que há diversos tratados de direitos humanos com definições precisas sobre discriminação (BRAGATO; ADAMATTI, 2014, p. 93-94). Esses tratados pertencem aos sistemas universal e regionais de proteção de direitos humanos.

Inicialmente, o direito brasileiro buscou incorporar uma conceituação jurídica de discriminação a partir de normas do sistema universal de proteção de direitos humanos. Nesse sentido, em atenção a disposições semelhantes da Convenção Internacional

²⁰⁰ Até janeiro de 2022, as principais normas específicas sobre discriminação indireta observadas pelo direito brasileiro referiam-se a *Comentários/Recomendações Gerais* de Comitês Internacionais que monitoram o cumprimento e a implementação, pelos Estados Partes, de disposições de tratados internacionais de direitos humanos. Mesmo que os tratados internacionais sejam incorporados internamente, os *Comentários/Recomendações Gerais* são majoritariamente considerados *soft law* pelo direito internacional público (MECHLEM, 2009, p. 929-930) e não são tecnicamente de cumprimento obrigatório pelos Estados Partes, embora possam transcender o âmbito dos Comitês para alcançar as bases da doutrina sobre a matéria tratada (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 71-72), representar um consenso dos especialistas sobre a questão (BOYLE; CHINKIN, 2007, p. 155-156) e até mesmo servir como “autoridade interpretativa” sobre os direitos consagrados nos tratados (BLAKE, 2008). Exemplos relevantes dessas normas são o Comentário Geral nº 20, de 02 de junho de 2009 do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 2009) e a Recomendação Geral nº 28, de 16 de dezembro de 2010, do Comitê das Nações Unidas para Eliminação da Discriminação a Mulher (ONU, 2010).

sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965; BRASIL, 1969)²⁰¹ e da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979; BRASIL, 2002a)²⁰², Roger Raupp Rios (2008) identificou um conceito jurídico constitucional²⁰³ de discriminação no direito brasileiro:

qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos econômico, social, cultural ou qualquer campo da vida pública. (RIOS, 2008, p. 20).

O conceito, extraído de normas sobre raça e sexo, materializa-se com sua aplicação para demais critérios proibidos de discriminação em atenção à enumeração exemplificativa do objetivo constitucional brasileiro de não-discriminação (RIOS, 2008, p. 21), o que será aprofundado posteriormente ao se analisar os modelos jurídicos de reconhecimento de critérios proibidos. Desse modo, em atenção à disposição do art. 3º, inc. IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é possível aplicar esse conceito jurídico para se combater discriminações em razão de “origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Vale, então, uma análise mais detalhada do conceito.

De acordo com o Rios, a referência a *qualquer distinção, exclusão, restrição* ou *preferência* objetiva combater “todas as formas de prejudicar indivíduos ou grupos por meio de distinções ilegítimas no gozo e exercício de direitos” (RIOS, 2008, p. 20-21). Aqui, visualiza-se um reconhecimento do caráter amplo dos atos discriminatórios, em

²⁰¹ “Artigo I - 1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.” (ONU, 1965; BRASIL, 1969).

²⁰² “Artigo 1º - Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.” (ONU, 1979; BRASIL, 2002a).

²⁰³ O status constitucional das citadas convenções é defendido por autores como Roger Raupp Rios (2008, p. 20) e Flávia Piovesan (2018, p. 150) em razão da disposição § 2º, do art. 5º da Constituição Federal e do fato de essas convenções terem sido internalizadas no direito brasileiro anteriormente à inclusão do § 3º, do art. 5º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. No entanto, há uma divergência, doutrinária e jurisprudencial, sobre o status normativo dessas convenções no direito brasileiro. No âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, prevalece o entendimento que essas convenções possuem status “supralegal”, mas não constitucional, em razão de terem sido internalizadas sem observação ao rito, exigido pelo § 3º, do art. 5º da Constituição Federal, para que os tratados e convenções internacionais sejam equivalentes às emendas constitucionais.

alinhamento à acima apresentada recomendação do Relatório da CIDH (2017, p. 189) para cumprimento dos direitos de igualdade e não-discriminação para abordagem da pobreza.

Já a utilização dos termos *propósito ou efeito* possui especial importância para o combate a formas de discriminação independentemente de demonstração de intenção discriminatória, permitindo o rechaço a ações que resultem prejuízos discriminatórios, mesmo sem demonstração desse objetivo. Por essa razão, como adiantado, o próprio conceito jurídico de discriminação é utilizado como fundamento normativo para proibição de discriminação em suas modalidades direta e indireta (RIOS, 2008, p. 21-22; VERNES-PINTO, 2022, p. 12).

É importante ressaltar que o conceito de discriminação no direito internacional dos direitos humanos alinha-se, mesmo que não explicitamente, aos pressupostos da antissubordinação acima relatados para se permitir tratamentos diferenciados em favor dos indivíduos e grupos subordinados. Por essa razão, nem toda distinção ou diferença de tratamento com base em determinado critério configura discriminação, uma vez que o princípio da igualdade pode exigir a adoção dessas diferenciações para “diminuir ou eliminar as condições que causam ou contribuem para perpetuar a discriminação, mesmo que isso resulte em perdas imediatas para os grupos dominantes historicamente favorecidos” (BRAGATO; ADAMATTI, 2014, p. 104). Desse modo, exemplificativamente, já se manifestou o Comitê responsável pela supervisão do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no sentido de que há ocasiões em que os Estados podem ser obrigados a adotar medidas especiais que estabeleçam diferenças explícitas baseadas em critérios proibidos de discriminação, em caráter temporal ou mesmo permanente (ONU, 2009, p. 4). Assim, a discriminação não se confunde com a adoção de tratamentos positivos diferenciados, em razão destes objetivarem a efetivação dos direitos, sem incorrer na ilicitude dos tratamentos discriminatórios (RIOS, 2020a, p. 1337).

Se o modo de internalização dos tratados internacionais citados acima (ONU, 1965; BRASIL, 1969; ONU, 1979; BRASIL, 2002a) poderia suscitar dúvidas sobre o status constitucional do citado conceito jurídico de discriminação, tais dúvidas se cessam com a internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com

Deficiência (ONU, 2006; BRASIL, 2009) e, recentemente, da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (OEA, 2013; BRASIL, 2022a). Isso porque ambas as convenções possuem inquestionável status constitucional no direito brasileiro, pois foram internalizadas no ordenamento brasileiro conforme o rito do citado § 3º, do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, portanto, são equivalentes a emenda constitucional. Desse modo, as disposições dessas convenções estão inseridas no bloco de constitucionalidade brasileiro e, mesmo que não figure no documento constitucional formal, é reconhecida a sua hierarquia constitucional como parâmetro ao ordenamento jurídico (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019, p. 50).

Essas convenções reproduzem o citado conceito jurídico de discriminação e, embora sejam específicas em relação a deficiência e raça, asseguram o status constitucional do conceito para proibição de discriminação por qualquer critério ilegítimo. Nesse sentido, entende-se equivocada eventual entendimento que restrinja o status constitucional do conceito apenas às discriminações por deficiência e raça (cujas convenções foram internalizadas pelo rito do § 3º, do art. 5º da CF/88), mas não estenda o status constitucional do conceito em relação, por exemplo, à discriminação por sexo (cujas convenções não foram internalizadas pelo rito do § 3º, do art. 5º da CF/88, conforme relatado acima). Eventual entendimento nesse sentido desconsideraria que a própria Constituição Federal prevê exemplificativamente critérios proibidos de discriminação (art. 3º, inc. IV, da CF/88) e não dispõe qualquer hierarquia entre eles. Ademais, ignoraria que o conceito é utilizado no âmbito internacional e adotado no direito interno para outros motivos de discriminação proibida desde a entrada em vigor da CERD em década de 1969. Ou seja, o conceito é aplicável para análise jurídica de qualquer discriminação.

As citadas convenções com indiscutível hierarquia constitucional, ademais, não se limitam a reproduzir o apresentado conceito jurídico de discriminação e trazem importantes acréscimos.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, além de repetir similar conceito de discriminação, acrescenta-o ao considerar como forma de

discriminação reprovável “inclusive a recusa de adaptação razoável” (art. 2º - ONU, 2006; BRASIL, 2009)²⁰⁴. Por sua vez, adaptação razoável, nos termos da Convenção, significa

as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; (art. 2º - ONU, 2006; BRASIL, 2009).

O dever de adaptação razoável possui relevância jurídico-dogmática especialmente para o combate à modalidade indireta de discriminação, conforme proposta elaborada por Wallace Corbo (2017). Trata-se, então, de mais uma exigência normativa a ser observada para se evitar a ocorrência de discriminação.

A Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, recentemente internalizada²⁰⁵, traz ainda maiores contribuições. Primeiramente, ela também não se limita à similar reprodução do conceito

²⁰⁴ Na íntegra: “Artigo 2 – Definições - Para os propósitos da presente Convenção: (...) ‘Discriminação por motivo de deficiência’ significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável;” (art. 2º - ONU, 2006; BRASIL, 2009).

²⁰⁵ Embora o Brasil tenha participado ativamente da elaboração e da aprovação da Convenção no âmbito internacional em 2013, os trâmites políticos para aprovação interna apenas se tornaram prioridade após um grave fato vinculado ao racismo ocorrido em 19 de novembro de 2020. Nessa data, coincidentemente véspera do Dia da Consciência Negra, um homem negro chamado João Alberto Silveira Freitas foi espancado até a morte por dois seguranças no interior um supermercado da rede Carrefour em Porto Alegre/RS – cidade em que o Grupo Palmares idealizou o dia da consciência negra em 1971. Em razão de o cruel fato ter sido filmado por clientes, foi rapidamente divulgado nas redes sociais e à mídia. O assassinato rendeu manifestações de milhares de pessoas em diversas cidades brasileiras contra o racismo e a rede de supermercados, comoção inclusive internacional e reações institucionais, além de ter incrementado intensamente o debate público sobre o racismo estrutural no Brasil. As investigações sobre a morte de João Alberto indicaram expressamente a relação do caso com o racismo. De acordo com a Polícia Civil, a fragilização socioeconômica de João Alberto, representada no fato por suas vestes, sua forma de agir e cor de sua pele, justificava que a sua situação degradante e desumana durante o espancamento fosse encarada com normalidade pelos espectadores, o que se explica pelo racismo estrutural arraigado na sociedade, que naturaliza a violência contra pessoas negras (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020, p. 52-54). Em sentido similar, o Ministério Público apresentou denúncia criminal afirmando que a conduta dos seguranças se tratou de “violência desmedida calcada em discriminação pela condição social e raça da vítima que era afrodescendente” (MP/RS, 2020, p. 10). Uma das reações institucionais à morte de João Alberto foi a rápida instauração, pela Câmara dos Deputados, de uma Comissão Externa temporária para acompanhar as ações de investigação da morte e discutir a pauta legislativa de combate ao racismo. Essa Comissão Externa, então, destacou a urgência da aprovação da Convenção e mobilizou-se politicamente para tanto, logrando a aprovação no Congresso Nacional. Posteriormente, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional em fevereiro de 2021 e definitivamente promulgada pelo Poder Executivo em janeiro de 2022 (BRASIL, 2022a).

geral de discriminação, mas acrescenta referência expressa à proibição de formas de discriminação “em qualquer área da vida pública ou privada” (art. 1.1 – OEA, 2013; BRASIL, 2022a)²⁰⁶. Assim, explicita a sua aplicabilidade às relações privadas – o que, se embora amplamente já reconhecido principalmente diante da eficácia horizontal do princípio da igualdade²⁰⁷, ainda enfrenta resistências²⁰⁸.

No entanto, a relevância maior dessa Convenção parece estar nas disposições específicas, e com status normativo constitucional, em definição da discriminação indireta e da discriminação múltipla, do que carecia o direito da antidiscriminação brasileiro. Nesse sentido, dispõe a Convenção:

Para os efeitos desta Convenção:

(...)

2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3. Discriminação múltipla ou agravada é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada. (OEA – 2013; BRASIL, 2022a).

²⁰⁶ Na íntegra: “Artigo 1 – Para os efeitos desta Convenção: 1. Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.” (art. 1.1 – OEA, 2013; BRASIL, 2022a).

²⁰⁷ Exemplificativamente, mesmo em relação à proibição de discriminação na modalidade indireta (o que exige maior rigor do que a aplicabilidade da proibição de discriminação direta), Wallace Corbo (2017, p. 184-192) defende a aplicabilidade às esferas privadas pela origem da proibição de discriminação indireta ser vinculada às relações de trabalho, pela eficácia horizontal dos direitos fundamentais e pelo princípio da efetividade da Constituição.

²⁰⁸ Exemplificativamente, Jorge Cesa Ferreira da Silva (2020, p. 254-256) defende a necessidade de uma medida legislativa específica para se aplicar a proibição de discriminação indireta nas relações privadas, entendendo não ser suficiente para tanto o princípio da igualdade. Destaca-se, no entanto, que o entendimento do autor foi manifestado em obra anterior à publicação da Convenção com equivalência a emenda constitucional.

Então, a partir da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (OEA, 2013; BRASIL, 2022a), o direito brasileiro incorpora, com status constitucional, ao lado de um conceito jurídico de discriminação geral, conceitos jurídicos de discriminação indireta e discriminação múltipla. Nesse momento, concentra-se na análise da proibição de discriminação em geral. De qualquer forma, vale ressaltar desde já a disposição, referente à discriminação indireta, que excetua de sua proibição atos que tenham “um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (art. 1.2 - OEA, 2013; BRASIL, 2022a).

E para o aprofundamento do conceito jurídico de discriminação surgido no direito internacional dos direitos humanos, é necessário analisar a compreensão do sistema regional de proteção de direitos humanos ao qual o Estado brasileiro está vinculado: o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos. Embora englobe diversas normas internacionais relacionadas à proibição de discriminação (como a acima citada Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância), o documento fundamental desse sistema regional é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“CADH” – OEA, 1969; BRASIL, 1992a).

Por essa razão, a CADH é a norma principal observada pelo órgão jurisdicional desse sistema regional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte IDH”), inclusive em relação aos direitos de igualdade e não-discriminação. As disposições da CADH referentes a esses direitos estão previstas nos seus artigos. 1.1 e 24, reproduzidos abaixo:

ARTIGO 1

Obrigação de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Conven o comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdi o, sem discrimina o alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posi o econ mica, nascimento ou qualquer outra condi o social.
(...)

ARTIGO 24

Igualdade Perante a Lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discrimina o, a igual prote o da lei. (OEA, 1969; BRASIL, 1992a).

Conforme antecipado e será detalhado posteriormente (seção 3.2.3), há recentes decisões da Corte IDH de fundamental importância a essa pesquisa porque, de modo pioneiro, reconhecem expressamente a proibição de discriminação em razão de pobreza em atenção ao art. 1.1 da CADH. Assim, a força normativa das disposições da CADH e o dever de observância às decisões da Corte IDH em sua interpretação também serão detalhados posteriormente. Apenas para destacar a relevância da questão, adianta-se que: i) o sentido atribuído pela Corte IDH a uma norma da CADH deve ser considerado pelo direito brasileiro para observação à CADH, independentemente de o Estado brasileiro ser parte nas decisões da Corte IDH de atribuição desse sentido (SARLET; MARINONI; MITIDIÉRO, 2021); ii) a CADH deve ser utilizada como parâmetro de controle no direito interno brasileiro, seja como norma constitucional formal e material (PIOVESAN, 2018), como norma de status materialmente constitucional (MAZZUOLI, 2018), ou mesmo como norma suprallegal (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019).

Nesse sentido, a fim de dar maior concretude e detalhamento à conceituação jurídica de discriminação exposta, é necessária uma breve incursão no entendimento da Corte IDH sobre a proibição de discriminação, ainda em nível geral, o que será útil também para posterior análise de decisões da Corte IDH sobre discriminação em razão de pobreza e as categorias de discriminação indireta, múltipla e estrutural.

2.2.2 Corte IDH e o vínculo entre não-discriminação e garantia de direitos humanos

A Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH, reconhece que os direitos à igualdade e à não-discriminação são normas *jus cogens* no atual estágio do direito internacional e, portanto, impostas a todos os Estados, independentemente de sua eventual adesão a tratados que reconheçam esses direitos (CORTE IDH, 2003, par. 97-110; CORTE IDH, 2005, par. 184). Em vínculo à sua classificação *jus cogens*, a igualdade e a não-discriminação possuem caráter *erga-omnes*, exigindo a sua observação tanto pelos Estados, em toda sua atuação e manifestações de poder, quanto por terceiros, inclusive particulares, permitindo a responsabilidade dos Estados por sua anuência ou negligência (CORTE IDH, 2003, par. 97-110). Desse modo, a não-discriminação constitui um dos pilares do direito internacional dos direitos humanos e possui importância capital

para o exercício de todos os direitos consagrados nesse âmbito (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 76-77). Permeia, assim, todo o ordenamento jurídico (CORTE IDH, 2020, par. 182).

A Corte IDH considera que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos - CADH (OEA, 1969; BRASIL, 1992a) não possui uma definição explícita do conceito de *discriminação*, mas, à luz de das demais normas internacionais referentes ao tema, adota um conceito de discriminação similar ao apresentado na seção acima (CORTE IDH, 2015b, par. 253). Nesse sentido, a Corte IDH aponta que a discriminação se relaciona com

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas” (CORTE IDH, 2015b, par. 253).

Os acima citados arts. 1.1 e 24 da CADH são interpretados pela Corte IDH de modo diverso e complementar, a partir de um tradicional entendimento jurisprudencial firmado ainda na década de 1980 (CORTE IDH, 1984, par. 53-54). Desde então, a Corte IDH tem reconhecido a complexidade do fenômeno discriminatório e buscado enfrentá-lo de diversos modos, em reconhecimento da sua manifestação indireta, múltipla e estrutural. Esses últimos conceitos, porém, serão analisados ao final dessa pesquisa, em relação à interação da pobreza com categorias de direito da antidiscriminação. Nesse momento de análise da proibição geral de discriminação, intenta-se especialmente tratar do núcleo central da compreensão da Corte IDH sobre a proibição de discriminação, referente ao vínculo indissociável entre a proibição de discriminação e a garantia de direitos humanos. Por essa razão, também não será abordada agora a interpretação da Corte IDH sobre os critérios protegidos de discriminação da CADH, o que será enfrentado na análise da possibilidade de a pobreza ser enquadrada como critério protegido.

Em atenção ao art. 1.1 da CADH, a Corte IDH exige que os Estados respeitem e garantam o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades por ela reconhecidos, sem discriminação alguma (CORTE IDH, 1984, par. 53; CORTE IDH, 2002, par. 43). Em outras palavras, essa disposição garante que os direitos previstos na CADH sejam

assegurados sem discriminação (CORTE IDH, 2020, par. 182). Daí, todo tratamento que possa ser considerado discriminatório em relação aos direitos previstos na CADH é incompatível com ela (CORTE IDH, 1984, par. 53; CORTE IDH, 2002, par. 43). Portanto, os Estados devem cumprir as disposições da CADH sem qualquer discriminação motivada por critério disposto no art. 1.1 da CADH.

Já em atenção ao art. 24 da CADH, a Corte IDH exige que os Estados não introduzam, em sua ordem jurídica interna, disposições discriminatórias em relação à proteção perante a lei (CORTE IDH, 1984, par. 54; CORTE IDH, 2002, par. 44). Trata-se de uma imposição que os Estados não dispensem tratamentos discriminatórios em suas leis internas e, inclusive, em sua aplicação (CORTE IDH, 2005, par. 186; CORTE IDH, 2020, par. 182), em relação às categorias protegidas de discriminação dispostas no art. 1.1 da CADH (CORTE IDH, 2016a, par. 334). Portanto, os Estados não podem estabelecer um tratamento em seu ordenamento jurídico interno, de fato ou de direito, que discrimine com base no critérios dispostos no art. 1.1 da CADH.

Ou seja, enquanto o art. 1.1 impõe ao Estado uma proibição de discriminar no respeito ou garantia de um direito previsto na própria CADH, o art. 24 refere-se à uma proteção desigual no plano interno (CORTE IDH, 2010, par. 183). Portanto, “caso um Estado discrimine no respeito ou garantia de um direito convencional, descumprirá a obrigação estabelecida no artigo 1.1 e o direito substantivo em questão” (CORTE IDH, 2020, par. 182). Caso a discriminação seja referente a uma proteção desigual na lei interna ou em sua aplicação, a situação é analisada pela Corte à luz da obrigação do art. 24 da CADH (CORTE IDH, 2020, par. 182; CORTE IDH, 2016a, par. 334).

A jurisprudência da Corte IDH sobre não-discriminação tem sido desenvolvida em especial atenção à disposição do art. 1.1 da CADH, através da análise de alegadas discriminações dos Estados na garantia e respeito de diversos direitos da CADH. Considerando a obrigação imposta pelo art. 1.1 da CADH de assegurar o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades previstos na CADH sem discriminação alguma, a Corte IDH reconhece o caráter geral dessa norma e a extensão de seu conteúdo a todas as disposições da CADH (CORTE IDH, 1984, par. 53; CORTE IDH, 2015a, par. 214; CORTE IDH, 2016a, 335; CORTE IDH, 2020, par. 184). Daí, advém um “vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y

no discriminación” (CORTE IDH, 2003, par. 85). Um Estado que deixa de cumprir um direito assegurado na CADH (por exemplo, o direito à liberdade pessoal), naturalmente viola a disposição da CADH que prevê o direito descumprido (no exemplo, o art. 7 da CADH). Já um Estado que deixa de cumprir o direito à liberdade pessoal (art. 7) de modo discriminatório, viola tanto o próprio direito à liberdade pessoal, quanto o direito à não discriminação (portanto, uma violação ao art. 7, em relação ao art. 1.1, ambos da CADH).

A questão, então, passa por verificar no que se distinguem os fatos de *não cumprir um direito assegurado na CADH* (em violação a esse direito) e de *não cumprir um direito assegurado na CADH de modo discriminatório* (em violação a esse direito e também ao direito de não-discriminação). Para tanto, o principal fator refere-se ao fato de as vítimas dessa não garantia de direito serem pessoas vinculadas, ou não, às características protegidas de discriminação dispostas no art. 1.1 da CADH (“raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social” – OEA, 1969; BRASIL, 1992a). Deixar de cumprir um direito garantido na CADH em relação a um homem branco, por exemplo, é diferente, para esse fim de análise, do que deixar de cumprir esse mesmo direito garantido na CADH em relação a uma mulher negra.

Mesmo evitando adentrar no exame das complexas manifestações do fenômeno discriminatório, é necessário abordar o nível de relação exigido entre o descumprimento de direitos assegurados na CADH e a discriminação sofrida por pessoas vinculadas à características protegidas. Em seguimento do exemplo acima, um manifesto tratamento diferenciado, adotado por um Estado, que intencione prejudicar mulheres negras de exercer um direito assegurado pela CADH, é provavelmente uma discriminação no descumprimento desse direito.

Mas o vínculo indissociável citado não se limita a casos em que Estados expressamente impeçam essas pessoas vinculadas a características protegidas de exercer determinados direitos assegurados na CADH. É incompatível com a CADH todo tratamento, independentemente de sua origem ou forma que assuma, que possa ser considerado discriminatório em relação ao exercício de direitos assegurados por ela (CORTE IDH, 1984, par. 53; CORTE IDH, 2016a, par. 335; CORTE IDH, 2020, par. 184). Isso contempla também uma proibição ampla de normas, ações, políticas e práticas que

tenham impacto desproporcionalmente prejudicial a um grupo protegido particular, mesmo que elas sejam aparentemente neutras e não haja comprovação de intenção discriminatória (CORTE IDH 2012a, par. 234-235; CORTE IDH, 2012d, par. 286). Nesse caso, se qualquer ação, e mesmo omissão, tem o efeito ou o resultado de prejudicar desproporcionalmente mulheres negras no exercício de um direito assegurado pela CADH, há discriminação no cumprimento desse direito pelo Estado.

Diante de um contexto de existência de grupos historicamente excluídos ou em maior risco de sofrer discriminação, a Corte IDH afirma que o direito à não-discriminação impõe aos Estados a obrigação positiva de criar condições de igualdade real em favor desses grupos (CORTE IDH, 2012b, par. 267). Desse modo, o Estado é responsabilizado “nos casos em que, existindo discriminação estrutural, não adota medidas específicas com respeito à situação particular de vitimização na qual se concretiza a vulnerabilidade sobre um círculo de pessoas individualizadas” (CORTE IDH, 2016a, par. 338). Daí que a própria existência de uma situação fática em que mulheres negras (grupo historicamente subordinado socialmente) não possam exercer os direitos assegurados pela CADH, sem que o Estado adote ações afirmativas suficientes para combater essa situação, já basta para se apontar discriminação no cumprimento dos direitos assegurados pela CADH.

Em síntese de sua compreensão ampla das imposições derivadas da obrigação de se respeitar e garantir direitos humanos sem discriminação, dispõe a Corte IDH (2003) que

En cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.

Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. (CORTE IDH, 2003, par. 103-104).

Portanto, a interpretação da Corte IDH dos direitos à igualdade e não-discriminação também se alinha à perspectiva da antissubordinação. Mais do que apenas impedir expressos tratamentos diferenciados, a Corte IDH busca enfrentar amplamente os prejuízos que pessoas e grupos vinculados a características protegidas sofrem para exercer direitos humanos. Por isso, a Corte IDH exige ações positivas em adoção de tratamentos diferenciados em favor dos grupos historicamente discriminados e, inclusive, responsabiliza os Estados pela existência de realidades fáticas em que essas pessoas e grupos sofram discriminação.

Nesse mesmo caminho, a compreensão da Corte IDH pode oferecer contribuições para a efetividade dos direitos à igualdade e à não-discriminação para além da lógica da colonialidade vinculada a essas ideias, conforme aponta Marina de Almeida Rosa (2017). Enquanto direitos humanos, os direitos à igualdade e à não discriminação podem ser concebidos sob o mesmo discurso colonial relatado em relação ao combate de pobreza. Nesse sentido, como também acima demonstrado, há uma influente noção de igualdade formal que se fundamenta na mesma tradição do liberalismo moderno adotada pela perspectiva convencional de direitos humanos e, por isso, é utilizada visando aos interesses de um sujeito abstrato que, na verdade, corresponde às características concretas do sujeito moderno (homem, branco, burguês, cristão e heterossexual). Atenta às implicações coloniais do discurso hegemônico ou convencional dos direitos humanos à igualdade, Rosa (2017, p. 45-51) aponta a possibilidade de os direitos humanos serem resistência à dominação, especialmente através de decisões da Corte IDH, em razão da observação do Sistema Interamericano às particularidades locais. Especificamente, Rosa (2017, p. 51-54) demonstra como a Corte IDH contribui ao enfrentamento da dominação e da opressão justamente através de sua imposição aos Estados do dever de garantir, sem discriminação, os direitos assegurados na CADH, com as amplas consequências de enfrentar os atos e omissões, de fato e de direito, que intencionem ou resultem situações discriminatórias, e de adotar ações positivas. Então, Rosa (2017, p. 54-60) exemplifica as contribuições da Corte IDH através de julgamentos em proteção de indivíduos e grupos dominados e oprimidos pela lógica da modernidade, como migrantes e refugiados, comunidades indígenas e afrodescendentes, mulheres, pessoas com deficiência e minorias sexuais.

De qualquer forma, nem toda ação ou omissão que intencione ou resulte prejuízo de direitos a pessoas e grupos vinculados a características protegidas é necessariamente discriminatória. Mesmo quando instituído para restringir direitos em razão de uma característica protegida - por exemplo, idade e deficiência -, esse tratamento diferenciado pode até mesmo buscar proteger as pessoas e grupos vinculados à característica - por exemplo, a limitação da capacidade civil dos menores de idade e das pessoas com deficiência mental, a fim de proteger seus próprios patrimônios (CORTE IDH, 1984, par. 56; CORTE IDH, 2002, par. 48). Restrições de direitos nesse sentido, mesmo que discutíveis diante de um possível paternalismo jurídico perigoso, buscam proteger pessoas em situação de vulnerabilidade social e, assim, alinham-se ao objetivo antidiscriminatório.

De acordo com a Corte IDH, um tratamento diferenciado pode ser válido se possuir uma justificativa objetiva e razoável (CORTE IDH, 1984, par. 56; CORTE IDH, 2002, par. 48; CORTE IDH, 2003, par. 84). A justificativa objetiva e razoável refere-se, respectivamente, à perseguição de um fim legítimo e à existência de uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins perseguidos (CORTE IDH, 2016b, par. 125). Todavia, quando há utilização de uma categoria protegida pelo art. 1.1 da CADH para estabelecimento de um tratamento diferenciado prejudicial, a Corte IDH exige uma fundamentação ainda mais rigorosa e de alto peso valorativo, em que as razões do Estado sejam particularmente sérias e sustentadas em argumentação exaustiva (CORTE IDH, 2015b, par. 257). Trata-se de um escrutínio estrito com uma análise exigente de que a diferenciação não seja apenas legítima diante da CADH, mas imperiosa por ela (CORTE IDH, 2016c, par. 241), o que passa por demonstrar a necessidade social e a menor lesividade do tratamento diferenciado (CORTE IDH, 2016b, par. 125-126)²⁰⁹.

²⁰⁹ Em síntese da aplicação desse escrutínio estrito: “En razón de lo anterior, la Corte considera que los criterios de análisis para determinar si existió una violación al principio de igualdad y no discriminación en un caso en concreto pueden tener distinta intensidad, dependiendo de los motivos bajo los cuales existe una diferencia de trato. En este sentido, la Corte estima que, cuando se trata de una medida que establece un trato diferenciado en que está de por medio una de estas categorías, la Corte debe aplicar un escrutinio estricto que incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Así, en este tipo de examen, para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado

Nota-se aqui uma nítida utilização dos preceitos do mandado de proporcionalidade, tal como a proposta de Robert Alexy (1993), apresentada anteriormente ao se tratar da igualdade material. Não obstante, há uma sutil mas importante distinção. A teoria alexyana prevê a utilização dos preceitos de adequação, necessidade e proporcionalidade estrita para se justificar, à luz das possíveis decisões materiais sobre igualdade da ordem jurídica correspondente, quaisquer tratamentos que excepcionem a regra geral de tratamento igualitário de todos. Por sua vez, a Corte IDH não utiliza essa análise rigorosa para análise de quaisquer tratamentos diferenciados, uma vez que valida e requer tratamentos diferenciados em favor dos grupos vinculados às características protegidas de discriminação, sem exigir uma exaustiva argumentação do Estado em relação a essas ações afirmativas. Por outro lado, a Corte IDH exige essa fundamentação rigorosa somente quando há tratamento diferenciado que prejudique as pessoas ou grupos protegidos de discriminação.

Nesse caso, há inversão do ônus probatório da ocorrência de discriminação, cabendo ao Estado comprovar que não houve propósito ou efeito discriminatório (CORTE IDH, 2015b, par. 257), ou apresentando fundamentação ao seu tratamento diferenciado sem utilizar estereótipos como justificativas (CORTE IDH, 2016b, par. 125). Diante da vedação a utilização de estereótipos, a Corte IDH exige que a avaliação dos fatos a fundamentar restrições considere o que é real e provado, e não especulativo ou imaginário, afastando justificativas com base em especulações, presunções ou considerações generalizadas sobre determinadas características (CORTE IDH, 2012c, par. 109). Ilustrativamente, mesmo que considere o “interesse superior da criança” como um fim legítimo a ser observado, a Corte IDH rechaça decisão que, motivada por esse fim, impede uma mãe homossexual de ter a guarda de seu filho porque, supostamente, o filho sofreria consequências sociais negativas em decorrência da orientação sexual da mãe (CORTE IDH, 2012c, par. 110-122). Similarmente, mesmo que aceite o estabelecimento de um tratamento diferenciado em razão de condição médica ou enfermidade, a Corte IDH também rechaça decisão que, com base em falsas premissas

por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma.” (CORTE IDH, 2016c, par. 241).

sobre as pessoas com HIV, proíbe uma criança com HIV de frequentar o ambiente escolar, sob justificativa de proteger os demais alunos (CORTE IDH, 2015b, par. 258-259). Ou seja, a justificativa de que o filho sofreria discriminação social por conviver com mãe homossexual, ou de que a criança com HIV não poderia frequentar o ambiente escolar por submeter os demais a perigo, são especulações baseadas em estereótipos falsos. Portanto, essas justificativas não cumprem sequer o preceito de adequação do mandado de proporcionalidade, à medida que não cumprem com as finalidades declaradas de melhor interesse da criança e proteção dos demais alunos.

Por fim, é importante destacar que, em atenção à compreensão da Corte IDH sobre o vínculo entre não-discriminação e garantia de direitos, é possível verificar semelhanças entre os próprios conceitos de discriminação e de situação pobreza, em validação da aproximação entre pobreza e não-discriminação apresentada na primeira parte da pesquisa. Nesse momento, não se pretende repetir aspectos apresentados de aproximação e tampouco apontar possibilidade de ocorrência de discriminação especificamente em razão da situação de pobreza de alguém ou grupo. Antes disso, pretende-se apontar semelhanças nos núcleos constitutivos dos conceitos de discriminação e pobreza.

A discriminação refere-se fundamentalmente a qualquer ação ou omissão que intencione ou resulte *prejudicar o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em pé de igualdade, de direitos humanos* em relação a pessoas vinculadas a categorias protegidas de discriminação. Assim, diante do apresentado vínculo indissociável entre não-discriminação e garantia de direitos estabelecido pela Corte IDH, há violação ao direito à não-discriminação nas situações em que pessoas vinculadas às características dispostas no art. 1.1 da CADH não tenham assegurados o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades reconhecidas na CADH. Ou seja, há um prejuízo de direitos em relação a uma categoria protegida de discriminação, por exemplo, a raça. Mas a discriminação que prejudica o exercício de direitos por negros (discriminação racial) não se confunde com os conceitos de raça (que não indica, *per si*, uma restrição de direitos) e de racismo (OEA 2013; BRASIL, 2022a²¹⁰).

²¹⁰ Nos termos da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância: “1. Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o

Já em relação à pobreza, parece existir alguma confusão com o conceito de discriminação. Nos termos apresentados anteriormente, a CIDH, em seu Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas (CIDH, 2017), considera que a situação de pobreza

constituye un problema que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. (CIDH, 2017, par. 91).

Então, tanto a discriminação, quanto a pobreza, referem-se, em seu núcleo constitutivo, a prejuízos para o exercício de direitos humanos em condições de igualdade real. Em outras palavras, ambos os conceitos apontam ao não cumprimento de direitos humanos. Ou seja, diferentemente da raça, o termo pobreza já denota, por si só, uma restrição de direitos.

Mesmo ainda sem considerar características protegidas, discriminação e pobreza se assemelham também em relação ao aspecto estrutural de suas manifestações. Um padrão de discriminação estrutural já foi identificado pela Corte IDH (2020, par. 182-203) em decorrência de desvantagens estruturais econômicas e sociais que implicavam diversos prejuízos e submetiam pessoas a condições de vulnerabilidade. E o caráter estrutural da situação de pobreza também foi apontado pela CIDH (2017, par. 543) em razão de diversos obstáculos cotidianamente enfrentados pelas pessoas nessa situação, o que repercute gravemente no exercício efetivo de direitos humanos. Por isso, o enfrentamento de discriminação e pobreza exige ações dos Estados com o mesmo objetivo: assegurar o gozo e o exercício de direitos humanos (CORTE IDH, 2020, par. 184; CIDH, 2017, par. 94).

reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica. (...) 4. Racismo consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes.” (OEA, 2013; BRASIL, 2022a).

Essas semelhanças entre os fenômenos discriminação e pobreza não servem para os igualar ou para enfraquecer a possibilidade de a pobreza ser um específico critério proibido de discriminação. Servem, outrossim, para apontar uma peculiaridade do fenômeno situação pobreza, que além de ser uma característica possivelmente utilizada para se restringir direitos, já aponta, ela própria enquanto existente, uma restrição de direitos.

2.3 Normas de direito da antidiscriminação e traços particulares

As perspectivas da proibição de discriminação e a conceituação jurídica de discriminação são categorias decisivas do direito da antidiscriminação e permitem se firmar um compromisso jurídico de combate a discriminações. No entanto, *per se*, não indicam quais grupos e características são merecedores de proteção jurídica antidiscriminatórias. Também não tratam do perfil e das funções específicas das normas de direito da antidiscriminação em relação a outras normas jurídicas protetivas.

Um dos desafios do exame de pobreza pelo direito da antidiscriminação é a sua própria delimitação. Tal desafio se apresenta de modo particular diante do objeto desta dissertação, circunscrito ao âmbito específico deste ramo do conhecimento e da prática jurídica (antidiscriminação), até porque pobreza é uma questão relevante para outros ramos do direito (da assistência social, econômico e trabalhista, por exemplo).

Conforme referido ao tratar da antissubordinação (seção 2.1.2), há diversas disposições constitucionais que postulam a proteção de determinados grupos e são utilizadas para validar a perspectiva da antissubordinação e, conseqüentemente, a interpretação do princípio da igualdade como não discriminação. No entanto, essas disposições não são necessariamente normas de direito da antidiscriminação em sentido estrito, mas afirmações de princípios protetivos e de direitos fundamentais sociais aplicáveis universalmente, por exemplo.

Para além de sua fundamentação, categorias do direito da antidiscriminação, para sua própria efetivação, se relacionam com normas de outras áreas do direito não explicitamente vinculadas à proibição de discriminação. Nesse sentido, a proibição de discriminação na modalidade indireta foi primeiramente afirmada como um resultado

interpretativo do princípio da igualdade para se rechaçar normas legais e práticas vinculadas a outras áreas do direito (nos Estados Unidos, trabalhista; no Brasil, previdenciária) que, mesmo aparentemente neutras em relação a características pessoais, possuíam efeito desproporcionalmente prejudicial às pessoas que compartilhavam determinada característica (raça ou sexo, por exemplo). Nesse caso, uma norma legal trabalhista ou previdenciária é analisada pelo direito da antidiscriminação, mas não se referem a normas legais próprias do direito da antidiscriminação.

No entanto, conforme visto na seção de conceituação jurídica de discriminação (seção 2.2), o direito da antidiscriminação brasileiro possui disposições legais próprias em afirmação de suas categorias, como a proibição de discriminação indireta e múltipla (OEA 2013 – BRASIL, 2022a). A disposição normativa de proibição de discriminação indireta, nesse caso, pode ser visualizada como uma norma legal própria do direito da antidiscriminação. E as diversas normas do direito brasileiro que proíbem discriminação, motivadas por diversos critérios, para fins específicos vinculados às respectivas áreas (por exemplo, fornecimento de um serviço, instituição de tributo e contratação de empregado)? Aparentemente, são normas civis, tributárias e trabalhistas, mas definitivamente postulam uma proteção antidiscriminatória, de modo que também se inserem no conjunto normativo do direito da antidiscriminação.

A classificação de normas legais como pertencentes ou não ao direito da antidiscriminação é uma tarefa em que a literatura especializada pouco se dedica. De todo modo, pode ser útil, para os fins desta investigação sobre discriminação e pobreza, sublinhar especificidades de normas de direito da antidiscriminação. Desde já, salienta-se a aplicabilidade das categorias do direito da antidiscriminação e sua incidência transversal na interpretação de outros ramos do direito, sem o intuito de estabelecer classificações excludentes – permitindo, assim, pertinências mútuas de determinadas normas jurídicas a mais de um ramo do direito (por exemplo, o direito constitucional de família).

Conforme será detalhado (seção 3.3.1), entende-se que o direito da antidiscriminação no Brasil, tal como em outras jurisdições (seção 3.2.2), apresenta desafios a normas antidiscriminatórias em relação à categoria pobreza. No entanto, é

notório que o direito brasileiro possui vasto arcabouço normativo objetivando o combate à pobreza, como ocorre no direito econômico e na seguridade social. Exemplificativamente, uma norma legal que assegura um benefício financeiro a famílias cuja renda familiar mensal não ultrapasse R\$ 210,00 (Programa Auxílio Brasil - Lei 14.284/2021) definitivamente busca combater a pobreza monetária, mas não parece uma norma de direito da antidiscriminação. Daí ser útil buscar especificar traços particulares das normas de direito da antidiscriminação.

O autor indiano radicado na Inglaterra, Tarunabh Khaitan, em sua obra *A Theory of Discrimination Law* (2015), dedica-se à análise de especificidades das normas de direito da antidiscriminação e propõe condições para sua classificação como normas antidiscriminatórias. Não obstante a visão de direito da antidiscriminação do autor localize-se nas jurisdições de língua inglesa da tradição de *common law*, ela é aqui útil principalmente por já apontar a relação das normas com critérios proibidos de discriminação, outra categoria fundamental no direito da antidiscriminação, objeto de exame no próximo capítulo (3.1). A seguir, a proposta de classificação de Khaitan (2015) será brevemente apresentada (2.3.1) e, após, algumas de suas condições serão criticadas para se defender a sua relativização (2.3.2), especialmente para não obstarem o possível reconhecimento de pobreza como um específico critério proibido de discriminação.

2.3.1 Sobre uma proposta de classificação de normas como antidiscriminatórias

Khaitan (2015, p. 25-43) realiza sua análise da classificação de normas jurídicas como normas de direito da antidiscriminação a partir da exemplificação de oito hipotéticas disposições legais, a seguir traduzidas com pequenas adaptações:

- §1. Nenhum locador pode rejeitar alugar um imóvel a alguém em razão de sua raça.
- §2. A administração pública deve adotar medidas proporcionais para permitir ou encorajar mulheres a participar de empregos públicos.
- §3. Nenhum empregador deve adotar qualquer prática, política ou critério que possua impacto desproporcionalmente desvantajoso a pessoas com sobrepeso, exceto se puder demonstrar que a prática, política ou critério é objetivamente justificável.
- §4. Companhias áreas não podem rejeitar a contratação de qualquer pessoa em razão de seus olhos azuis.

§5. O Estado deve garantir que todos tenham acesso a serviços médicos de emergência.

§6. Nenhuma pessoa deve receber salário abaixo do salário-mínimo nacional.

§7. Nenhuma pessoa pode ferir outra através de seus atos, sejam eles intencionais, imprudentes ou negligentes, sujeitando-se a defesas especificadas.

§8. Todas as pessoas com grave debilitação de mobilidade devem receber, do Estado, um benefício mensal de mobilidade.

(KHAITAN, 2015, p. 26 – com adaptações).

Todas essas disposições realizam uma proteção jurídica, mas nem todas são classificadas como normas de direito da antidiscriminação. Khaitan (2015, p. 27-42) apresenta quatro condições para que normas jurídicas sejam classificadas como normas de direito da antidiscriminação, as quais serão apresentadas brevemente a seguir. Enquanto as três primeiras condições são requisitos para todas as normas antidiscriminatórias, a última é exigível apenas a determinadas normas. Em atenção a essas condições, já se vislumbra a importância da posterior análise da pobreza como critério proibido de discriminação.

A *primeira condição* refere-se à proteção vinculada a características pessoais (KHAITAN, 2015, p. 27-30), tal como realizam as normas §§ 1 a 4 (raça, sexo, peso e cor dos olhos) e §8 (grave debilitação de mobilidade). Nesse caso, a norma jurídica antidiscriminatória deve estabelecer que o ato que se busca rechaçar (discriminação direta ou indireta) ou exigir (ação afirmativa) tenha *alguma* conexão, por ação ou omissão, com determinadas características pessoais (KHAITAN, 2015, p. 28-29), ainda que implicitamente. Trata-se do nexo causal entre a medida e a característica pessoal protegida²¹¹.

Conforme Khaitan (2015, p. 29-30), essas características possuem uma dimensão *universal* e uma *particular*. No exemplo do autor (KHAITAN, 2015, p. 29), sexo é uma característica universal, enquanto masculinidade é uma dimensão particular de sexo que, utilizada para caracterizar pessoas, constitui diferentes grupos (homens e mulheres). Portanto, há diferentes grupos que compartilham a mesma dimensão universal de uma

²¹¹ Khaitan (2015) sintetiza essa primeira condição do seguinte modo: "A. The duty-imposing norm in question must require some connection between the act or omission prohibited or mandated by the norm on the one hand and certain attributes or characteristics that persons have, called 'grounds', on the other. [The Personal Grounds Condition]" (KHAITAN, 2015, p. 29).

característica pessoal, mas diferente dimensão particular. Trata-se, conforme Khaitan (2015, p. 29-30), de grupos que são cognatos entre si. Em razão da dimensão de universalidade das características poder indicar uma proteção antidiscriminatória genérica, Khaitan (2015) avança à segunda condição para classificação de uma disposição legal como norma de direito da antidiscriminação.

A *segunda condição* refere-se justamente à existência de grupos cognatos (KHAITAN, 2015, p. 30), ou seja, a grupos que compartilhem uma mesma característica pessoal universal com outro grupo, mas se distinguem em relação a característica particular. Por exemplo, uma norma que se refere a raça ou religião (dimensão universal de características pessoais), refere-se também a grupos cognatos de pessoas negras e brancas e de praticantes de judaísmo e cristianismo (dimensão particular). Então, a norma é antidiscriminatória por se referir a uma característica que permita a existência de grupos cognatos. Por outro lado, uma norma que se refere apenas de “pessoas” ou “indivíduos”, genericamente, não se refere a grupos cognatos, razão pela qual as normas §§5 a 7 não se classificam como normas de direito da antidiscriminação (KHAITAN, 2015, p. 30).²¹²

Trata-se, assim, da possibilidade de subdividir em grupos as pessoas em atenção a características pessoais. E, para este fim exclusivo, a noção de *grupos* é entendida de modo amplo, prescindindo que exista solidariedade, coerência, compartilhamento de identidade, história, linguagem ou cultura no âmbito interno dos grupos, ou mesmo que as pessoas tenham consciências de serem “membros” desses grupos (KHAITAN, 2015, p. 30). O que se exige aqui é apenas que, em relação a alguma característica referenciada normativamente (por exemplo, peso), haja uma possível divisão entre pessoas a formar grupos distintos (magros e obesos, no exemplo)²¹³.

²¹² Khaitan (2015) assim sintetiza essa segunda condição: “B. A protected ground (eg sex) must be capable of classifying persons into more than one class of persons, loosely called ‘groups’ (eg men and women). [The Cognate Groups Condition] (KHAITAN, 2015, p. 30).

²¹³ Jorge Cesa Ferreira Silva (2020, p. 77) exemplifica essa condição a partir da norma brasileira, do Código de Defesa do Consumidor (art. 39, inc. IX), que proíbe um fornecedor de *recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento*. Essa norma contribui ao objetivo antidiscriminatório, à medida que impede que alguém seja impedido de comprar um bem ou contratar um serviço disponíveis ao público, mesmo que tenha dinheiro para pagar por isso, em razão de uma característica pessoal sua (SILVA, 2020, p. 77). Desse modo, combate-se, por exemplo, que alguém rejeite vender um carro a um negro ou prestar um serviço a um casal homossexual. No entanto, essa disposição legal consumerista não é uma norma de direito da antidiscriminação em sentido estrito, pois busca tutelar todos os *consumidores*, sem considerar uma hipotética subdivisão deles em grupos.

A *terceira condição* apontada por Khaitan (2015, p. 31- 38) refere-se à relativa desvantagem dos grupos a exigir proteção especial. Parece a condição mais importante para sua classificação e se alinha, ainda que implicitamente, à perspectiva da antissubordinação adotada nessa pesquisa. Os grupos cognatos sofrem diferentes desvantagens na sociedade. Notadamente, nas sociedades contemporâneas ocidentais, negros costumam sofrer mais desvantagens do que brancos em relação à característica pessoal raça, mulheres mais desvantagens do que homens em relação ao sexo e homossexuais mais desvantagens que heterossexuais em relação a orientação sexual, exemplificativamente. Em síntese, Kaithan (2015):

C. Of all groups defined by a given universal order ground (eg race), members of at least one group (eg blacks) must be significantly more likely to suffer abiding, pervasive, and substantial disadvantage than the members of at least one other cognate group (eg whites). [The Relative Disadvantage Condition] (KHAITAN, 2015, p. 31).

Para ilustrar essa condição, Khaitan (2015, p. 31) retoma as normas §§3 a 4, referentes a indivíduos com sobrepeso e com cor de olhos azuis, respectivamente. Nas sociedades contemporâneas, é possível se arguir que pessoas obesas sofrem mais desvantagens do que magras. Ou seja, a divisão da característica universal *peso* indica um grupo (obesos) que possui desvantagens em relação a outro grupo (magros) que compartilha a mesma característica universal, o que permite classificar a norma §3 como antidiscriminatória com menor resistência. No entanto, embora a característica universal *cor dos olhos* permite a sua subdivisão em diferentes grupos formados a partir dela (grupos de pessoas com cor dos olhos azuis, grupos de pessoas com cor dos olhos verdes, castanhos etc.), a realidade fática de muitas sociedades não parece indicar que um determinado grupo sofra desvantagens em relação a outros em razão de sua característica particular de determinada cor dos olhos. Por isso, deve haver maior resistência para se classificar a norma §4 como norma de direito da antidiscriminação, considerando contextos em que a cor dos olhos não resulte desvantagens.

A noção de desvantagem, nesse momento, é deixada propositalmente indefinida por Khaitan (2015, p. 34), que exige apenas que ela seja vinculada aos grupos²¹⁴. De

²¹⁴ Essa indefinição, então, permite que a desvantagem seja amplamente material, política, social, cultura etc., bem como que seja causada por diferentes fatores, como a agência humana ou os efeitos de discriminações do passado (KHAITAN, 2015, p. 34). Nota-se que a desvantagem aqui não é compreendida

todo modo, Khaitan (2015, p. 35-36) aponta desde já dois fatores indicativos da caracterização da situação de relativa desvantagem a ser considerada por normas do direito da antidiscriminação. Primeiro, a relevância da desvantagem relativa sofrida, que não pode ser apenas uma diferença trivial entre os grupos – o que serve para excluir, dessa definição de desvantagem relativa, em regra, a diferença entre pessoas de olhos azuis e olhos castanhos (KHAITAN, 2015, p. 35). Segundo, o caráter *persistente*, *generalizado* e *substancial* da desvantagem (KHAITAN, 2015, p. 35-36). A persistência refere-se à probabilidade de a desvantagem se manifestar durante um certo período de tempo. A generalização refere-se à abrangência da desvantagem simultaneamente em diversos campos da vida humana (por exemplo, trabalho, habitação, saúde e educação), e não somente em um isoladamente. Já o caráter substancial requer que a desvantagem seja mais que uma mera inconveniência²¹⁵.

Dessa terceira condição a exigir uma relativa desvantagem entre grupos, destaca-se também o caráter comparativo do fenômeno discriminatório para Khaitan. Mesmo que não no sentido de exigir uma efetiva comprovação de desvantagens em comparação a outros grupo, a classificação de uma norma como pertencente ao direito da antidiscriminação passa por averiguar uma desvantagem de um grupo *relativa* a outro com quem partilha uma característica em dimensão universal. Por essa razão, Khaitan (2015, p. 37) rechaça considerar *discriminatória* uma norma que estabeleça um tratamento diferenciado com base na cor do olho das pessoas. À medida que, contextualmente, não haja uma desvantagem relativa entre grupos com base em cor do olho, essa norma poderia ser *irracional* ou *arbitrária*, mas não *discriminatória* (KHAITAN, 2015, p. 37).

Como antecipado, essas três condições acima são apresentadas por Khaitan (2015) como requisitos a serem cumpridos por todas as normas de direito da

por Khaitan como fundamento para que determinada característica partilhada por um grupo seja um critério proibido de discriminação, mas apenas para que uma norma seja classificada como pertencente à área jurídica do direito da antidiscriminação.

²¹⁵ Exemplificativamente, mesmo que a característica “torcedor de clube de futebol” possa ser dividida entre “torcedores do clube X” e “torcedores do clube Y” e que esses grupos de torcedores possam enfrentar algumas diferentes desvantagens em razão disso, em regra, essas desvantagens não costumam ter a relevância necessária serem atentadas pelo direito da antidiscriminação. Ou seja, característica “torcedor de clube de futebol” resulta desvantagens menos relevantes que a característica “praticar determinada religião”, em que praticantes de uma religião X costumam enfrentar relevantes desvantagens em determinadas sociedades.

antidiscriminação. Já a quarta condição aplica-se especificamente a normas de direito da antidiscriminação que, além de exigir comportamentos negativos (não discriminar), exigem comportamentos positivos vinculados à distribuição de benefícios *não remotos e tangíveis*.

A quarta condição se preocupa, especialmente, em diferenciar normas de direito da antidiscriminação com normas sobre direitos econômicos e sociais (KHAITAN, 2015, p. 38-41). Conforme Khaitan (2015, p. 39), benefícios não remotos e tangíveis, tais como emprego, educação ou moradia, são assegurados diferentemente por esses tipos de normas. Por um lado, normas de direitos sociais buscam assegurar a própria fruição direta desses benefícios a *todas as pessoas* dos grupos tutelado. Por outro lado, normas de direito da antidiscriminação tendem a oportunizar a fruição desses benefícios apenas para *alguns membros* dos grupos que sofrem desvantagens. Sintetiza Khaitan (2015):

D. The duty-imposing norm must be designed such that it is likely to distribute the non-remote and tangible benefits in question to some, but not all, members of the intended beneficiary group. [The Eccentric Distribution Condition] (KHAITAN, 2015, p. 39).

É em razão dessa condição que Khaitan (2015, p. 39) não classifica, como antidiscriminatória, a norma §8, que assegura um benefício mensal, pago pelo Estado, a *todas as pessoas* com grave debilitação de mobilidade, mesmo que essa norma cumpra as suas demais condições. Diferentemente dessa disposição de direito social que distribuem benefícios não remotos e tangíveis a todas as pessoas com deficiência, para o autor, medidas do direito da antidiscriminação, como ações afirmativas, não são elaboradas para assegurar esses benefícios a *todas as pessoas* com deficiência, mas oferece uma oportunidade mais concreta a tanto.

Essa quarta condição vincula-se à importância dada pelo direito da antidiscriminação à situação de desvantagens relativas dos grupos, e não apenas de seus membros, mesmo que haja relação entre elas (KHAITAN, 2015, p. 41). As normas de garantia de direitos econômicos e sociais, mesmo quando destinadas especificamente a enfrentar desvantagens decorrentes de uma característica pessoal, preocupam-se especialmente com as desvantagens sofridas pelos indivíduos, e não com a situação de desvantagem relativa do grupo. Já as normas de direito da antidiscriminação consideram que as desvantagens relativas dos grupos, que resultam nas desvantagens sofridas por

seus membros, podem ser enfrentadas mesmo sem estender vantagens concretas a todos os membros do grupo (KHAITAN, 2015, p. 41). Justamente em razão da relação entre as desvantagens dos grupos e de seus membros, o direito da antidiscriminação aposta que atribuir vantagens a apenas determinados membros do grupo contribui a se diminuir as desvantagens do grupo como um todo. Uma reserva de vagas no mercado de trabalho para pessoas com deficiência distribui vantagens diretamente apenas a algumas pessoas, mas é formulada para que contribua às desvantagens do grupo de pessoas com deficiência. Para Khaitan (2015, p. 41), essa sensibilidade é exclusiva das normas de direito da antidiscriminação.

2.3.2 Normas antidiscriminatórias e situação de pobreza

Primeiramente, anote-se que analisar completa adequação da classificação de Khaitan (2015) ao direito da antidiscriminação em geral, e ao direito brasileiro em particular, exigiria um exame mais abrangente sobre seu lugar e função em sistemas jurídicos da tradição romano-germânica e às particularidades do ordenamento jurídico nacional. Sua elaboração contribui ao salientar a dinâmica das normas antidiscriminatórias, cujas previsões protetivas compartilham do objetivo amplo de antissubordinação. Nesse sentido, essa classificação auxilia a delimitar o objeto desse trabalho, atentando para possíveis diferenças entre normas de direito da antidiscriminação e demais normas jurídicas que tratem do fenômeno pobreza.

Sendo assim, é possível avançar e apresentar críticas à *quarta* e à *segunda condição* de Khaitan (2015), destacando relações com a possibilidade do reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação – tema do próximo capítulo.

Como visto, a *quarta condição* pondera que o direito da antidiscriminação deve enfrentar desvantagens de grupos mediante atribuição de vantagens apenas a alguns membros. Contudo, entende-se que não há impedimentos para que se possa também buscar atribuir vantagens, mesmo *não remotas e tangíveis*, a todos os membros de um grupo em desvantagem. O fator principal refere-se mais à fundamentação e ao objetivo da norma do que o seu alcance parcial ou total a membros de grupos subordinados. É o que se pode observar sobre o quanto uma norma estipula vantagens para suprir prejuízos

de distribuição ou de reconhecimento. Toma-se o caso de normas que estabelecem isenções tributárias, atributivas de uma vantagem não remota e tangível) a todos os indivíduos acometidos por determinada doença. Caso os tais indivíduos não sofram estigmatização por estarem acometidos de tal doença, mas incorram em altos gastos para tratamento com a doença, pode-se vislumbrar nessa norma objetivo de minorar despesas, reduzindo encargos econômicos, sem vinculação ao direito da antidiscriminação. De outro modo, se os indivíduos sofram estigmatização, suportem e estereótipos e desrespeito em razão da doença, estar-se-ia diante de norma que objetiva enfrentar preconceitos danosos, um inegável tarefa discriminatória, tal como pode ocorrer em medidas antidiscriminatórias de enfrentamento de pobreza.

Por sua vez, a crítica à *segunda condição* de Khaitan (2015) refere-se mais à utilização dos seus conceitos de “características universais” e “características particulares” para o reconhecimento de critérios proibidos de discriminação, do que a própria condição para simplesmente classificar normas. Ainda que técnicas de reconhecimento de critérios proibidos e seus elementos constitutivos sejam analisados em detalhes no capítulo a seguir (3.1), aborda-se agora a utilização desses conceitos pelo autor para reconhecimento de critérios proibidos por se referir mais à sua proposta de classificação das normas do que a aspectos materiais para o reconhecimento de grupos a serem protegidos.

Khaitan (2015, p. 49-51) utiliza a segunda condição para exigir que um critério proibido de discriminação se refira a uma característica em dimensão universal que possa ser subdivida em grupos cognatos identificados por características particulares dela decorrentes. Em sua formulação, por exemplo, raça e sexo são critérios proibidos de discriminação por se valerem de características universais passíveis de subdivisão em características particulares (ser homem ou mulher; ser negro ou branco), utilizadas para se identificar grupos cognatos onde um dos grupos sofre desvantagens diferentemente (mulheres e homens; negros e brancos, por exemplo); daí que tais condições particulares – mulher ou negro – não poderiam ser critérios proibidos, o que dificultaria o reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação.

Conforme demonstrado sobre a aproximação dos conceitos de discriminação e pobreza no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (seção 2.2.2), a pobreza é

situação que já carrega, em si mesma, uma restrição de direitos, prejuízo e desvantagens. Ou seja, diferentemente de características universais como raça e sexo, a situação de pobreza implica desvantagens (como as características particulares raça negra e sexo feminino, no exemplo), o que supera o óbice sugerido pela classificação de Khaitan (2015) e permite se qualificar a pobreza como critério proibido de discriminação.

Segundo seu raciocínio, a norma antidiscriminatória que visasse a proteger a situação de pobreza deveria, então, referir-se a uma característica universal que fosse dividida entre pobres e não-pobres. Isso não impediria a proteção de pobreza na concepção monetária, dado que uma norma poderia, por exemplo, referir-se a um termo como “posição econômica”. Posição econômica é uma característica universal (todos possuem ou estão em alguma), passível de ser dividida entre as características particulares “baixa posição econômica” e “alta posição econômica” e que dá origem aos grupos cognatos de pessoas em baixa posição econômica (os monetariamente “pobres”) e em alta posição econômica (os monetariamente “não-pobres”). Mesmo aqui, pode haver dificuldades em se avaliar se uma distinção com base em posição econômica envolve especificamente pobreza (qual valor monetário se refere à pobreza e qual seria simples distinção entre demais níveis de renda, por exemplo), mas não é esse o maior óbice nesse momento.

Como visto, a pobreza não é um fenômeno exclusivamente monetário, mas implica múltiplas dimensões que envolvem violações de direitos humanos (seção 1.2.2), sendo que essas violações são estruturais, somam-se e se misturam na situação de pobreza (1.3.2). Ou seja, não é simples identificar uma “característica universal” de quem a pobreza e a riqueza seriam “características particulares”.

A restrição do autor decorre de seu entendimento que a utilização dos critérios proibidos de discriminação deve ser de algum modo simétrica, para proteger, ainda que em níveis diferentes, tanto os grupos que sofrem desvantagem, quanto os grupos que possuem vantagens em razão de uma característica particular (KHAITAN, 2015, p. 61-62). Proibições de discriminação em razão de sexo e raça protegeriam também homens e brancos, mesmo que em níveis diferentes do que a proteção a mulheres e negros (considerando a usual discriminação sofrida por estes). Contudo, embora não se ignore essa possibilidade de reivindicação, entende-se que esse fator não impede que os

critérios proibidos de discriminação se refiram diretamente aos grupos que sofrem desvantagem em razão de determinada característica particular.

Essa resposta é possível a partir mesmo de uma análise global das condições de Khaitan (2015). Se é certo que a sua segunda condição exige a referência a uma característica universal (por exemplo, sexo), também é certo que a terceira condição exige a proteção antidiscriminatória a um grupo que está em desvantagem em relação a outro grupo com quem compartilhe essa característica universal – o chamado grupo cognato. Então, protege-se mulheres por estarem em desvantagem em relação a homens. Pobres e não-pobres também são grupos cognatos, independentemente da característica universal que os vincule (posição econômica, qualidade de vida ou exercício de capacidades humanas, por exemplo), sem jamais esquecer que os pobres estão em desvantagem em relação aos não-pobres (seja por fruírem de pior posição econômica, qualidade de vida ou exercício de capacidades humanas, no exemplo).

Estas dificuldades também poder ser superadas por Sandra Fredman (2011a, p. 581-584), que adota um entendimento frontalmente oposto ao de Khaitan, ao defender que o critério proibido de discriminação seja explicitamente não-simétrico e se refira a uma característica particular para proteger a pobreza. Fredman (2011a) observa que as propostas para reconhecimento da pobreza como critério proibido relutam em pleitear ela própria como um critério específico, preferindo utilizar expressões como *condição social*, *status socioeconômico* ou *condição social e econômica* para tanto. Diante disso, ela alerta para os riscos aí embutidos, pois

such definitions are symmetric, running the risk of permitting claims by better-off people challenging pro-poor policies. More appropriate would be a definition which is expressly asymmetric, such as “socio-economic disadvantage”. (FREDMAN, 2011a, p. 583).

Mesmo assim, entende-se aqui que tampouco é necessário que o critério proibido de discriminação se refira explicitamente a uma característica particular em desvantagem. A própria interpretação do princípio da igualdade, nos termos propostos pela perspectiva da antissubordinação (seção 2.1.2), trata de proteger o grupo subordinado. Do mesmo modo que “raça” e “sexo” são critérios utilizados para proteção de negros e mulheres em contextos racistas e machistas, ainda que sem referir expressamente “raça negra” e “sexo feminino”, o critério “status socioeconômico” deve

ser utilizado para proteger pessoas em desvantagem em razão desse critério, pois são elas as subordinadas.

Em síntese, as especificidades das normas de direito da antidiscriminação não devem obstar o reconhecimento da situação de pobreza como um critério proibido de discriminação. Ao contrário de Khaitan, entende-se que o próprio termo “pobreza” (ou “situação de pobreza”) pode ser reconhecido como um específico critério proibido. Nesse caso, tem-se a vantagem de compreender a pobreza não necessariamente limitada a sua dominante concepção monetária e sequer necessitar a atrelar a apenas uma específica característica universal que diferencie pobres e não-pobres, como será detalhado ao final dessa pesquisa (seção 3.3.3.1). De todo modo, é possível o reconhecimento da proibição de discriminação por pobreza também por meio da interpretação de outros critérios vinculados a uma compreensão de pobreza, como a “posição econômica” ou a “origem”, ainda que com limitações para o desenvolvimento amplo e efetivo dessa proibição.

3. POBREZA ENQUANTO CRITÉRIO PROIBIDO DE DISCRIMINAÇÃO

Na primeira parte dessa pesquisa, analisou-se o fenómeno pobreza e se apresentou uma aproximação entre situação de pobreza e discriminação (capítulo 1). Na segunda parte, analisou-se a proibição geral de discriminação (capítulo 2), apresentando-se proposta de interpretação do princípio da igualdade (2.1), conceituação jurídica de discriminação (2.2) e especificidades das normas de direito da antidiscriminação (2.3), inclusive em relação a eventuais óbices ao reconhecimento da pobreza como um critério proibido (2.3.2). Neste capítulo terceiro, cuida-se de desenvolver diretamente o tema de discriminação em razão de pobreza, por intermédio da análise da pobreza enquanto critério proibido de discriminação.

Conforme detalhado na seção 2.1.2, a interpretação da igualdade à luz da perspectiva da antissubordinação permite o combate à discriminação contra *grupos subordinados* e seus membros. E essa perspectiva é fundamental para análise dos critérios proibidos de discriminação. O fato de uma característica, como raça ou religião, serem previstas como critérios proibidos de discriminação em uma sociedade, por exemplo, em que brancos e cristãos são grupos dominantes e negros e muçulmanos grupos subordinados, pode servir tanto para vedar tratamentos diferenciados e impedir o favorecimento de brancos e cristãos, quanto para impor tratamentos diferenciados em favor de negros e muçulmanos. Os critérios proibidos de discriminação, assim, servem como um conteúdo protetivo de grupos subordinados. No entanto, o que são grupos subordinados merecedores de proteção antidiscriminatória?

Já foi demonstrado que as pessoas em situação de pobreza costumam também pertencer a grupos subordinados em razão de raça, sexo e religião, por exemplo (CIDH, 2017; FREDMAN, 2011a). Por isso, ilustrativamente, mulheres negras praticantes de uma religião não dominante costumam sofrer os impactos de pobreza monetária de modo mais intenso que homens brancos praticantes de uma religião dominante. Daí tais mulheres em situação de pobreza merecem proteção jurídica contra discriminações em razão de sexo, raça e religião.

Independentemente dessa proteção em razão de sexo, raça e religião, a pobreza é, por si própria, um critério a ser protegido de discriminação? As pessoas em situação

de pobreza constituem um grupo (“os pobres”) a merecer proteção antidiscriminatória em razão da pobreza, tal qual as pessoas negras constituem um grupo (os “negros”) a merecer proteção em razão da raça, por exemplo? Há no direito vedação de discriminação em razão de pobreza? Há diferentes respostas.

Os grupos sociais subordinados estabelecem lutas e mobilizações sociais contra sua situação de subordinação. Em decorrência também desses atos e como reconhecimento da subordinação social, os sistemas jurídicos têm afirmado determinadas características pessoais que não podem ser utilizadas para discriminar alguém. Trata-se dos critérios proibidos de discriminação, também denominados no direito brasileiro como critérios de proteção especial²¹⁶, elementos essenciais às normas antidiscriminatórias e ao funcionamento do direito da antidiscriminação.

Os sistemas jurídicos, cada qual com suas particularidades, adotam diversos modos de se reconhecer critérios proibidos de discriminação. Por exemplo, uma lei pode dispor que é proibido se discriminar ou segregar em razão de raça, cor, religião, sexo e origem nacional (*Civil Rights Act of 1964* – ESTADOS UNIDOS, 1964), e o Poder Judiciário do sistema respectivo entender a legislação como uma lista não-taxativa de critérios, bem como interpretar de diversos modos os critérios legalmente dispostos (por exemplo, o termo “sexo” contemplar também “orientação sexual” e “mudança de gênero”). Já outra lei pode ser mais ampla e proibir expressamente a discriminação por idade, deficiência, mudança de sexo, status de casamento e união civil, raça, religião ou crença, sexo e orientação sexual (*Equality Act 2010* – REINO UNIDO, 2010), mas ser interpretada como uma lista taxativa que não permite maior interferência do Poder Judiciário.

Há casos em que a própria norma positiva reconhece o caráter exemplificativo de sua previsão de critérios proibidos de discriminação, como é o caso da Constituição Federal do Brasil e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A CF/88 prevê o objetivo constitucional de eliminar os “preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e

²¹⁶ Nessa pesquisa, adota-se o termo “critérios proibidos de discriminação” com base na obra de Roger Raupp Rios (2008). José Adilson Moreira (2020) refere-se a eles como “critérios de proteção especial”, o que parece explicitar que esses critérios não apenas impedem ações intencionalmente discriminatórias, mas também indicam necessária proteção jurídica. Silva (2020), por sua vez, utiliza ambos e se refere a esses critérios tanto como e critérios indicativos de grupos protegidos, quanto como critérios vedados de discriminação.

quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inc. IV – BRASIL, 1988). A CADH prevê que os Estados Partes devem garantir o exercício dos direitos e liberdades por ela reconhecidos “sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. (art. 1.1 – OEA, 1969).

Em atenção às disposições da CF/88 e da CADH, a pobreza pode ser considerada como um critério? Seriam os termos “quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988) e “qualquer outra condição social” (OEA, 1969) suficientes para tanto? Ou a pobreza seria vinculada à própria proibição de discriminação por “origem” (BRASIL, 1988) ou “posição econômica” (OEA, 1969)?

Os diversos sistemas jurídicos registram diferentes respostas acerca da pobreza como um critério proibido de discriminação. Em razão de resistências de determinados sistemas em reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação *per se*, há inclusive propostas que defendem ressaltar a interseccionalidade da pobreza com outros fatores de discriminação (raça, gênero, deficiência etc.) e, então, formular medidas antidiscriminatórias com base nesses critérios, como aponta a Shreya Atrey (2018). Neste trabalho, investiga-se o reconhecimento da pobreza como um dos critérios proibidos de discriminação no direito brasileiro, elemento de importância para o direito da antidiscriminação nacional.

O reconhecimento jurídico de um critério proibido de discriminação é muito influenciado pelo contexto político e social em que se desenvolve o direito da antidiscriminação (FREDMAN, 2011b, p. 110). Exemplificativamente, enquanto o direito da antidiscriminação nos Estados Unidos foi desenvolvido em atenção primordial à raça, na Europa foi em relação à nacionalidade e gênero (FREDMAN, 2011b, p. 110), em reflexo das preocupações políticas e sociais locais. Considerando que o direito da antidiscriminação brasileiro utiliza aportes e valoriza as experiências do direito estrangeiro e internacional, é necessário reconhecer a relevância do fato de haver diferenças do fenômeno pobreza nos contextos fáticos referentes a cada jurisdição e sistema jurídico. As pessoas podem sofrer privações de direitos em razão de sua situação de pobreza em diferentes níveis em cada contexto, bem como se organizarem ou não como grupo e, conforme seu contexto, serem identificadas ou não como pobres. Ou seja,

o nível em que os sistemas jurídicos se preocupam com a pobreza e com a discriminação em razão de pobreza é contextual e relativo também ao nível em que a pobreza é um problema social, político e jurídico.

O Estado brasileiro participa do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, voltado à realidade de direitos humanos no continente americano e suas particularidades culturais e históricas (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 30). O órgão jurisdicional do Sistema Interamericano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), é precedido por trâmites na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que possui ampla atividade junto à sociedade civil e realiza detalhados diagnósticos da situação fática vinculada às violações de direitos humanos levadas ao sistema interamericano. Desse modo, já por considerar as particularidades fáticas regionais, o sistema interamericano possui maior pertinência, em relação a outros sistemas jurídicos, para a análise sobre discriminação por pobreza no direito brasileiro. Ademais, o Brasil possui dever de cumprir as disposições da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CADH) e de observar as decisões da Corte IDH em sua interpretação, sob pena de controle de convencionalidade no âmbito doméstico e de responsabilização internacional. Por isso, atribui-se aqui especial relevância à jurisprudência da Corte IDH para se analisar a pobreza enquanto um critério proibido de discriminação no direito brasileiro, mesmo que se atente a aspectos de jurisdições estatais estrangeiras principalmente para demonstrar os desafios em volta da discriminação em razão de pobreza.

Diante disso, este capítulo se desdobra em três partes.

A primeira (seção 3.1), de âmbito mais geral, apresenta modelos de reconhecimento e enumeração de critérios proibidos de discriminação (3.1.1) e, na sequência, principais elementos constitutivos dos critérios proibidos de discriminação de acordo com parâmetros teóricos e jurisprudenciais amplamente observados pelo direito da antidiscriminação (3.1.2).

A segunda (3.2), já mais específica, aborda alguns desafios e respostas para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação, atentando à influência do neoliberalismo (3.2.1), do direito comparado e de normas do direito

internacional dos direitos humanos (3.2.2) e da compreensão da Corte IDH sobre o tema (3.2.3).

A terceira e última parte (3.3) trata da proibição de discriminação em razão de pobreza de modo específico no direito brasileiro, razão pela qual observa desafios e respostas particulares do ordenamento jurídico nacional (3.3.1), demonstra possibilidades de fundamentação normativa dessa proibição (3.3.2) e, principalmente, aponta caminhos para o desenvolvimento do conteúdo jurídico da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro (3.3.3). Nessa seção final, detalha-se a compreensão da pobreza como um específico critério proibido diante do fenômeno da aporofobia (3.3.3.1), as manifestações de discriminação por pobreza direta e indireta (3.3.3.2), institucional (3.3.3.3), estrutural (3.3.3.4) e múltipla (3.3.3.5) e se encerra com uma breve retomada da antissubordinação para lidar com essas manifestações (3.3.3.6).

3.1 Critérios proibidos de discriminação em geral

O direito da antidiscriminação protege indivíduos e grupos socialmente identificados e definidos por certas características pessoais – tecnicamente, denominadas critérios proibidos de discriminação (KHAITAN, 2015, p. 49). Os critérios proibidos de discriminação referem-se basicamente a determinados elementos, traços e características que não podem ser utilizados para tratamentos diferenciados prejudiciais. Na perspectiva do discriminador, esses elementos, traços e características são observados em determinada pessoa para identificar a sua vinculação a grupos sociais em desvantagem em relação a outros grupos a respeito dos mesmos elementos, traços e características (MOREIRA, 2020, p. 258-259). Exemplificativamente, a identificação da *raça* negra ou da *religião* muçulmana em determinada pessoa serve para vincular essa pessoa ao *grupo negros* ou ao *grupo muçulmanos*. Em muitos contextos ocidentais, os *negros* sofrem desvantagens em relação *aos brancos* em razão de sua *raça*, enquanto os *muçulmanos* sofrem desvantagens em relação *aos cristãos* em razão de sua *religião*. Os sistemas jurídicos, então, podem reconhecer essa assimetria entre grupos (no exemplo, causada em razão de *raça* e *religião*) e reconhecer critérios proibidos de

discriminação em atenção a esses elementos, traços ou características, com consequências daí decorrentes.

A utilização dos critérios proibidos pelos sistemas jurídicos relaciona-se com a função e o conteúdo atribuídos, por esses sistemas jurídicos, aos direitos à igualdade e à não-discriminação.

Tradicionalmente, os critérios proibidos de discriminação servem para apontar elementos, traços e características que não podem ensejar restrições de direitos, a fim de efetivar a garantia de tratamento igualitário a todos, independentemente da presença desses elementos, traços e características (RIOS, 2002, p. 44-45). Buscam, nesse sentido, proibir que determinado elemento, traço ou característica seja motivador de discriminação por indicar uma suposta inferioridade de valor de alguém (MOREIRA, 2020, p. 259). Em referência ao exemplo, o reconhecimento de raça e religião como critérios proibidos de discriminação busca proteger membros de grupos raciais e religiosos subordinados (como muitas vezes são os negros e muçulmanos) de sofrerem tratamentos diferenciados e prejudiciais em razão de sua raça e religião. Ou seja, impede-se que eles sejam tratados como inferiores em relação a brancos e cristãos, por exemplo, e que sofram tratamentos diferenciados prejudiciais em razão disso. Esses tratamentos diferenciados prejudiciais que se busca rechaçar foram e são manifestados nas interações sociais e inclusive no próprio direito, como ilustram, limitando-nos a fatos passados, as leis estadunidenses que expressamente restringiam direitos a pessoas negras e, no Brasil, a legislação civil que considerava as mulheres relativamente incapazes (MOUTINHO, 2014, p. 226).

Ademais, esses elementos, traços e características podem servir também como referências para elaboração de ações afirmativas em favor dos grupos sociais subordinados correspondentes, a fim de promover sua inclusão social através da eliminação das desvantagens enfrentadas por seus membros (MOREIRA, 2020, p. 259). Daí, além de não poderem ser utilizados para restrição de direitos dos indivíduos a eles vinculados, os critérios proibidos são referências a grupos sociais subordinados merecedores de proteção jurídica mediante também ações positivas. Nesse sentido, a denominação “critérios de proteção jurídica especial” (MOREIRA, 2020) parece destacar

essa função dos critérios proibidos de discriminação não apenas como proibitivos de atos discriminatórios expressos.

Portanto, os critérios relacionam-se às complementares perspectivas da antidiferenciação e da antissubordinação na interpretação do princípio da igualdade e são fundamentais para efetivação do direito à não-discriminação: seja para impedir tratamentos diferenciados que manifestamente prejudicam em razão de um critério; seja para identificar efeitos desproporcionais que uma ação aparentemente neutra possui sobre pessoas vinculadas a determinado critério; e seja para promover ações afirmativas em favor de grupos que são discriminados em razão de um critério que os identifique. Daí que, por exemplo, a legislação brasileira utiliza o critério raça de modos diversos, entre eles: para criminalizar o ato de negar ou obstar emprego em empresa privada por motivo de raça (BRASIL, 1989²¹⁷); para assegurar os direitos das pessoas acometidas de transtorno mental sem qualquer forma de discriminação quanto à raça (BRASIL, 2001b²¹⁸); para promoção da participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País, mediante adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa (BRASIL, 2010²¹⁹); e para rechaçar dispositivos, práticas ou critérios aparentemente neutros com a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas negras (OEA, 2013; BRASIL, 2022a²²⁰).

À medida que seu emprego é informado pelas perspectivas da antidiferenciação e da antissubordinação, os critérios também podem desencadear demandas de igualdade e diferença (RIOS, 2012; RIOS, 2008, p. 79-87; MOREIRA, 2020, p. 86-89; CESARIO ALVIM GOMES; FABRIS, 2021; PIERUCCI, 1999; HAIDER, 2019). Conforme Moreira (2020, p. 241), certos traços e características que designam um grupo de status subordinado e, por isso, são utilizados para discriminação desses grupo, tornam-se categorias identitárias e adquirem valor político à medida que os membros do grupo subordinado afirmam esses traços e características desvalorizados socialmente para

²¹⁷ Lei nº 7.716/1989, art. 4º.

²¹⁸ Lei nº 10.216/2001, art. 1º.

²¹⁹ Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), art. 4º, caput e inc. II.

²²⁰ Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Decreto nº 10.932/2022), art. 1.2.

demandar direitos e se mobilizar contra a opressão²²¹. Nesse sentido, o reconhecimento dos critérios proibidos de discriminação também envolvem as disputadas denominadas “políticas de identidade” ou “políticas de reconhecimento”, em que diversos grupos postulam o reconhecimento de direitos a partir de determinadas características (RIOS, 2008, p. 56). Por isso, Sandra Fredman (2011b, p. 109) afirma que o direito da antidiscriminação apresenta um dilema central à pois, por um lado, os indivíduos não pode ser tratados conforme seu status, sua associação a grupos ou características físicas irrelevantes e, por outro lado, determinadas distinções com base nesses critérios são legítimas e, também, muitos desses critérios são uma parte valorizada da identidade dos indivíduos.

3.1.1 Reconhecimento e enumeração

Para se analisar a possibilidade de a pobreza ser considerada um critério proibido de discriminação no direito brasileiro, cabe averiguar como os critérios são reconhecidos pelo direito. Conforme antecipado acima, o reconhecimento desses critérios por sistemas jurídicos relaciona-se a processos políticos e culturais do contexto histórico e social correspondente (FREDMAN, 2011b, p. 110; MOREIRA, 2020, p. 247). De fato, a definição dos critérios proibidos de discriminação decorre da repercussão jurídico-institucional de disputas sociais travadas por grupos marginalizados em busca de uma proteção antidiscriminatória (GERSTMANN, 1999), como um resultado da mobilização política dos grupos minoritários (MOREIRA, 2020, p. 65). De acordo com Laura Moutinho (2014, p. 225-226), indivíduos e coletividades se engajam em processos políticos e experiências de definição sobre a inclusão ou exclusão do *outro*, o que resulta múltiplas formas de sua classificação e marcações sociais da diferença. Esses variados marcadores sociais da diferença, por sua vez, possuem distintas relações de poder com os Estados e com os sistemas jurídicos respectivos (MOUTINHO, 2014, p. 225).

²²¹ Para Moreira (2020), as categorias protegidas de discriminação “também são formas de identidade que não são meras construções culturais, mas formas de classificação criadas por membros dos grupos dominantes para determinar quem merece ter acesso a direitos. A luta desses grupos não se reduz a uma afirmação de meros traços identitários, mas a mudanças culturais que possibilitam a transformação das diversas hierarquias de status, à mobilização de oportunidades sociais necessárias para uma vida dignificada, como também à possibilidade de participação no processo político” (MOREIRA, 2020, p. 65).

Os sistemas jurídicos, aliás, são um espaço importante para as disputas sociais entre grupos, à medida que eles são um meio pelo qual grupos buscam universalizar seus projetos ideológicos, excludentes ou inclusivos (MOREIRA, 2020, p. 241). Conforme Anthony Appiah (2005, p. 196-197), com suporte em Robert Post, a contestação, na prática social, do significado de categorias como raça e gênero resulta que o direito da antidiscriminação seja utilizado para reformular o sentido dessas categorias à luz dos objetivos do direito. A antidiscriminação, então, possui uma função dinâmica para o enfrentamento de discriminações controvertidas na prática social (2005, APPIAH, p. 193-199). Por essa razão, cada critério proibido possui sua própria história e características particulares de desigualdade em diferentes contextos, o que se exemplifica pelo fato de que o atual relativo consenso de que sexo e raça devam ser critérios proibidos de discriminação só foi possível após muitas lutas e controversas, bem como que outros critérios, como deficiência, orientação sexual e idade, apenas recentemente tem recebido proteção especial antidiscriminatória (FREDMAN, 2011b, p. 108-109). Consequentemente, os sistemas jurídicos podem adotar diferentes níveis de proteção antidiscriminatória em relação a determinados traços, elementos e características, exigindo maior ou menor rigor na justificação de sua utilização (SILVA, 2020, p. 100-107; MOREIRA, 2020, p. 247; RIOS, 2008, p. 53).

De acordo com Moreira (2020, p. 63-64), o direito da antidiscriminação possui três principais fontes. A primeira refere-se aos tratados internacionais, textos constitucionais e legislações especiais que “estabelecem categorias que são legalmente protegidas contra discriminação” (MOREIRA, 2020, p. 63). A segunda refere-se à jurisprudência nacional e internacional que aponta referências para o desenvolvimento de um sistema protetivo. E a terceira refere-se à doutrina que busca compreender os mecanismos responsáveis pela exclusão social de grupos minoritários, a fim de desenvolver os sistemas protetivos (MOREIRA, 2020, p. 63)

O direito estadunidense é um dos ordenamentos jurídicos em que o direito da antidiscriminação é especialmente difundido (SILVA, 2020, p. 48). O sistema jurídico dos Estados Unidos foi pioneiro a prever legislação com o objetivo de eliminar tratamentos negativos baseados em critérios específicos e, por isso, a jurisprudência dos tribunais estadunidense origina a construção de um sistema protetivo a partir de critérios

específicos (MOREIRA, 2020, p. 250). Nesse sentido, a doutrina de direito da antidiscriminação brasileiro atribui grande relevância à jurisprudência dos Estados Unidos a respeito da identificação de critérios proibidos de discriminação (RIOS, 2008, p. 51-79; MOREIRA, 2020, p. 252-258; SILVA, 2020, p. 91-93). Conforme será demonstrado na seção 3.1.2, a jurisprudência estadunidense estabelece duas grandes categorias de critérios proibidos de discriminação, vinculadas a *condições pessoais imutáveis e involuntárias* (tradicionalmente, raça e origem nacional) e a *escolhas fundamentais* (tradicionalmente, religião). Posteriormente na seção 3.2.2, será demonstrado como essas categorias oferecem desafios ao reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação.

Não obstante a possibilidade de variações em decorrência das diferenças dos sistemas jurídicos, Silva (2020, p. 82-93) identificou um relativo consenso a respeito dos critérios proibidos de discriminação previstos no âmbito de tratados e convenções internacionais²²² e comunitárias²²³ e em constituições de diversos países²²⁴. Dessa análise, Silva (2020) realizou uma classificação dos critérios proibidos de discriminação em seis grandes grupos, reproduzidos abaixo:

- (i) *Critérios de ordem racial*, que abrangem a noção da raça em sentido estrito, origem étnica, cor da pele e, eventualmente, origem nacional ou condição migratória, língua, cultura, religião e características genéticas, quando essas remetem a aspectos 'raciais';
- (ii) *Critérios de ordem sexual*, que reúnem sexo, gênero, orientação sexual, transexualidade, gravidez e, em alguns casos, o estado civil;
- (iii) *Critérios relacionados a deficiências físico-corporais*, que se envolvem basicamente à condição de portar ou não uma deficiência, mas também a condições de saúde e, conforme o caso, à língua e características genéticas;
- (iv) *Critérios relativos à senioridade*, que incluem a idade, a juventude e a velhice;

²²² No plano internacional, Silva (2020, p. 82-83) analisou os seguintes documentos: Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948; Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969; Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho de 1958; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007.

²²³ No plano comunitário europeu, Silva (2020, p. 83) atentou ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

²²⁴ No plano constitucional, Silva observou as Constituições de países europeus (Alemanha, Áustria, Bulgária, Espanha, Finlândia, Hungria, Itália, França, Portugal e Suíça), latino-americanos (Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru) e africanos e asiáticos diferentes entre si (Japão, África do Sul, Qatar, Tailândia, Gana e Marrocos).

- (v) *Critérios relativos a opções valorativas individuais*, que congregam a religião, as crenças, as convicções ou preferências políticas e ideológicas, opiniões, filiação ou orientação política;
- (vi) *Critérios socioeconômicos*, que englobam origem social, riqueza, nascimento, posição econômica, status pessoal ou social, ocupação e grau de instrução e, em alguns casos, cultura. (SILVA, 2020, p. 89-90).²²⁵

No entanto, a previsão expressa em disposições internacionais e constitucionais não é o único modo de se reconhecer critérios proibidos de discriminação – o que pode ocorrer também em interpretação de normas gerais de proibição de discriminação. Os sistemas jurídicos nacionais possuem níveis distintos de observação a disposições normativas internacionais e atribuem variada relevância ao direito comparado. Cabe, então, verificar como os sistemas jurídicos nacionais costumam reconhecer critérios proibidos de discriminação.

Fredman (2011b, p. 112-130) identifica três modelos de reconhecimento de critérios proibidos de discriminação por sistemas jurídicos, o que é observado por Rios (2008, p. 51-52) e, ainda que parcialmente, por Silva (2020, p. 93-95) e Moreira (2020, p. 252-255).

O primeiro modelo de reconhecimento de critérios proibidos de discriminação por sistemas jurídicos refere-se à enumeração taxativa de critérios através de disposições legislativas (em sentido amplo), o que é detalhado por Fredman (2011b, p. 113-118) em relação ao Reino Unido e ao direito comunitário da União Europeia. Esse modelo privilegia a escolha do legislador de reconhecer determinado elemento, traço ou característica como critério proibido de discriminação e prevê uma função restrita ao Poder Judiciário, que deve assumir uma postura de contenção diante das previsões legislativas. Nesse sentido, Fredman (2011b, p. 113) exemplifica que se o legislador afirma *sexo* e *origem étnica* como critérios proibidos, mas não *orientação sexual* e *religião*, o reconhecimento de orientação sexual e religião como critérios proibidos, em regra, poderá ocorrer somente através de posterior escolha política dos legisladores, e não através do Poder Judiciário. Então, o processo de reconhecimento de critérios de proibidos de discriminação pelo sistema jurídico ocorre através da atuação política dos legisladores em atenção a demandas dos grupos subordinados. Por essa razão, Silva

²²⁵ A sexta categoria identificada por Silva (2020), referente a critérios socioeconômicos, será retomada no subcapítulo posterior.

(2020, p. 93) aponta que esse modelo seria o “natural” de ser adotado nos sistemas jurídicos romano-germânicos, à medida que a escolha dos grupos protegidos de discriminação é uma decisão política que exige conhecimento de uma realidade fática não necessariamente aferível em processos judiciais.

Esse primeiro modelo pode ser importante para que a própria legislação disponha, de modo centralizado, uma ampla gama de critérios proibidos, como faz o *Equality Act* de 2010 do Reino Unido (FREDMAN, 2011b, p. 116). Possui também o efeito positivo de valorizar a mobilização política dos grupos subordinados e estimular sua prática na arena, em tese, mais adequada para debater e eventualmente adotar interesses dos grupos sociais de modo democrático (o Poder Legislativo). No entanto, esse modelo enfrenta muitas dificuldades à medida que supõe que existem limites fixos entre os critérios dispostos exaustivamente na legislação (FREDMAN, 2011b, p. 116). Nesse sentido, Silva (2020, p. 94-95) exemplifica as problematizações de se a transexualidade deveria ser protegida pela proibição de discriminação em razão de sexo ou de orientação sexual, ou se ataques a judeus caracterizariam discriminação por raça. Ademais, parece preocupante o prejuízo desse modelo ao papel contramajoritário do Poder Judiciário na proteção de direitos humanos e fundamentais, o qual, mesmo que envolto em críticas, não deve ser simplesmente desconsiderado, especialmente na jurisdição constitucional²²⁶. Esse modelo, ainda, aparenta dificuldades inclusive em relação à sua sustentação teórica à luz da hermenêutica e da filosofia do direito, em suas diferentes tradições²²⁷.

O segundo modelo de reconhecimento de critérios proibidos de discriminação por sistemas jurídicos refere-se à previsão genérica e abstrata de cláusulas proibitivas de

²²⁶ Sobre isso, mesmo Silva (2020), um defensor dos limites de atuação Poder Judiciário na aplicação do direito da antidiscriminação, destaca: “A essa constelação de questões jurídicas se agrega um outro elemento, de natureza, no entanto, política. Trata-se da compreensão das fronteiras da atividade política e de seu reflexo na deliberação sobre os grupos. Não se pode perder de vista que, se a discussão gira em torno das condições de grupos enfraquecidos socialmente, é presumível que esses grupos não possuam representatividade política para fazer vale as sua demandas na esfera legislativa. Em outras palavras, o próprio perfil da demanda protetiva afasta a legitimidade (política) de um exclusivo recurso (jurídico) ao legislativo.

²²⁷ A restrição interpretativa do Poder Judiciário e sua deferência ao legislador parece se aproximar do juspositivismo clássico do século XVIII, contrariando inclusive os posteriores “positivistas” Kelsen (que reconhecia a interpretação do órgão aplicador do direito como ato de vontade) e Hart (que reconhece a legitimidade dos juizes para preencher a textura aberta do direito segundo fundamentos externos ao próprio direito), apenas para citar dois expoentes de uma mesma grande tradição do pensamento jurídico.

discriminação, o que é abordado por Fredman (2011b, p. 118-125) em relação ao direito constitucional dos Estados Unidos. Em contraposição ao primeiro, esse modelo outorga ao Poder Judiciário a competência para reconhecimento dos critérios proibidos de discriminação, através de sua interpretação de cláusulas abertas de igualdade e não-discriminação. A princípio, qualquer classificação pode ser alegada judicialmente como um critério proibido de discriminação e, então, cabe ao Poder decidir o grau de justificação necessário para utilização legítima dessa classificação, a depender de sua natureza (FREDMAN, 2011b, p. 118; MOREIRA, 2020, p. 252-253). Por isso inclusive que a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos possui grande relevância para identificação e reconhecimento de critérios proibidos de discriminação em outros sistemas jurídicos.

A jurisprudência da Suprema Corte estadunidense desenvolveu um influente modo de interpretação da *equal protection doctrine* mediante um modelo em que diferentes categorias de características utilizadas para tratamentos legais desiguais suscitam diferentes níveis de rigor para análise da constitucionalidade desses tratamentos (FREDMAN, 2011b, p. 118-122; SILVA, 2020, p. 102-107; MOREIRA, 2020, p. 252-257; RIOS, 2008, p. 53). Em síntese desse parâmetro jurisprudencial estadunidense: a utilização de características consideradas *suspeitas* (por exemplo, raça, origem nacional e religião) exige um *escrutínio estrito*, em que o Estado possui o ônus de comprovar que a utilização da característica decorre de um interesse estatal *imperioso* (*compelling*); a utilização de características consideradas *semisuspeitas* (por exemplo, sexo) suscita um *escrutínio intermediário*, em que o Estado deve demonstrar que a utilização dessa característica promove um importante interesse estatal e é substancialmente relacionada a esse interesse; já a utilização de características consideradas *não-suspeitas* se satisfaz com o *teste de base racional*, em que a distinção legal deve apenas ter um interesse estatal legítimo e uma conexão racional entre os meios utilizados e os objetivos perseguidos. Trata-se, assim, de um modelo com diferentes níveis de escrutínios a que são submetidos tratamentos e ações motivadas por determinadas características que, sendo consideradas *suspeitas* ou *semisuspeitas*, são reconhecidas como critérios proibidos de discriminação.

Esse segundo modelo, portanto, é dependente do entendimento jurisprudencial prevalecente no sistema jurídico a respeito de uma previsão legal ou constitucional genérica de afirmação de igualdade e proibição de discriminação. Se por um lado permite que o Poder Judiciário seja apto a considerar demandas de grupos subordinados e reconhecer critérios proibidos de discriminação em seu favor independentemente do acolhimento de tais demandas pelo legislador, permite também efeitos prejudiciais de depender do Poder Judiciário para tanto, o que pode ser acentuado em sistemas jurídicos em que esse Poder concentra membros de grupos favorecidos e não necessariamente possui um comprometimento democrático e incluyente. Em atenção ao modelo de classificação da jurisprudência estadunidense, destaca-se que embora um escrutínio de maior rigor em relação a raça e sexo pudesse desestimular classificações discriminatórias por esses critérios, a rigidez e a fixidade dos parâmetros da Corte dificultava o enfrentamento de discriminação em razão de gênero e orientação sexual, por exemplo (FREDMAN, 2011b, p. 120-124).

O terceiro modelo de reconhecimento de critérios proibidos de discriminação por sistemas jurídicos possui um caráter misto do primeiro e segundo, apresentando alguns exemplificativos critérios proibidos de discriminação em disposições legais e constitucionais e previsões genéricas e abstratas de direitos à igualdade e à não-discriminação. Trata-se de reconhecer a abertura do sistema jurídico à concretização de novos critérios proibidos de discriminação a cada momento da história (RIOS, 2008, p. 52), abarcando quaisquer grupos que sejam reconhecidos como discriminados (MARMELSTEIN, 2021, p. 123). Fredman (2011b, p. 125-130) refere-se a esse modelo como uma lista não exaustiva de critérios proibidos e o exemplifica através da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, da Constituição da África do Sul e da Carta Canadense dos Direitos e das Liberdades - em relação a esse último documento, é acompanhada por Moreira (2020, p. 255-257). No entanto, exemplos desse modelos mais pertinentes a essa pesquisa são os adotados pela Constituição Federal do Brasil (CF/88 - BRASIL, 1988) e pela Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH - OEA, 1969; BRASIL, 1992a), deixando ainda de referir outros sistemas de tradição mais próxima ao

brasileiro²²⁸. Em ambo casos, os documentos normativos dispõem exemplificativamente alguns critérios proibidos de discriminação²²⁹ e permitem expressamente, por meio da proibição de discriminação “por quaisquer outras formas” (art. 3º, inc. IV – CF/88) ou “qualquer outra condição social” (art. 1.1 – CADH), que os órgãos jurisdicionais reconheçam demais critérios proibidos de discriminação. Desse modo, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a vedação constitucional de discriminação em razão de sexo inclui a proibição de discriminação por orientação sexual (BRASIL, 2011b), bem como que o crime de racismo engloba discursos discriminatórios contra judeus (BRASIL, 2004b).

Nos segundo e terceiro modelos, em que o Poder Judiciário possui papel importante para o reconhecimento dos critérios proibidos de discriminação, a perspectiva da antissubordinação assume ainda maior importância para interpretação do direito à igualdade como não discriminação, nos termos propostos acima. Em atenção à perspectiva da antissubordinação, a interpretação judicial pode, então, identificar e reconhecer critérios proibidos de discriminação à luz da realidade fática de subordinação de determinados grupos. Consequentemente, também a doutrina exerce importante função na apresentação de razões para se proteger determinados grupos (SILVA, 2020, p. 95). E destaca-se que não apenas a doutrina jurídica pode contribuir para tanto ao defender o reconhecimento de determinado elemento, traço ou característica como critério proibido de discriminação, mas também a literatura científica de áreas diversas ao tratar sobre a situação de subordinação de grupos.

Diante dessa abertura normativa para reconhecimento judicial de critérios não dispostos expressamente pelo legislador, a jurisprudência tem adotado alguns fatores que devem ser considerados para se reconhecer que determinado grupo é subordinado e, por isso, os elementos, traços ou características que identificam socialmente seus membros devem ser afirmados como critérios proibidos de discriminação. É o que se passa a analisar.

²²⁸ Exemplificativamente, também adotam esse modelo misto as Constituições de Portugal (1976 – art. 13º), Espanha (1978, art. 14º), Equador (2008, art. 11º), Colômbia (1991, art. 13º), México (1917, art. 1º) e Peru (1993, art. 2º).

²²⁹ No caso da CF/88, origem, raça, sexo, cor e idade (BRASIL, 1988). No caso da CADH, raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica e nascimento (OEA, 1969; BRASIL, 1992a).

3.1.2 Elementos constitutivos e atributos

Há diversas propostas e caminhos teóricos para identificação de grupos subordinados na sociedade cujos membros sofrem discriminação a partir de determinado elemento, traço ou características que os identifique ao grupo subordinado. Naturalmente, o direito da antidiscriminação observa teorias de outras áreas do conhecimento para tanto, principalmente da filosofia política e da sociologia. De qualquer forma, o direito também busca uma abordagem própria, construída especialmente através dos fundamentos jurisprudenciais.

A seguir, será apresentada brevemente a abordagem de Iris Marion Young (1990) sobre os fenômenos da opressão e da dominação, considerando a sua ampla observação por autores do direito da antidiscriminação, como Sandra Fredman (2011a, p. 577-578; 2011b, p. 111-112), Adilson José Moreira (2020, p. 343-344) e Wallace Corbo (2017, p. 84). A opressão, para teórica estadunidense, não se refere a um sentido tradicional de tirania brutal de um grupo sobre o outro através da força coercitiva, mas às desvantagens e injustiças que algumas pessoas sofrem nas práticas diárias inclusive de uma sociedade liberal bem intencionada (YOUNG, 1990, p. 40-41)²³⁰. Trata-se de um conceito estrutural em que há grupos sociais opressores e oprimidos em relações de poder difusas, cotidianas, naturalizadas e até mesmo inconscientes, enraizadas nas instituições econômicas, políticas e culturais (YOUNG, 1990, p. 40-42). A dominação, por sua vez, consiste nas condições institucionais que inibem ou impedem pessoas de participar na determinação de suas ações ou das condições de suas ações (YOUNG, 1990, p. 38). Nesse caso da dominação, algumas pessoas, individualmente, são submetidas a outras pessoas ou grupos na determinação de suas próprias ações, seja diretamente ou em razão do funcionamento das estruturas sociais. Desse modo, embora seja comum que a opressão de grupos sociais implique também dominação de seus membros, é possível

²³⁰ Conforme a autora, a opressão refere-se a “systematic institutional processes which prevent some people from learning and using satisfying and expansive skills in socially recognized settings, or institutionalized social processes which inhibit people’s ability to play and communicate with others or to express their feelings and perspective on social life in contexts where others can listen.” (YOUNG, 1990, p. 38).

que alguma pessoa sofra dominação sobre determinadas ações de sua vida e, mesmo assim, não sofra opressão enquanto membro de um grupo social.

Especialmente através da apresentação de Young (1990, p. 39-65) sobre as formas de opressão de grupos sociais, é possível se contribuir à análise se há opressão de um determinado grupo social e em que nível. Um grupo social é um coletivo de pessoas que se associam em razão de uma afinidade específica decorrente de suas experiências ou modos de vida semelhantes, de modo que se diferenciam de pelo menos um outro grupo em relação a suas expressões culturais, práticas ou modos de vida (YOUNG, 1990, p. 43).

Para a autora, os grupos sociais podem sofrer opressão de cinco formas distintas, mas possivelmente conjuntas. A primeira refere-se à exploração, através da qual se transfere o resultado do trabalho de um grupo social em favor de outro, o que naturalmente envolve injustiças de distribuição de recursos econômicos, mas também de relações de poder que perpetuam a força e o status dos grupos dominantes através da extração da energia dos membros dos grupos oprimidos (YOUNG, 1990, p. 48-53). A segunda consiste na marginalização, por meio da qual determinados grupos sociais são excluídos da participação da sociedade em razão da sua atribuída não utilidade para o mercado de trabalho, sofrendo conseqüentes privações materiais que, mesmo que supridas via assistencialismo, impedem a participação na sociedade em igual respeito aos demais (YOUNG, 1990, p. 53-55). A terceira aborda a falta de poder, em que grupos sociais não possuem autoridade, força, status ou respeito para participar de escolhas e decisões no âmbito de suas atividades profissionais, limitando-se a cumprir ordens de outros grupos sem possibilidade de questionamentos e com poucas oportunidades de desenvolvimento e crescimento (YOUNG, 1990, p. 56-58). Essas três primeiras formas de opressão, portanto, referem-se à originalmente divisão social do trabalho (YOUNG, 1990, p. 58), mas também são observadas, por outros autores, em outras esferas. Já a quarta forma de opressão está vinculada ao imperialismo cultural, no qual os grupos dominantes impõem suas perspectivas e referências culturais particulares como parâmetros universais a serem observados por todos os grupos, afirmando a sua superioridade frente aos demais mesmo que não explicitamente e, com base nisso, criando estereótipos falsos e negativos aos que desviam às normas dos grupos

dominantes (YOUNG, 1990, p. 58-61). A quinta e última forma trata da violência, a qual possui um caráter sistêmico contra os membros de um determinado grupo social simplesmente por serem identificados como membros desse grupo, distinguindo-se, assim, de meras ações individuais moralmente negativas por serem práticas sociais praticamente aceitas e fundamentadas na vinculação a um grupo social (YOUNG, 1990, p. 61-63).

A proposta das cinco formas de opressão de Young (1990) busca evitar sistemas separados de opressão formados simplesmente a partir dos já conhecidos grupos oprimidos (racismo, sexismo, classicismo, heterossexismo etc.), os quais falham em acomodar similaridades e sobreposições nas opressões de diferentes grupos e em representar os membros dos grupos em uma igual situação (YOUNG, 1990, p. 63-64). A observação das formas de opressão, então, permite identificar de modo dinâmico os grupos sociais que sofrem opressões concretas em seus respectivos contextos²³¹, sem reduzi-los a uma essência comum ou os reificando. O fato de um grupo enfrentar qualquer uma das formas de opressão já é suficiente para reconhecê-lo como um grupo como oprimido, mas Young reconhece que diferentes combinações das formas de opressão resultam distintos efeitos e níveis de opressões sobre os grupos sociais e seus membros (YOUNG, 1990, p. 64-65)²³².

²³¹ Na experiência do capitalismo estadunidense do fim do século XX, Young (1990) apresenta os seguintes grupos sociais como principais vítimas de cada forma de opressão: na opressão por exploração, os *funcionários* que realizam trabalhos braçais aos grupos dominantes; na opressão por marginalização, os não-brancos e os não interessantes às forças de produção (idosos, mulheres solteiras, desempregados, deficientes, etc.); na opressão por falta de poder, os *não profissionais* (classe trabalhadora não especializada, subalterna e vinculada ao trabalho manual ao invés do intelectual); na opressão por imperialismo cultural, os grupos sociais que não compartilham os padrões superiores dos grupos dominantes, ou seja, as mulheres, os indígenas, os africanos, os judeus, os homossexuais, os operários e demais *desviantes* e *inferiores*; e na opressão por violência, as mulheres, os negros, os asiáticos, os árabes, os homens gays, as lésbicas e, ainda que em menor escala, os judeus, os porto-riquenhos, os latinos e os falantes da língua espanhola.

²³² Nesse sentido, exemplifica a autora: "Nearly all, if not all, groups said by contemporary social movements to be oppressed suffer cultural imperialism. The other oppressions they experience vary. Working-class people are exploited and powerless, for example, but if employed and white do not experience marginalization and violence. Gay men, on the other hand, are not qua gay exploited or powerless, but they experience severe cultural imperialism and violence. Similarly, Jews and Arabs as groups are victims of cultural imperialism and violence, though many members of these groups also suffer exploitation or powerlessness. Old people are oppressed by marginalization and cultural imperialism, and this is also true of physically and mentally disabled people. As a group women are subject to gender-based exploitation, powerlessness, cultural imperialism, and violence. Racism in the United States condemns many Blacks and Latinos to marginalization, and puts many more at risk, even though many members of these groups escape that condition; members of these groups often suffer all five forms of oppression. (...) For example, while the operations of cultural imperialism are often experienced in similar fashion by different groups, there are

Como se vê, a proposta teórica de Young (1990) é especialmente útil para análise da constituição das opressões enfrentadas por determinados grupos sociais, daí inclusive sua observação pelo direito da antidiscriminação. Não se trata, contudo, de uma análise jurídica sobre os grupos sociais merecedores de proteção antidiscriminatória. Portanto, considerando o escopo dessa pesquisa, cabe aqui uma análise mais detalhada de abordagens do próprio direito sobre os grupos sociais cujas características que os identificam socialmente devam ser afirmados como critérios proibidos de discriminação.

Owen Fiss (1976, p. 148-149), conforme apontado ao se tratar da perspectiva da antissubordinação (seção 2.1.2), considera, a partir da experiência dos negros dos Estados Unidos, que os grupos sociais possuem dois traços básicos, quais sejam: correspondem a uma *entidade*, com existência e identidade próprias que sirvam como referências a características dos seus membros independentemente de suas eventuais particularidades individuais; e possuem uma relação de *interdependência* com seus membros, de modo que a identidade e o bem-estar de um influencie no dos outros. No entanto, possuir essas características básicas é apenas um primeiro passo e serve para formar e identificar grupos sociais subordinados e também dominantes (FISS, 1976, p. 150), como, por exemplo, negros e brancos. Ou seja a característica de ser um grupo social não implica, necessariamente, proteção jurídica.

Para identificação dos negros nos Estados Unidos como um grupo social subordinado que merece tutela antidiscriminatória através da interpretação do princípio da igualdade, Fiss (1976) aponta outras duas características fundamentais desse grupo. A primeira refere-se à sua situação prejudicial em relação a outros grupos em termos socioeconômicos e de bem-estar material, o que já ocorre por séculos e aponta a perpetuidade da subordinação dos negros (FISS, 1976, p. 150-151). A segunda refere-se ao seu limitado poder na arena política, o que se já não mais decorre de explícitas restrições de direitos políticos dos negros, ainda se deve a “limitações estruturais” do seu poder político, vinculadas à sua condição de minoria numérica, ao seu nível econômico inferior e ao preconceito que sofrem dos demais (FISS, 1976, p. 151-152). Desse modo,

also important differences. One can compare the combinations of oppressions groups experience, or the intensity of those oppressions. Thus with these criteria one can plausibly claim that one group is more oppressed than another without reducing all oppressions to a single scale.” (YOUNG, 1990, p. 64-65).

Fiss (1976) defende que os negros nos Estados Unidos devem ser protegidos pelo direito à igualdade porque:

(a) they are a social group; (b) the group has been in a position of perpetual subordination; and (c) the political power of the group is severely circumscribed. (FISS, 1979, p. 154-155).

Para Fiss (1976), essas características apontam os negros como um grupo especialmente desfavorecido a ser protegido, mas também servem para apontar outros grupos sociais a serem protegidos. Ou seja, à medida que qualquer grupo social sofra subordinação por um período prolongado de tempo e tenha restrito poder político, ele deve ser protegido pela perspectiva da antissubordinação (FISS, 1976, p. 155). Esses grupos podem ser definidos através de traços, elementos e características que não tenham raízes biológicas e que não seja imutáveis, como a nacionalidade ou língua, diferentemente da raça – que a princípio possui raiz biológica e é imutável (FISS, 1976, p. 155). E a proteção jurídica de cada grupo social pode ser diferente a depender do seu histórico e nível de subordinação social e dos interesses e circunstâncias envolvidas (FISS, 1976, p. 155), como inclusive se referenciou acima em relação ao modo de classificação de categorias suspeitas pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Nesse sentido, Fiss (1976) atesta que o Poder Judiciário possui certa liberdade para reconhecer grupos sociais a serem protegidos juridicamente através da interpretação da cláusula geral de igualdade, nos termos do segundo modelo de Fredman acima apresentado para reconhecimento de critérios proibidos. No entanto, Fiss (1976, p. 156) ressalva que essa proteção não pode ser estendida a grupos “artificiais”, o que será abordado a frente ao se analisar desafios do direito da antidiscriminação brasileiro à pobreza (seção 3.3.1).

Dos três modelos de Fredman (2011b) apontados na seção acima, ao menos dois atribuem relevância ao Poder Judiciário para reconhecimento de critérios proibidos de discriminação em interpretação de uma disposição legislativa genérica e abstrata sobre os direitos à igualdade e à não discriminação. Atenta a essa possibilidade, Fredman (2011b, p. 130-143) analisa a jurisprudência de alguns países²³³ em busca de um “princípio unificado” para reconhecimento de fatores compartilhados para identificação de grupos protegidos cujos elementos, traços e características são reconhecidos como

²³³ Fredman refere expressamente decisões do Poder Judiciário dos seguintes países, todos de língua inglesa: Reino Unido, Canadá, África do Sul, Índia e Estados Unidos.

critérios proibidos de discriminação. Nessa análise, Fredman (2011b) identifica quatro parâmetros observados pela jurisprudência e que servem como ferramentas analíticas que auxiliam na identificação de critérios proibidos, embora nenhum desses fatores seja necessariamente exigido para tanto (FREDMAN, 2011b, p. 130)²³⁴.

Os quatro parâmetros jurisprudenciais identificados por Fredman (2011b) são os seguintes: (i) *imutabilidade, escolha e autonomia*; (ii) *acesso ao processo político por 'minorias visíveis e insulares'*; (iii) *dignidade e tratamento dos indivíduos como membros menos valiosos da sociedade*; e (iv) *histórico de desvantagem*. Nesse momento, cabe uma análise sobre cada um desses parâmetros de especial relevância para identificação dos grupos a receberem proteção antidiscriminatória.

O primeiro fator identificado por Fredman (2011b, p. 131-134) refere-se ao rechaço ao prejuízo de uma pessoa com base em alguma característica imutável sua. À medida que a pessoa não possui escolha sobre a presença dessa característica, a tradição liberal busca evitar que essa pessoa seja prejudicada por algo que não decorre de sua autonomia (FREDMAN, 2011b). Um exemplo clássico é a raça, tradicionalmente considerada uma característica pessoal imutável do sujeito, que a princípio não pode ser por ele alterada, independentemente de suas escolhas ou preferências. Nesse caso, teorias que valorizam a agência individual devem rechaçar que a raça seja utilizada para prejudicar uma pessoa negra, considerando que ela não é “culpada” de ser negra e não pode mudar isso. Nesse sentido, Fredman (2011b) atenta a trecho de decisão da Suprema Corte do Canadá afirmando que algumas características são afirmadas como critérios proibidos de discriminação pois usualmente servem “as the basis for stereotypical decisions made not on the basis of merit but on the basis of a personal characteristic that is immutable” (FREDMAN, 2011b, p. 131).

Fredman (2011b) reconhece a problemática em volta da suposta imutabilidade de algumas características e da possibilidade de escolha acerca delas, especialmente quando vinculadas a aspectos da identidade dos sujeitos, mas rejeita que isso prejudique a proteção antidiscriminatória em decorrência dessa característica. Para tanto, Fredman (2011b, p. 132-134) inclui nesse grupo as características decorrentes de escolhas

²³⁴ Os diversos julgamentos analisados por Fredman envolvem diferentes concepções sobre os princípios da igualdade e da não discriminação (FREDMAN, 2011b, p. 130), o que serve como mais uma razão para não se ater à presença de todos os fatores por ela identificados.

fundamentais dos indivíduos, que só podem ser alteradas mediante altos custos aos sujeitos. O exemplo clássico trata da religião, uma característica pessoal que, se embora a princípio mutável e possível de ser escolhida, corresponde a uma escolha do sujeito que não é facilmente alterada sem maiores custos. Portanto, ainda que uma pessoa seja vinculada a uma característica em virtude de uma modificação por ela escolhida, ela ainda poderá ser protegida em razão do vínculo a essa característica, quando decorrer de uma escolha fundamental sua. Nesse sentido, Fredman (2011b, p. 132-33) observa entendimento da jurisprudência da Índia para demonstrar que a vedação de se discriminar em razão de determinada característica decorre também do quanto essa característica está relacionada à autonomia do sujeito, como é o caso da orientação sexual.

Contudo, Fredman (2011b, p. 133-134) reconhece que essa classificação de condições imutáveis e escolhas fundamentais suscita diversas dificuldades no exercício jurisprudencial, especialmente na interpretação de disposições abertas de proibição de discriminação *por qualquer motivo*. Nesse sentido, a jurisprudência do Reino Unido tem discutido se é possível tratar diferentemente (i) cidadãos residentes no país em relação e residentes no exterior, considerando o local de residência ser uma questão de escolha pessoal e passível de ser mudada, e (ii) solicitantes de asilo acompanhados ou não de família, considerando o acompanhamento da família ser um fato modificável, mas sobre o qual alguns sujeitos possuem pouco controle (FREDMAN, 2011b, p. 133). Nesse primeiro fator, portanto, Fredman (2011b) engloba tanto condições pessoais imutáveis quanto escolhas fundamentais, ainda que as últimas decorram de limitações da observação das primeiras.

O segundo fator por ela identificado para reconhecimento de critérios proibidos de discriminação refere-se à força das *minorias visíveis e insulares* no processo político (FREDMAN, 2011b, p. 134-137). O termo *minoría visível e insular* é utilizado nessa pesquisa como tradução do termo original *discrete and insular minority*²³⁵. O termo é originada de uma nota de rodapé de um julgamento da Suprema Corte dos Estados Unidos da década de 1930, em que se afirmou que a Corte deveria exercer um controle

²³⁵ A tradução literal do termo original corresponde a 'minoría discreta e insular'. No entanto, para acompanhar a ideia original, utiliza-se aqui a expressão "visível" em tradução de "discrete", alinhando-se a observação de Corbo (2017, p. 82) com base em tradução para o espanhol do artigo de Bruce Ackerman.

mais rígido das disposições legais quando “prejudice against discrete and insular minorities... tends seriously to curtail the operation of those political processes ordinarily to be relied upon to protect minorities” (FREDMAN, 2011, p. 134). Conforme Corbo (2017, p. 82-83) com base Bruce Ackermann, a *visibilidade* refere-se à facilidade de um grupo ser identificado socialmente, enquanto a insularidade refere-se à capacidade dos membros de um grupo se relacionarem e compartilharem comportamentos, ideias e cultura.

A partir dessa observação, John Hart Ely desenvolveu sua teoria de jurisdição constitucional para permitir maior proteção judicial a grupos com prejuízos de representação política, a qual, de acordo com Fredman (2011b, p. 135-136), possui influência seminal nas Cortes do Canadá, África do Sul e também dos Estados Unidos. Nesse sentido, Fredman (2011b, p. 135) ilustra como julgamentos das Cortes Constitucionais do Canadá e da África do Sul, em expressas referência a Ely, rechaçaram restrições de direito com base na nacionalidade por considerar que os estrangeiros constituem uma minoria visível e insular com pequena possibilidade de participação política para defender seus interesses e necessidades. Por outro lado, a jurisprudência do Reino Unido e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos não considera a marginalização dos grupos do processo político para decidir sobre a sua proteção antidiscriminatória (FREDMAN, 2011b, p. 136).

Fredman (2011b, p. 136) reconhece dificuldades decorrentes da própria utilização da classificação *minority visible e insular*, originada da situação dos negros nos Estados Unidos. Notadamente, as mulheres não parecem constituir uma minoria visível e insular, não obstante sejam certamente sub representadas no processo político (FREDMAN, 2011b, p. 136). Ademais, em atenção às críticas de Ackermann a essa classificação, Fredman (2011b, p. 136) assenta que os grupos que sofrem maiores limitações para participar do processo político são justamente grupos que não são visíveis ou insulares, mas que não logram se organizar coletivamente em decorrência de seu caráter difuso (contrário ao insular).

Nota-se que esse segundo fator identificado por Fredman (2011b) na jurisprudência parece se assemelhar à carência de poder como forma de opressão para Young (1990) e à limitação do poder político como característica dos grupos sociais

subordinados para Fiss (1976). No entanto, é importante destacar que o reconhecimento de grupos subordinados a partir desse fator apresenta algumas limitações, especialmente enquanto fundamentado na teoria procedimentalista de Ely. Conforme Rios (2008), Ely entende que as distorções do processo político a serem corrigidas por uma aplicação rigorosa do princípio da igualdade são apenas o “o desejo deliberado de prejudicar determinadas minorias e o preconceito” (RIOS, 2008, p. 25). Assim, ao limitar-se ao rechaço de motivações viciadas por hostilidade contra certos grupos e por utilização de estereótipos, permite-se que grupos sofram prejuízos no processo político em razão de discriminações não manifestamente intencionais (RIOS, 2008, p. 24-26). Ainda, o caráter procedimental da teoria de Ely é insuficiente também para lidar com os preconceitos que pretende enfrentar no processo político, seja por não combater a sua origem e, assim, naturalizar sua perpetuação e reprodução (RIOS, 2008, p. 25-26), seja por sequer conseguir identificá-los à medida que desconsidera os fatores substantivos de sua reprovabilidade social (RIOS, 2008, p. 24-26).

O terceiro fator jurisprudencial identificado por Fredman (2011b, p. 137-138) para reconhecimento de grupos protegidos é a existência de violação à dignidade humana das pessoas que sofrem restrições de direitos em razão de determinado elemento, traço ou característica. Nesse sentido, a Suprema Corte do Canadá afirmou que uma restrição de direitos baseada na orientação sexual era discriminatória à medida que o fundamento da restrição (orientação sexual) pode ser servir para negar a dignidade humana das pessoas que sofrem essa restrição (FREDMAN, 2011b, p. 137). Similarmente, a Corte Constitucional da África do Sul reconheceu que, se uma distinção é baseada em atributos ou características com potencial de prejudicar a dignidade humana das pessoas envolvidas, ela é discriminatória já por força da cláusula geral de proibição de discriminação, independentemente de esse atributo ou característica ser um específico critério proibido de discriminação já afirmado (FREDMAN, 2011b, p. 137).

E a atenção à dignidade da pessoa humana também serve para reforçar a perspectiva da antissubordinação e se interpretar o princípio da igualdade para rechaçar a concreta subordinação de grupos e seus membros. Desse modo, a jurisprudência do Reino Unido já afirmou que previsões legais podem deliberadamente conceder menos direitos a pessoas menores de vinte e cinco anos e, ainda assim, não serem

discriminatórias caso os legisladores não tratem essas pessoas como membros menos valiosos da sociedade (FREDMAN, 2011b, p. 138). De um modo semelhante, a Suprema Corte do Canadá validou que o Estado dispusesse que um benefício social de transferência de renda só pudesse ser plenamente acessado por pessoas maiores de trinta anos - dispondo apenas parcialmente esse benefício aos menores dessa idade -, por entender que o Estado não valorizou a dignidade humana de um grupo em detrimento de outro (FREDMAN, 2011b, p. 138).

No direito brasileiro, o fato de utilização de uma característica violar a dignidade humana da pessoa ou grupo vinculado a essa característica também é usualmente considerado para se afirmar violação ao direito de não-discriminação dessas pessoas ou grupos, muito em razão de o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana servir como fonte e fundamento de outros direitos fundamentais (como à igualdade e não-discriminação). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, por exemplo, que a sexualidade constitui dimensão inerente à dignidade humana e que, por isso, “o direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero” (BRASIL, 2019b).

Por fim, o quarto fator identificado por Fredman (2011b, p. 138-139) é o histórico de desvantagem. Essa razão se vincula diretamente à perspectiva da antissubordinação para se interpretar a igualdade como não-discriminação e proteger grupos sociais, além meramente de indivíduos, razão pela qual parece imprescindível sua observação para reconhecimento de critérios. Desse modo, Fredman (2011b, p. 138-139) demonstra que a discussão existente se refere ao sentido de desvantagem a ser considerado – e não tanto à necessidade de se observar o histórico de desvantagem. Nesse sentido, Fredman (2011b, p. 139) ilustra como, em uma discussão sobre união homossexual, o Estado do Canadá defendia que a orientação sexual apenas poderia ser considerada um critério proibido de discriminação caso as partes comprovassem desvantagem de natureza econômica decorrente de sua orientação sexual. No entanto, a Suprema Corte do Canadá reconheceu que a desvantagem deve ser considerada em um amplo contexto social, político e econômico, no qual os homossexuais notoriamente sofrem desvantagem (FREDMAN, 2011b, p. 139).

Em relação a esse último fator, nota-se novamente uma semelhança a Fiss (1976) a respeito da subordinação dos grupos sociais por período prolongado. E à medida que alguns grupos sociais estão submetidos a reprodução sistemática de opressões por instituições econômicas, políticas e culturais, verifica-se igualmente uma relação com as formas de opressão de Young (1990).

Essas semelhanças e sobreposições de fatores utilizados para se identificar características merecedoras de proteção antidiscriminatória decorrem das próprias limitações da atividade classificatória, ainda mais quando ela considera decisões judiciais de diferentes países e, naturalmente, diferentes contextos fáticos e interpretações sobre o próprio conteúdo dos direitos à igualdade e não-discriminação. Portanto, cabe ressaltar que fatores jurisprudenciais identificados por Fredman (2011b) são também observados por outros autores do direito da antidiscriminação, ainda que parcialmente ou sob outra classificação. Nesse sentido, por exemplo, são Khaitan (2015) e Rios (2008).

Para analisar as características pessoais passíveis de serem reconhecidas como critérios proibidos de discriminação, Khaitan (2015, p. 49-60) retoma especialmente duas de suas condições acima apresentadas para classificação de normas como próprias ao direito da antidiscriminação. Uma dessas condições é que a característica protegida (em dimensão universal, por exemplo, sexo) possa classificar pessoas em mais de um grupo com dimensões particulares diferentes dessa característica protegida (no exemplo, homens e mulheres). Essa condição já foi analisada ao se tratar de especificidades de normas do direito da antidiscriminação (2.1.3.1) e relativizada (2.1.3.2) para que um critério proibido de discriminação possa também se referir explicitamente a uma característica particular de um grupo cognato em desvantagem (proibição de discriminação de mulheres, e não apenas proibição de discriminação por sexo).

A outra condição retomada por Khaitan (2015), mais importante nesse momento, refere-se à desvantagem entre os grupos originados dessa mesma característica protegida (grupos cognatos, no caso, entre homens e mulheres e, por isso, o caráter relativo da desvantagem). Se para classificar as normas como antidiscriminatórias Khaitan (2015) utilizou a noção de desvantagem de modo vago, ela agora é mais detalhada para reconhecimento de critérios proibidos. Nesse sentido, Khaitan (2015, p. 51-56) aborda a necessidade de uma relevante desvantagem entre grupos, a qual pode

ser política, sociocultural, material ou, como frequentemente é, uma complexa combinação dessas diferentes facetas de desvantagem. Nota-se, então, que a desvantagem observada por Khaitan (2015) pode englobar tanto os fatores de situação relativa prejudicial em termos socioeconômicos e de limitado poder na arena política, afirmados separadamente por Fiss (1976), quanto os fatores de acesso ao processo político e histórico de desvantagem de Fredman, também identificados separadamente por Fredman (2011b). E a descrição da manifestação e perpetuação dessas desvantagens por Khaitan (2015) as aproxima também das formas de opressão de Young (1990), especialmente em relação à falta de poder, ao imperialismo cultural e à marginalização.

Portanto, a partir das duas citadas condições para classificação de uma norma como antidiscriminatória, Khaitan (2015) afirma sua primeira condição para reconhecimento de uma característica como um critério proibido de discriminação: “it must classify persons into groups with a significant advantage gap between them” (KHAITAN, 2015, p. 56). Desse modo, mesmo que por outro caminho classificatório, Khaitan (2015) também se alinha à necessidade de observação das desvantagens relativas sofridas pelo grupo social identificado pela característica que se pretende afirmar como critério proibido.

Ademais, Khaitan (2015) se aproxima especificamente do primeiro fator identificado por Fredman (2011b) ao afirmar a sua segunda condição para reconhecimento de critérios proibidos: “It must either be immutable or it must constitute a fundamental choice” (KHAITAN, 2015, p. 50). Também em atenção à jurisprudência de países de língua inglesa, Khaitan (2015, p. 56-61) manifesta necessário que a característica a ser protegida seja imutável ou constitua uma escolha fundamental. Similarmente a Fredman, Khaitan (2015) demonstra as críticas sobre como a observação rígida do caráter imutável de uma característica costuma limitar a proteção antidiscriminatória a características corporais. Daí então, a observação a escolhas fundamentais surge para permitir proteção antidiscriminatória também a características sociais e comportamentais (KHAITAN, 2015). Por fim, Khaitan (2015) traz um importante esclarecimento sobre a irrelevância negativa dessas categorias para o eventual sucesso das vidas de alguém: enquanto a presença de uma característica pessoal imutável não

deve indicar qualquer valor moral à pessoa, a presença de uma característica vinculada a uma escolha fundamental pode inclusive ser positivamente valorada.

No direito da antidiscriminação brasileiro, Rios (2008, p. 51-79) parece ser quem mais se detém na análise dos critérios proibidos de discriminação e os classifica, justamente, a partir das categorias de condição pessoal (a princípio imutável e involuntária) e escolha fundamental, em atenção à jurisprudência estadunidense. Sintomático de o quanto essas classificações se sobrepõem, Rios (2008), a partir de Wintemute (1995), demonstra que a jurisprudência estadunidense reconhece uma característica pessoal como critério proibido de discriminação quando o grupo identificado socialmente por essa característica:

(1) sujeita-se, histórica e intencionalmente, a tratamento desigual por parte da maioria; (2) é vítima de um processo de estigmatização; (3) é objeto de preconceito e hostilidade difusos; (4) recebe tratamento desigual decorrente de estereótipos sobre suas capacidades; (5) constitui parcela minoritária e pouco expressiva, com participação política seriamente prejudicada; (6) tem nas características próprias, imutáveis (ou muito dificilmente modificáveis) e constituintes de sua identidade, o fundamento da diferenciação e (7) apresenta, como causa de discriminação, uma característica irrelevante para sua participação positiva na sociedade. (RIOS, 2008, p. 55).

Esses parâmetros foram afirmados pela Suprema Corte dos Estados Unidos em diferentes combinações e não há uma teoria coerente sobre o objetivo e a importância de cada um (WINTEMUTE, 1995, p. 63). Eles devem ser atentados de acordo com a concretude histórica de cada hipótese (RIOS, 2008, p. 56), como já referido em relação aos outros. Esses parâmetros também se aproximam de demais apresentados acima, ainda que sob outras classificações: desvantagem histórica; sofrimento de preconceito, estigmatização e hostilidade; prejuízo em participação política; identificação pessoal por uma característica pessoal imutável ou dificilmente modificável, ou por uma escolha fundamental, ambas irrelevantes negativamente.

Essa seção pretendeu apresentar um panorama geral sobre os parâmetros usualmente utilizados para identificação de critérios proibidos. Conforme ressalta Silva (2020, p. 96), esses parâmetros não devem ser vistos como requisitos precisos, inclusive porque referem-se a particularidades dos grupos analisados. Portanto, esses parâmetros de racionalidade para identificação dos grupos sociais protegidos não podem servir como

uma lista fechada, mas como um “sistema móvel” aplicável a cada circunstância concreta, em que o caráter teleológico da proteção antidiscriminatória deve prevalecer (SILVA, 2020, p. 99). Assim, a apresentação do que são os critérios proibidos de discriminação, de como são reconhecidos pelos sistemas jurídicos e dos seus principais atributos possibilita visualizar algumas resistências e aberturas para se reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação.

3.2 Pobreza como critério proibido: desafios e respostas

Como visto, no reconhecimento de critérios proibidos de discriminação, os diversos ordenamentos jurídicos registram diferentes caminhos, prevendo tanto a via legislativa, quanto judicial. A par disso, também se destacou que o reconhecimento de um critério depende do contexto histórico e social.

Diante da situação de pobreza, importa, de início, salientar a polissemia de sua conceituação, seja por se tratar de um conceito historicamente determinável (seção 1.1), seja porque concebida no debate contemporâneo de modos significativamente distintos (seção 1.2). Tal polissemia poderia sugerir que o seu reconhecimento como um critério proibido seja mais variável que o de outras características, tradicionalmente designadas a partir de traços circunscritos, como idade ou religião. Mas além disso, independentemente da conceituação, a situação de pobreza (involuntária) aponta restrição de direitos e prejuízos de um modo mais amplo do que outras características, envolvendo universalmente uma circunstância negativa (seja por ter pouca renda, por ter poucas *capacidades* ou por ter prejuízo no exercício de direitos humanos). Esse aspecto, por outro lado, poderia resultar que o seu reconhecimento como um critério fosse menos variável que o de outras características.

Em atenção à segunda consideração, parte-se da compreensão de que a pobreza involuntária resulta sempre restrições de direitos e prejuízos sofridos pelas pessoas em situação de pobreza, as quais, independentemente de como definidas, são marginalizadas (seção 1.1). No entanto, há diferentes níveis de pobreza, donde o seu reconhecimento como um critério proibido pode depender desses parâmetros. Vale dizer, também o reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação depende do contexto histórico e social. Daí que, na parte final dessa pesquisa, será

analisado o reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação especificamente no direito brasileiro (seção 3.3). Na seção posterior, aliás, serão observados alguns desafios ao direito brasileiro decorrentes de parâmetros da doutrina e da jurisprudência para reconhecimento de critérios proibidos, apresentados acima (3.3.1).

Não obstante, há desafios para o reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação mesmo sem o exame de uma ordem determinada ordem jurídica. De fato, alguns fenômenos contemporâneos afetam diversas ordens jurídicas ainda que em intensidade diferente, como o neoliberalismo, que é concebido como um projeto global (BROWN, 2019, p. 28-29) e requer o direito para ressoar, concretizar e representar o seu discurso (DAVIES, 2014). Além disso, o recurso a normas estrangeiras é um fenômeno global atualmente inevitável (SUNSTEIN, 2009, p. 234), presente desde o avanço do direito internacional e cada vez mais no fortalecido no mundo globalizado (BERMAN, 2007). Desse modo, o tratamento de determinadas ordens jurídicas sobre o reconhecimento de um critério proibido de discriminação pode influenciar outros ordenamentos. No direito brasileiro, por exemplo, a interpretação constitucional, principalmente em relação aos direitos fundamentais, está cada vez mais submetida a um fenômeno global de invocação do direito internacional dos direitos humanos e do direito comparado (SOUZA NETO; SARMENTO, 2019, p. 452-457). Exemplificativamente, a primeira decisão judicial favorável a união homossexual no Brasil, proferida em 1996, observou precedentes do direito estadunidense e canadense e da Corte Europeia de Direitos Humanos, além de disposições do direito internacional dos direitos humanos, para reconhecer a proibição de discriminação em razão de orientação sexual (BRASIL, 1996).

Nesta seção serão enfrentados alguns desafios ao reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação. Mesmo ainda sem adentrar no caso do Brasil, essa análise será útil também ao direito brasileiro; sem pretensão exaustiva, visitam-se caminhos para enfrentar esses desafios e indicam-se possíveis respostas.

Inicialmente, serão apresentados dois desafios do neoliberalismo para a proteção jurídica da pobreza como uma categoria antidiscriminatória, bem como respostas a eles considerando o já apresentado até então (seção 3.2.1). Após, ilustra-se como algumas

jurisdições nacionais não reconhecem a pobreza como um critério proibido de discriminação – especialmente a Suprema Corte dos Estados Unidos – e como uma atenção a normas do direito internacional dos direitos humanos pode contribuir a esse reconhecimento (3.2.2). Ao final dessa parte, demonstra-se como a Corte IDH recentemente inovou em relação à sua abordagem sobre pobreza e passou a reconhecer a existência de proibição de discriminação em razão de pobreza, especialmente a partir do conteúdo do critério proibido “posição econômica”, mas também afirmando a possibilidade desse reconhecimento por meio da cláusula aberta de proibição de discriminação por “qualquer outra condição social” ou do critério “origem social”.

3.2.1 Neoliberalismo, individualização da pobreza e proteção mínima

Na seção 1.3.1 dessa pesquisa, demonstrou-se como, da década de 1950 até meados da década de 1970, o discurso do *desenvolvimento econômico* impôs a países considerados subdesenvolvidos uma agenda liberal de crescimento econômico e monetização da sociedade através do consumo. Não obstante as críticas já apresentadas a essas medidas fundamentadas em uma perspectiva liberal de direitos humanos, elas possuíam duas características importantes, ao menos na teoria: *i*) justificavam-se em um discurso de garantia de direitos humanos (liberais) às pessoas consideradas monetariamente pobres; e *ii*) mesmo que em desconsideração das particularidades dos indivíduos e dos contextos em se impôs, elas objetivavam a erradicação da pobreza compreendida como monetária.

Com a crise do Estado de bem-estar social (*Welfare State*) iniciada na década de 1980 e o avanço hegemônico do neoliberalismo após a queda do muro de Berlim, alterou-se a concepção sobre a responsabilidade da situação de pobreza e o papel do Estado e da coletividade. Esse fenômeno é agravado nos países considerados “subdesenvolvidos”, em que o Estado de bem-estar social não chegou a ser de fato implantado, razão pela qual o neoliberalismo avança sobre eles com maior facilidade (CORTÉS RODAS, 2007, p. 118-130; UGÁ, 2004, p. 61).

O neoliberalismo é um fenômeno complexo, que ameaça a própria democracia (BROWN, 2017). Mais do que uma ideologia ou política econômica, trata-se de uma

racionalidade que estrutura e organiza as relações dos governados e governantes mediante a “generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Diante de sua amplitude, o neoliberalismo é objeto de diferentes áreas do conhecimento e, nesta pesquisa jurídica, serão observadas limitadas contribuições principalmente das ciências sociais, da filosofia e do serviço social.

A seguir, serão apresentados, por meio de contribuição das áreas citadas, dois desafios decorrentes do neoliberalismo em face da proteção jurídica da pobreza enquanto categoria antidiscriminatória. O *primeiro desafio* se refere à ideia de responsabilização pessoal do indivíduo em situação de pobreza, o que limita o enfrentamento da pobreza às capacidades e necessidades individuais, sem observar suas causas estruturais. Em decorrência da propagação dessas medidas individualistas de combate à pobreza como única intervenção legítima de um Estado mínimo, surge o *segundo desafio*, referente à própria aceitação de medidas focalizadas aos considerados pobres, em vez do combate às desigualdades mediante direitos sociais universais.

Conforme demonstra Michel Foucault (2008, p. 160-162), o liberalismo econômico clássico do século XVIII concebia uma lógica de mercado pautada pela *livre troca entre os indivíduos*, a partir de sua própria estipulação de uma *equivalência* entre os valores trocados por eles, o que exigia uma não-intervenção do Estado nas relações econômicas – *laissez-faire* (FOUCAULT, 2008, p. 160-161). Na evolução histórica desse pensamento econômico liberal a partir do século XIX, mantém-se a defesa do *laissez-faire* mas se passa a conceber a lógica de mercado a partir da *concorrência*, admitindo-se que o essencial do mercado não é a equivalência, mas a *desigualdade* (FOUCAULT, 2008, p. 161-162). Então, se no liberalismo econômico do século XVIII o Estado não deveria intervir na livre troca entre os indivíduos pautada pela equivalência, no liberalismo econômico do século XIX o Estado ainda deveria se abster, em de modificar o estado de concorrência, em regra (a exceção clássica é a possível intervenção em monopólio).

O neoliberalismo europeu²³⁶, na primeira metade do século XX, retoma a lógica da concorrência para assegurar a racionalidade econômica, mas promove uma importante ruptura ao liberalismo clássico ao afastar o *laissez-faire* como forma

²³⁶ Também denominado como ordoliberalismo e neoliberalismo alemão (FOUCAULT, 2008).

organizadora do mercado (FOUCAULT, 2008, p. 162-163). Esse neoliberalismo reconhece que a concorrência decorre da produção governamental²³⁷ e, por isso, exige a intervenção estatal na regulação da economia, mas em uma natureza diferente e oposta do Estado planificador da economia (FOUCAULT, 2008, p. 182-184)²³⁸. O neoliberalismo europeu se opõe ao modelo de economia de bem-estar keynesiano adotado no New Deal estadunidense, entre outros aspectos, em relação à política social. Em crítica ao modelo da economia de bem-estar²³⁹, esses neoliberais afirmam que uma política social: *i*) não deve servir de contrapeso aos efeitos dos processos econômicos ou buscar compensá-los, pois a regulação econômica deve respeitar a lógica da concorrência, que opera por meio de diferenciações - e não igualizações²⁴⁰; *ii*) não deve exigir que sociedade inteira garanta uma cobertura social aos indivíduos contra riscos²⁴¹, mas conceder um espaço econômico para que os indivíduos possam, por eles próprios, enfrentar os riscos –uma privatização da política social; e *iii*) deve ocorrer fundamentalmente mediante o

²³⁷ Esse neoliberalismo europeu se afasta de uma *ingenuidade naturalista* e reconhece que a concorrência não é um dado primitivo, natural e pré-existente que o Estado devesse apenas reconhecer e respeitar, mas uma estrutura dotada de propriedades formais que só existe produz seus efeitos (positivos) mediante certas condições artificialmente preparadas (FOUCAULT, 2008, p. 163-164). Ou seja, não haveria uma dissociação entre mercado e Estado, pois a concorrência, lógica constitutiva do mercado, só existe mediante produção governamental.

²³⁸ Conforme Foucault (2008, p. 165), “é necessário governar para o mercado, em vez de governar por causa do mercado”.

²³⁹ Em síntese, o modelo da economia de bem-estar defende em relação à política social: *i*) um contrapeso a processos econômicos que, por sua essência, são indutores de efeitos de desigualdade – a qual é prejudicial à sociedade; *ii*) uma socialização, para a coletividade, de alguns elementos de consumo (de modo amplo, incluindo consumo médico e cultural, por exemplo), com transferência de alguns elementos de renda; e *iii*) o crescimento econômico acompanhado do crescimento da política social (FOUCAULT, 2008, p. 194-195).

²⁴⁰ Por essa razão, esses neoliberais aceitam as desigualdades como fator necessário da atividade econômica, de modo que uma política social que tivesse como objetivo principal a igualização, ainda que relativa, seria necessariamente antieconômica (FOUCAULT, 2008, p. 195-196). Essa tradição do pensamento econômico é crítica à transferência de renda e só a aceita em um sentido muito limitado. Conforme Foucault: “Logo, nada de igualização e, por conseguinte, de modo mais preciso, nada de transferência de renda de uns para os outros. [Mais particularmente, uma transferência de renda é perigosa quando tirada da parte da renda que é produtora de poupança e de investimento]. Por conseguinte, tirá-la seria subtrair do investimento uma parte de renda e dedicá-la ao consumo. A única coisa que se pode fazer é tirar dos rendimentos mais altos uma parte que, de qualquer modo, seria consagrada ao consumo ou, digamos, ao sobreconsumo, e transferir essa parte de sobreconsumo para os que, seja por razões de desvantagem definitiva, seja por razões de vicissitudes compartilhadas, se acham num estado de subconsumo. E nada mais. Logo, como vêem, caráter muito limitado das transferências sociais. Em linhas gerais, trata-se simplesmente de assegurar, não a manutenção de um poder aquisitivo, isso de forma alguma, mas de um mínimo vital para os que, de modo definitivo ou passageiro, não poderiam assegurar sua própria existência. É a transferência marginal de um máximo a um mínimo. Não é em absoluto o estabelecimento, a regulação tendente a uma média.” (FOUCAULT, 2008, p. 196-197).

²⁴¹ Os riscos podem ser individuais, como uma doença ou acidente, ou coletivos, como danos materiais (FOUCAULT, 2008, p. 197).

crescimento econômico que, por si só, permite aos indivíduos alcançar um nível de renda que lhes possibilite absorver os riscos (FOUCAULT, 2008, p. 195-197).

O neoliberalismo estadunidense²⁴² também foi desenvolvido na primeira metade do século XX em oposição e crítica ao modelo keynesiano, comungando das aludidas críticas. E ele se diferencia do neoliberalismo europeu em razão do histórico e da influência do liberalismo no país, que abrange todas as relações de poder e sociais, não se restringindo ao campo econômico (FOUCAULT, 2008, p. 299-301)²⁴³. Por meio da teoria do capital humano, o neoliberalismo estadunidense realiza uma análise econômica do trabalho não a partir dos conceitos de produção, capital ou investimento, mas a partir do comportamento humano, o que torna o trabalhador um sujeito econômico ativo (FOUCAULT, 2008, p. 306-308). Nessa teoria, o salário do trabalhador não é visto como o preço de venda da sua força de trabalho, mas como uma renda, que é alcançada mediante um capital constituído pelo “conjunto de todos os fatores físicos e psicológicos que tornam uma pessoa capaz de ganhar este ou aquele salário” (FOUCAULT, 2008, p. 308).

Desse modo, cabe ao indivíduo investir em aumentar suas competências e suas aptidões para obter êxito no mercado. Daí, surge a noção foucaultiana do *homo oeconomicus* neoliberal como um “empresário de si mesmo, sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de sua renda” (FOUCAULT, 2008, p. 311). O capital humano desse sujeito *homo oeconomicus* é alcançado por um investimento educacional que não se limita ao aprendizado escolar ou profissional, mas se concretiza na amplitude das relações humanas e familiares, considerando que elas são notoriamente influentes para incrementar as competências e aptidões de um sujeito para o mercado são notoriamente (FOUCAULT, 2008, p. 315-

²⁴² Refere-se aqui à escola de pensamento econômico usualmente denominada “Escola de Chicago”, representada sobretudo por Milton Friedman.

²⁴³ Na Europa e especificamente na França, o liberalismo surgiu no século XVIII como princípio moderador a uma razão de Estado preexistente e, em regra, é concebido como “simplesmente uma opção econômica e política formada e formulada pelos governantes ou no meio governamental” (FOUCAULT, 2008, p. 301). Já nos Estados Unidos, o liberalismo é invocado como princípio fundador e legitimador do Estado durante a sua independência e permaneceu como elemento essencial e recorrente em todos os seus debates políticos – em relação ao modelo econômico, à escravidão, à instituição judiciária e às relações entre indivíduos e diferentes unidades federativas e entre eles e à união federal (FOUCAULT, 299-300). Ou seja, nos Estados Unidos o liberalismo “é toda uma maneira de ser e de pensar”, constituindo uma relação entre governantes e governados, e não uma mera técnica dos governantes em relação ao governados, como na Europa (FOUCAULT, 2008, p. 301).

316)²⁴⁴. Inspirados em Foucault, Christian Laval e Pierre Dardot (2016) detalham como o neoliberalismo constitui o sujeito como *homem empresarial* na sociedade contemporânea e como o empreendedorismo se torna um modo de governo individual de cada um. Segundo eles, o empreendedorismo é uma *relação de si para si mesmo* que fundamenta a crítica da intervenção estatal e, se o mercado é entendido como um espaço livre para os empreendedores, “todas as relações humanas podem ser afetadas por essa dimensão empresarial, constitutiva do humano” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 146).

Consequentemente, o neoliberalismo promove a lógica de mercado da *concorrência* como fator presente em todas as relações sociais entre os indivíduos, ultrapassando o que se convencionou como campo econômico. Por ser a concorrência caracterizada pela *desigualdade* (e não pela *equivalência* das relações de trocas mútuas), as próprias relações sociais consideram as desigualdades como necessárias para que o *homo oeconomicus* atue como empresa de si mesmo e persiga seus objetivos de modo egoísta. Portanto, os indivíduos que não conseguem êxito no mercado da economia são considerados fracassados não apenas profissionalmente, mas em seus próprios comportamentos e relações pessoais.

A relevância atribuída pelo neoliberalismo às capacidades e competências do indivíduo para o seu próprio êxito resulta no destaque à noção de mérito individual e numa justificação da sociedade com base na meritocracia, cujos comportamentos característicos são a arrogância dos bem-sucedidos e o ressentimento entre os que estão em desvantagem (SANDEL, 2020, p. 195)²⁴⁵. Decorrências concomitantes da meritocracia, esse regime induz ansiedade, perfeccionismo e arrogância meritocrática a quem chega ao topo, ao mesmo tempo que impõe um desmoralizante e até mesmo humilhante senso de fracasso aos que ficaram para trás (SANDEL, 2020, p. 255).

Margareth Thatcher e Ronald Reagan ilustram, de modo emblemático, a retórica da responsabilidade pessoal para criticar o Estado de bem-estar social na década de

²⁴⁴ Conforme Foucault (2008, p. 315), “o simples tempo de criação, o simples tempo de afeto consagrado pelos pais a seus filhos, deve poder ser analisado em termos de investimento capaz de constituir um capital humano.”

²⁴⁵ Para o autor, essas duas formas de tirania compartilham uma fonte moral comum: “a permanente fé meritocrática de que somos, como indivíduos, totalmente responsáveis por nosso destino; se formos bem-sucedidos, é graças a nossas próprias ações, e se fracassarmos, não podemos culpar ninguém, a não ser nós mesmos.” (SANDEL, 2020, p. 255).

1980 e defender que a assistência estatal seria restrita aos que precisam de ajuda *não por culpa própria*, sugerindo o abandono das pessoas para quem a pobreza é *consequência de suas escolhas ruins* (SANDEL, 2020). Após Thatcher e Reagan, esse mesmo discurso de valorização da meritocracia e dos esforços individuais foi propagado por políticos designados como de centro-esquerda, especialmente por Bill Clinton e Tony Blair, e atualmente, é dominante na retórica política²⁴⁶ (SANDEL, 2020, p. 178; DARDOT; LAVAL, 2016, p. 311-317).

A ideia de responsabilização praticada pelo neoliberalismo contemporâneo, conforme Wendy Brown (2015, p. 83-84)²⁴⁷, coage o sujeito a se tornar um autoinvestidor e autoprovedor responsável, subordinado ao imperativo do crescimento econômico mesmo em detrimento de seu próprio bem-estar. A caracterização da concorrência como racionalidade político-econômica, ademais, prejudica sobretudo as pessoas excluídas do capital (humano, corporativo, financeiro), como as mulheres usualmente responsáveis por trabalhos assistenciais (BROWN, 2015, p. 106). Sendo o *homo oeconomicus* verdade governante, intensificam-se os fardos e a invisibilidade que sofrem os indivíduos excluídos, de modo que, portanto, uma mãe solteira empobrecida é enquadrada para fracassar no projeto de se tornar um sujeito neoliberal responsabilizado (BROWN, 2015, p. 107). O sujeito, enquanto capital humano, é concomitantemente encarregado e responsável por si mesmo e, contudo, é um elemento potencialmente dispensável ao todo (BROWN, 2015, p. 110).

Portanto, a responsabilização pessoal dos pobres por sua situação conduz a medidas de enfrentamento de pobreza centradas nos indivíduos isoladamente, sem considerar desigualdades estruturais e prejuízos coletivos. Nesse diapasão, do direito deve considerar a pessoa pobre como o problema e a resposta para a situação de pobreza, considerada de modo individualista. Afirmada a concepção de que se trata de

²⁴⁶ A hegemonia da responsabilização dos indivíduos é ilustrada por Sandel (2020) em relação aos Estados Unidos, onde 75% dos estadunidenses acreditam que os pobres conseguem sair da pobreza por conta própria.

²⁴⁷ Wendy Brown (2015) enaltece a relevância do reconhecimento foucaultiano, mas aponta que a ausência do seu detalhamento pelo autor impede a extração de algumas consequências para a política contemporânea. Brown (2015, p. 83) considera que o *interesse* não captura adequadamente o ethos ou a subjetividade do sujeito neoliberal contemporâneo, pois ele é integrado e, portanto, subordinado ao objetivo do crescimento macroeconômico, que o seu próprio bem-estar é facilmente sacrificado por interesses a ele maiores. Ou seja, passa-se do trono do *interesse* foucaultiano ao, no extremo, trono do *sacrifício* (BROWN, 2015, p. 83).

situação de quem é desprovido de capacidades e aptidões para se lançar ao mercado de concorrência, daí decorre uma postura avessa ao reconhecimento de uma situação de injustiça que mereça proteção antidiscriminatória. Essa racionalidade neoliberal tem sido apontada como fundamento de medidas de enfrentamento de pobreza adotadas, nas últimas décadas, pelo Banco Mundial²⁴⁸ e por diversas organizações não-governamentais (ONGs)²⁴⁹ com enfoque na individualidade das pessoas em situação de pobreza e sem considerar os fatores estruturais vinculados às causas dessa situação.

No direito da antidiscriminação, essa compreensão neoliberal de pobreza prejudica o seu reconhecimento como um critério proibido de discriminação. À primeira vista, é possível pensar na possibilidade desse reconhecimento em um âmbito limitado, de imposição negativa do princípio da igualdade para que a pessoa em situação de pobreza seja tratada como um sujeito de igual valor abstratamente, ainda que não fundamente para ações positivas em seu favor. No entanto, a noção de responsabilidade da pessoa por sua situação de pobreza vai até mesmo contra essa possibilidade, na medida em que rejeita a ideia de discriminações estruturais e institucionais contra os pobres.

Há diversas respostas diante do neoliberalismo oferecidas por aqueles que dele especificamente tratam, como os citados Wendy Brown, Christian Laval e Pierre Dardot e Michael Sandel. A par dessa elaboração, é pragmático atentar a um autor cuja teoria

²⁴⁸ Ugá (2004) vislumbra como o neoliberalismo sustenta uma nova ordem social de enfrentamento à pobreza, adotada pelo Banco Mundial nos anos 1990, em que o mercado é o principal organizador de uma sociedade formada por indivíduos atomizados: os *competitivos* e os *incapazes*. De fato, o Banco Mundial, enquanto instituição que se alinha ao movimento global da economia, cumpre funções ideológicas de conferir certo senso comum ao neoliberalismo, potencializando sua utilização como poderoso instrumento de controle social e político (REDON; CAMPOS, 2021). Nessa lógica neoliberal, os indivíduos devem sobreviver por sua conta própria na concorrência do mercado e, quando fracassam individualmente por não conseguirem ser competitivos, a sua incapacidade os enquadra como pobres (UGÁ, 2004, p. 60). Nesse sentido, manifestações do Banco Mundial sobre o combate à pobreza emitidas nas décadas de 1990 e 2000 são focalizadas nas pessoas incapazes que necessitam de ajuda para se inserirem no mercado, razão pela qual as medidas propostas para tanto resumem-se à transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo (UGÁ, 2004, p. 60).

²⁴⁹ Kamat (2004) aborda esse fenômeno ao tratar do papel de organizações não-governamentais (ONGs) no contexto contemporâneo das políticas econômicas neoliberais. A abordagem de gestão e não-política adotada baseia-se em uma noção liberal de empoderamento dos indivíduos, em que as pessoas em situação de pobreza são incentivadas a serem empreendedoras e encontrarem, por elas mesmas, soluções para suas necessidades de subsistência (KAMAT, 2004, p. 168). Essa noção neoliberal de empoderamento resulta em um foco nas capacidades e necessidades individuais dos considerados pobres, minimizando as causas sociais e políticas da pobreza (KAMAT, 2004, p. 168). Nessas medidas neoliberais, identifica Kamat (2004, p. 168), a pobreza é causada pelo indivíduo e resolvida através dele, o que não exige postular políticas de redistribuição estatais ou enfrentar políticas de comércio global.

tem sido amplamente utilizada pelas próprias agências internacionais: o já apresentado Amartya Sen, um dos idealizadores do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) das Nações Unidas na década de 1990.

A utilização da teoria das capacidades de Sen pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial tem sido expressamente apontada tanto como um contraste ao paradigma neoliberal (FUKUDA-PARR, 2011; FUKUDA-PARR, 2003; JOLLY, 2002), quanto como a própria fundamentação das propostas neoliberais de responsabilização dos pobres (MARANHÃO, 2016; SIQUEIRA, 2014; UGÁ, 2004, p. 59-60). De todo modo, ela é compreendida aqui como emblemática no debate contemporâneo, pois não só amplamente difundida, como radicada no debate da filosofia política liberal do século XX (GARGARELLA, 2008, p. 72-77).

A teoria das capacidades humanas de Amartya Sen já foi apresentada ao se abordar a concepção multidimensional de pobreza (seção 1.2.2). Como visto, Sen (2000) concebe a situação de pobreza como um estado de privação de capacidades humanas, o que exige, em sua teoria, considerar a agência e autonomia dos indivíduos para definirem seus interesses. A condição de agente é um dos pilares da teoria de Sen (COMIM, 2020) e sofre críticas por seu caráter individualista e o seu modo apontado como limitado de tratar da estrutura no qual o indivíduo é inserido (DENEULIN, 2008; SIQUEIRA, 2014, p. 123-140).

Sen (2000) reconhece que os interesses individuais constituídos pela agência só podem ser alcançados de acordo com as “liberdades reais” que os indivíduos possuem e as privações a elas. Importante recordar que as liberdades individuais possuem um sentido específico, em referência a diversos objetos e estados ao alcance das pessoas, como a liberdade de ser saudável, sem se assemelhar a meras liberdades negativas. Por isso, privações de liberdade sofridas pelas pessoas podem se referir, por exemplo, à privação de alimentação, de acesso à saúde, saneamento e à água potável, de educação eficaz, de emprego estável, de segurança econômica e social e de liberdades políticas e direitos civis (SEN, 2000, p. 15-17). Desse modo, valorizar a agência das pessoas para Sen exige combater os fatores de privação de suas liberdades que são externos a ela, como a pobreza, a falta de oportunidades econômicas, a exclusão social, a intolerância, a negação de direitos e a tirania política, por exemplo (PINHEIRO, 2012, p. 14).

Daí que a capacidade humana na teoria de Sen refere-se a um contexto de oportunidades *substantivas*, a partir das quais os indivíduos possam escolher ser e fazer o que lhes interessa (CARVAJAL MUÑOZ, 2020, p. 151). A ideia de desenvolvimento como liberdade que Sen postula, conforme o próprio, é sobretudo um aliado dos pobres, e não dos ricos (SEN, 2010, p. 170). E o desenvolvimento humano das pessoas em situação de pobreza não se limita a enfrentar prejuízos individuais que os privem de fruir liberdades de modo substantivo, mas principalmente busca implementar *oportunidades sociais* coletivas para tanto, nos seus próprios termos:

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis de duração e qualidade de vida de toda a população. (SEN, 2010, p. 170-171).

Para Sen, a valorização da agência do indivíduo em situação de pobreza não implica desconsiderar a estrutura na qual ele está inserido e responsabilizá-lo por sua situação. A agência do indivíduo é relativa às liberdades individuais que possui sem privações. Desse modo, reconhecer a sua agência e as privações de liberdades dos indivíduos em situação de pobreza exige que o Estado promova tanto um espaço de diálogo e participação a esses indivíduos enquanto portadores de direitos, tanto que promova oportunidades para o seu desenvolvimento (MAHUMANA, 2015, p. 70). Em relação à promoção de oportunidades, Martha Nussbaum (2003) destaca que a teoria das capacidades humanas, nos próprios termos formulados por Sen, é exigente de ações estatais positivas em enfrentamento de desigualdades. Conforme ela, o Estado deve conceber medidas que resolvam os obstáculos existentes para o pleno e efetivo empoderamento de todos os cidadãos (NUSSBAUM, 2003, p. 38-39). A compreensão de Sen, então, alinha-se ao vínculo entre pobreza e não discriminação abordado anteriormente (seção 1.3.2 – CIDH, 2017; FREDMAN, 2011a)²⁵⁰.

²⁵⁰ Especificamente ao que aqui interessa, ressalta-se que Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2017) e proposta sobre não-discriminação e pobreza de Fredman (2011a) reconhecem tanto a liberdade e a agência das pessoas em situação de pobreza para considerá-las como titulares de

Vislumbram-se, portanto, respostas diante deste primeiro desafio do neoliberalismo a partir do próprio Amartya Sen, intelectual de inegável influência mesmo junto às instituições internacionais patrocinadoras de medidas neoliberais de responsabilização individual da pobreza. Com seu suporte, fica fora de dúvida como o direito da antidiscriminação pode avançar no reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação e no enfrentamento aos obstáculos ao exercício de liberdades substantivas, em convergência à perspectiva da antissubordinação na interpretação do princípio jurídico da igualdade e ao vínculo entre não-discriminação e garantia de direitos humanos afirmado pela Corte IDH.

O *segundo desafio* do neoliberalismo ao reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação é ainda vinculado à responsabilização individual da pobreza e do discurso da meritocracia, mas merece um destaque específico. Trata-se do risco de medidas específicas em favor dos considerados pobres (medidas compensatórias) prejudicar uma proteção geral à sociedade (direitos sociais).

O discurso neoliberal de desmantelamento do Estado de bem-estar social e implementação de um Estado mínimo serve para concentrar as medidas de intervenção do Estado apenas na proteção dos indivíduos considerados incapazes de competir no mercado – os pobres (UGÁ, 2004, p. 60-61). Já às pessoas consideradas capazes, cabe lançar-se ao mercado da concorrência e alcançar êxito econômico mediante seus méritos. A partir dessa lógica de redução das políticas sociais a *programas compensatórios* exclusivas aos pobres, esvazia-se a ideia de cidadania social, em que a proteção social se dá por meio de *direitos sociais* a todos, independentemente de renda ou capacidade para o trabalho (UGÁ, 2004, p. 61).

A política social no neoliberalismo, assim, assume um caráter *assistencialista*, em detrimento à política social de *direitos* do Estado de bem-estar, o que pode ser bem ilustrado pela substituição da “luta contra as desigualdades” pela “luta contra a pobreza” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 233). Nessa ótica, rompe-se com um “modo de partilha de bens sociais indispensáveis à plena cidadania” com base em uma ideologia de “responsabilidade individual” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 233). Então, abandonou-se o

direitos humanos, quanto que a pobreza decorre de múltiplos prejuízos que não podem ser combatidos individualmente, mas que exigem mudanças estruturais (CIDH, 2017; FREDMAN, 2011a).

ideal de direitos sociais para todos para se implementar, especificamente em favor de populações consideradas pobres, auxílios que, para não criarem dependência, deveriam ser acompanhados de esforço pessoal e trabalho efetivo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 233-234).

No mesmo sentido, Pereira (2012, p. 738) aponta como o contexto mundial de transição do *Welfare State* para o *Workfare State* neoliberal meritocrático fundamenta a responsabilização individual dos pobres e focaliza a política social a eles mediante contrapartidas e condicionalidades. Ou seja, o desmantelamento do Estado de bem-estar social pelo neoliberalismo resulta na focalização de medidas de combate à pobreza em detrimento dos direitos sociais universais.

Nessa linha, a propósito, é o alerta de Michel Foucault (2008). Ao discorrer sobre uma proposta de imposto negativo²⁵¹, em que as políticas públicas deveriam se destinar apenas a quem não pudesse alcançar o exercício de direitos por sua própria renda, deixou explícita a substituição dos direitos universais, a todos disponíveis (como a saúde e a educação públicas, disponíveis aos pobres não-pobres), por um subsídio monetário destinado exclusivamente aos considerados pobres (FOUCAULT, 2008, p. 279-280). Sua análise destacou o objetivo de apenas atenuar os efeitos da pobreza, e não buscar combater suas causas, bem como a determinação de uma linha de pobreza absoluta, o que implica reconhecer a existência das categorias de pobreza e pobres independentes da situação da sociedade e seus demais membros. Assim, reconhece-se uma clivagem na sociedade a separar os pobres dos não-pobres, os assistidos dos não-assistidos, em contraposição a medidas socializantes que buscam absorver essas categorias (FOUCAULT, 2008, p. 281-282)²⁵².

²⁵¹ É importante ressaltar que a análise de Foucault (2008) se referia a uma espécie de renda básica que não possuiria condicionalidades ou contrapartidas, bastando não auferir determinada renda. A partir dessa característica, Foucault destaca o significativo fato de não haver um juízo moral sobre os *bons* ou *maus* pobres que mereceriam a caridade do Estado a depender de sua culpa, o que resultaria em um controle neoliberal menos disciplinar e assegurador de um mínimo independentemente dos interesses do indivíduo (FOUCAULT, 2008, p. 281-285). E, mesmo assim, Foucault teceu as observações sobre o não enfrentamento das causas da pobreza, a clivagem social por um critério absoluto e o modelo de sociedade e subjetivação a partir da concorrência empresarial. Já as políticas de enfrentamento de pobreza do neoliberalismo contemporâneo, em regra, exigem contrapartidas e condicionalidades (PEREIRA, 2012).

²⁵² Foucault (2008, p. 283-284) também demonstra como essa proposta é característica de um mercado que renunciou ao objetivo do pleno emprego, constituindo uma sociedade no modo da empresa concorrencial, em que todos os que superem o baixo patamar para assistência devem ser para si mesmo e para sua família uma empresa. Torna-se uma espécie de garantia e, ademais, controle dos indivíduos.

Na literatura contemporânea especializada sobre o assunto, criticam-se políticas sociais focalizadas a determinados grupos de indivíduos considerados pobres (YAZBEK, 2016; SIQUEIRA, 2014; PEREIRA, 2012; MAGRO; REIS, 2020; THEODORO; DELGADO, 2003), em virtude de sua vinculação ao neoliberalismo meritocrático e individualista, o que traz consigo as mencionadas responsabilização dos pobres por sua situação de pobreza, precarização de direitos sociais, corrosão da cidadania, da solidariedade e da democracia, manutenção das causas estruturais da pobreza, controle e gerenciamento dos indivíduos pobres através da compensação assistencialista e expansão de mercados via relações monetárias decorrentes do piso de sobrevivência imposto aos pobres. As medidas focalizadas do neoliberalismo substituem os tradicionais *problemas de classe*, que exigem lidar com as desigualdades, por *problemas de pobreza*, que, sob a ótica da responsabilidade individual do pobre, não ameaçam as causas econômicas, políticas e sociais da pobreza. Ou seja, o neoliberalismo concede simples programas de *alívio* à pobreza e abandona à própria sorte os considerados não-pobres, justificando, por exemplo, a retirada de direitos trabalhistas e previdenciários e exigindo que os indivíduos devam lutar no mercado da concorrência para fruir de direitos sociais como a saúde e a educação, cada vez mais privatizados no neoliberalismo. Trata-se da supressão da agenda do *operário* e todas suas históricas reivindicações de classe organizada, pela agenda do miserável e sua agonia individual pela sobrevivência.

Nesse quadro, importante bem entender a proposição antidiscriminatória que almeja reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação: estaria ela a reproduzir a racionalidade do neoliberalismo ao buscar proteger especificamente os indivíduos considerados pobres, e não todos?²⁵³ Enumerar a pobreza dentre os critérios proibidos seria incorrer em focalização de direitos, em vez de universalização?

A ponderação desta questão exige atentar para a lógica das políticas de enfrentamento à discriminação e o conteúdo jurídico da igualdade enquanto mandamento antidiscriminatório. Ao listar determinado critério proibido de discriminação, o direito da antidiscriminação e as políticas públicas de combate à discriminação não estão

²⁵³ Conforme Potyara Pereira (2012, p. 3), uma ferrenha crítica à focalização nesse sentido, políticas sociais focalizadas constituem a “armadilha da pobreza” (*poverty trap*). Destaca-se esse termo por sua semelhança às *armadilhas, ciladas ou dilemas* da diferença, com o que o direito da antidiscriminação já lida.

“focalizando”, no sentido acima referido, a proibição de discriminação, muito menos o direito de igualdade. A enumeração dos critérios corresponde ao reconhecimento, pelo direito, de lutas sociais de grupos socialmente discriminados que não tem acesso, nem se veem contemplados, pela igual proteção pelo direito que outros grupos, em situação de vantagem, desfrutam na sociedade. Este quadro nada se assemelha com assistencialismo, nem destinação de benefícios, a quem não tem, por suas próprias forças e recursos, condições de adquirir bens no mercado. Trata-se, ao contrário, de uma medida de justiça em face de quem dela é arbitrariamente privado, de, se assim se quiser formular, universalizar a igual proteção pelo direito em face daqueles que são injustamente dela privados. O direito à igualdade, que comanda igual acesso aos direitos por parte de todos, é um direito universal, cuja privação, decorrente de discriminação, inclusive por pobreza (que, como visto, é resultante de dinâmicas estruturais que estão muito além do controle dos indivíduos e de determinados grupos), não é um benefício assistencial focalizado. O destaque de determinado critério – como a pobreza -, portanto, atende a uma lógica distinta da focalização; ele busca identificar os obstáculos que, em determinado contexto (tais como raça, sexo e pobreza), impedem o igual acesso aos direitos em geral e, especificamente, reclamam medidas antidiscriminatórias. Cuida-se, neste sentido, de universalizar, de fazer valer igual proteção do direito de igualdade a todos, o que requer a ênfase em um outro critério conforme a realidade social; isto, repita-se, é bem diferente de focalizar um benefício para um determinado grupo, pois busca concretizar respostas jurídicas diante de contextos históricos de subordinação.

Reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação não diverge da necessidade de erradicar a pobreza, a qual não implica desconsiderar a injustiça de ser discriminado por motivo de pobreza existente. Não há, portanto, paradoxo do direito da antidiscriminação ao reconhecer e buscar proteger uma categoria (pessoas em situação de pobreza) que ele objetiva seja erradicada. Poder-se-ia argumentar que isso não ocorre, por exemplo, com negros e mulheres, a quem o direito da antidiscriminação reconhece e protege sem objetivar erradicá-los. Tal raciocínio se equivoca pois, para o direito da antidiscriminação, a situação de pobreza que sofre o indivíduo em situação de pobreza (pobre) é um marcador social de diferença cujo acionamento injusto, assim como

acontece nas dinâmicas do racismo e do sexismo: a discriminação é desencadeada a partir de uma diferença que não justifica o tratamento discriminatório.

Desdobramento disso é que, no direito da antidiscriminação, a perspectiva da antissubordinação (seção 2.1.2) busca o enfrentamento ao fenômeno discriminatório em suas modalidades indireta, institucional e estrutural e objetiva que os membros de grupos subordinados participem da vida social em igualdade de condições e de proteção jurídica, o que exige enfrentar as causas desses fenômenos e adotar ações estatais positivas não paternalistas ou isolacionistas. Nos termos afirmados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, o direito à não-discriminação possui um vínculo indissociável com a garantia de direitos humanos (seção 2.2.2), o que também exige um enfrentamento amplo do fenômeno discriminatório.

Especificamente em relação à situação de pobreza, a proposta de Fredman (2011a) para enfrentar a pobreza por meio do direito da antidiscriminação, também apresentada ao se tratar da igualdade jurídica (seção 2.1.2), ilustra seu distanciamento do neoliberalismo. Fredman (2011a) aduz superar o ciclo de desvantagens e má-distribuição de recursos aos pobres já mediante atenção a aspectos da estrutura social, atentando à teoria das capacidades de Sen para enfrentar privações de oportunidades sofridas por essas pessoas. Fredman (2011a) entende necessário modificar essas estruturas sociais que subordinam os sujeitos, mais do que exigir mudanças dos próprios indivíduos. Para tanto, ela rechaça a noção de que a situação de pobreza é vinculada ao suposto mérito individual, rejeitando a responsabilização individual das pessoas nessa situação (FREDMAN, 2011a, p. 579-580). Ao contrário, reconhece que a situação de pobreza decorre de forças e circunstâncias que não são inteiramente controladas pelos indivíduos, tal como se verifica com outros critérios proibidos de discriminação (FREDMAN, 2011a, p. 579-580). Por fim, Fredman (2011a) busca facilitar a participação social e política das pessoas em situação de pobreza, inclusive mediante ações afirmativas que reparem prejuízos sofridos e permitam a participação ativa no futuro.

Nesse sentido, destaca-se que ações afirmativas em favor de específicos grupos subordinados não consubstanciam medidas de controle dos membros desse grupo, nem buscam corroer o pacto social de solidariedade entre todos. Pelo contrário, buscam justamente permitir que as pessoas protegidas possam participar em igual condições na

sociedade. De qualquer forma, ainda que essas ações afirmativas pudessem ser imprecisamente vistas como focalização de políticas, é importante considerar que o fundamental para se estabelecer políticas sociais (sejam eles universais ou focalizadas) refere-se ao princípio de justiça que as norteia (KERSTENETZKY, 2006). Ou seja, não é simplesmente a focalização que resulta proteção mínima – pelo contrário, medidas focalizadas podem até ser mais efetivas que medidas universais básicas (KERSTENETZKY, 2006, p. 571-573). As críticas apontadas à focalização decorrem de seu vínculo com os pressupostos neoliberais, os quais são rechaçados pelo direito da antidiscriminação, nos termos acima. Por isso, alguns fundamentos invocados nas ações afirmativas podem servir para elaboração de medidas focalizadas como *ação reparatória* (KERSTENETZKY, 2006, p. 570-571)²⁵⁴.

Portanto, em atenção ao conteúdo proposto ao princípio da igualdade jurídica como não-discriminação, o reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação pode servir tanto para prevenir e reprimir discriminações, quanto para a adoção de medidas afirmativas específicas voltadas às pessoas em situação de pobreza,

²⁵⁴ Conforme a autora, a ação reparatória, enquanto modo de focalização, é “necessária para restituir a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente iguais - acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades. Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante. Em certo sentido, essas ações *complementariam* políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, como, por exemplo, educação e saúde universais, afeiçoando-se à sua lógica, na medida em que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos. É sabido, por exemplo, que a universalização da educação pública no Brasil não elimina as distâncias entre a realização educacional de pobres e ricos, que sempre têm como alternativa o sistema privado. Parte do problema tem a ver com a desigualdade de renda pura e simples, além da desigualdade na qualidade da educação oferecida pelos estabelecimentos educacionais. Políticas que tornem viável a “opção pela escola” dos mais pobres e que valorizem a escola pública tornam-se, assim, importantes. Porém, mesmo em condições ideais, controlados níveis e qualidade da realização educacional, sabe-se que restaria ainda, por exemplo, a distância determinada pelos diferentes *backgrounds* familiares. Uma política educacional focalizada complementar a universal por meio da oferta de reforço escolar e cursos preparatórios. Não haveria, pois, uma contradição entre os dois estilos de política social, nesse caso. (...) A focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto no primeiro caso se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais - cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais - que se estaria atendendo.” (KERSTENETZKY, 2006, p. 570-571).

diante de práticas, ações e medidas que, mesmo não intencional ou explicitamente, prejudiquem pessoas em situação de pobreza. Essas medidas não desconsideram os direitos sociais aplicáveis a todos e de modo algum buscam restringi-los. O que pretende em relação a eles é tão somente efetivá-los também às pessoas em situação de pobreza.

Por fim, cabe referir que o direito da antidiscriminação pode apresentar algumas contribuições ao enfrentamento à pobreza em tempos de neoliberalismo que, tradicionalmente, não são oferecidas pelos direitos sociais universais. Conforme apontado na seção acima, Sandel (2020) identifica que a prática meritocrática resulta na desmoralização e até mesmo no humilhante senso de fracasso aos indivíduos que ficam para trás na lógica do mercado. Brown (2019) demonstra como a neoliberalização da vida cotidiana intensifica o ressentimento, o rancor e a raiva que os indivíduos que não conseguem competir nesse sistema desenvolvem a partir do seu sofrimento e humilhação. Dardot e Laval (2016) detalham diagnósticos clínicos do sujeito neoliberal, que, entre outros aspectos, sofrem no trabalho, tem sua personalidade corroída, são desmoralizados e sofrem de depressão generalizada. Conforme também demonstrado ao tratar da igualdade como não-discriminação (seção 2.1.2) e da sua função de reconhecimento, além de distribuição, medidas do direito da antidiscriminação podem atentar a esses prejuízos de ordem não apenas material sofridos pelos indivíduos.

3.2.2 Direito comparado e normas do direito internacional dos direitos humanos

Um desafio ao reconhecimento da situação de pobreza como um critério proibido de discriminação é o histórico da jurisprudência nacional de diversos Estados que expressamente o rechaçam. Nos Estados Unidos é onde se identifica maior debate, jurisprudencial e doutrinário, sobre a discriminação em razão de pobreza. Por essa razão, maior atenção aqui é dada a esse país.

Nos Estados Unidos, entende-se majoritariamente que a cláusula constitucional da *equal protection* trata a pobreza como uma categoria não-suspeita, cuja utilização para restrições de direitos exige tão somente o *teste de base racional*²⁵⁵ (DYSON, 2016;

²⁵⁵ Na seção 3.1.2., apresentou-se o modo de interpretação da Suprema Corte estadunidense em classificação de *categorias suspeitas*, *semissuspeitas* e *não-suspeitas* e análise de sua utilização mediante *escrutínio estrito*, *escrutínio intermediário* e *base de teste racional*.

ROSE, 2015; NICE, 2008; LOFFREDO, 1993). Daí a observação que, nesse país, a pobreza não é um critério proibido de discriminação (FREDMAN, 2011a; ATREY, 2018).

O precedente observado sobre a questão trata-se do estabelecido no julgamento do caso *San Antonio Independent School District v. Rodriguez* pela Suprema Corte em 1973 (ESTADOS UNIDOS, 1973 – “Caso Rodriguez”). O caso tratava de um modelo de financiamento da educação pública em nível fundamental e médio, adotado pelo Estado do Texas, em que as escolas, além de um mínimo, recebiam verbas do governo em proporção à arrecadação de tributos sobre propriedades de seu distrito. Sustentou-se, contra o Estado, que esse financiamento discriminava os estudantes cujas famílias residissem em distritos pobres, porque as escolas dos distritos pobres não possuíam a mesma base tributável de outros distritos, o que resultou em significativas disparidades entre as despesas por aluno em escolas de distritos monetariamente pobres e de demais distritos.

A Corte Distrital reconheceu que a medida discriminava com base em *riqueza* (*wealth*) para fins do fornecimento de educação aos indivíduos, considerando que a riqueza é uma *categoria suspeita* e que a educação é um direito fundamental, o que exigiria ao Estado demonstrar que a utilização da categoria renda decorreria de um interesse estatal imperioso – *escrutínio estrito* (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 15-16). No entanto, a Suprema Corte, por maioria, reformou a decisão. A Corte criticou a simplicidade da análise que, sem abordar a natureza relativa ou absoluta da pobreza, conclui que o modelo de financiamento discriminaria em razão de riqueza apenas porque algumas pessoas mais pobres receberiam educação menos cara do que outras pessoas mais ricas (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 19). As alegações de que o modelo de financiamento seria discriminatório contra pobres foram classificadas pela Corte em três situações:

The Texas system of school financing might be regarded as discriminating (1) against 'poor' persons whose incomes fall below some identifiable level of poverty or who might be characterized as functionally 'indigent,' or (2) against those who are relatively poorer than others, or (3) against all those who, irrespective of their personal incomes, happen to reside in relatively poorer school districts. (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 19-20).

A Corte considerou que, de acordo com sua jurisprudência, poderia ser sustentado como discriminatório apenas a primeira situação, referente a uma classe de pessoas

definidas como pobres, sendo esses pobres identificados por uma *privação absoluta* – indigentes (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 22-23). Essa situação não foi identificada no caso concreto – e nem as outras duas situações, em uma análise preliminar. Por outro lado, a situação concreta se referiria a “a system that allegedly discriminates against a large, diverse, and amorphous class, unified only by the common factor of residence in districts that happen to have less taxable wealth than other districts” (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 28). Portanto, a Corte afirmou que o sistema alegadamente discriminatório e a *categoria (class)* de indivíduos por ele afetado não possuem nenhum dos indícios tradicionais utilizados para identificar *categorias suspeitas* (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 28)²⁵⁶. Além disso, a Corte considerou que a ordem constitucional estadunidense não contempla um direito fundamental à educação.

No final da década de 1980, Laurence Tribe (1988, p. 1653-1659) relatou como esse julgamento integrou um período da Corte de declínio, mas não eliminação, da intervenção judicial em favor dos pobres, em uma transição da *Warren Court* (1953 a 1969) para a *Burger Court* (1969 a 1986). Conforme Tribe (1988, p. 1654-1655), a jurisprudência sobre pobreza à época do julgamento do Caso Rodriguez não era tão restrita quanto afirmado pela Corte para restringir um maior escrutínio apenas para casos de *privação absoluta* de indigentes (uma proteção mínima)²⁵⁷. E sequer a aplicação do *teste de base* racional teria sido adequadamente fundamentada no julgamento ao considerar como legítimo o interesse do Estado de preservar um controle local sobre a educação, sendo esse controle exercido pelos moradores ricos (TRIBE, 1988, p. 1667).

O julgamento do Caso Rodriguez estabeleceu um marco, com raízes profundas, para a Corte afirmar que poderia garantir apenas um acesso mínimo, e não igual, a instituições financiadas pelo Estado (TRIBE, 1988, p. 1655). Nos julgamentos da Corte seguintes a esse marco, o princípio que direcionou as decisões foi de que o Estado não poderia ativamente dividir as pessoas entre diferentes classes econômicas, mas que o governo seria, em regra, livre para tratar as pessoas diferentemente com base nas

²⁵⁶ “The system of alleged discrimination and the class it defines have none of the traditional indicia of suspectness: the class is not saddled with such disabilities, or subjected to such a history of purposeful unequal treatment, or relegated to such a position of political powerlessness as to command extraordinary protection from the majoritarian political process.” (ESTADOS UNIDOS, 1973, p. 28)

²⁵⁷ Ao tratar da jurisprudência no período da *Warren Court*, Tribe (1988, p. 1625-1628) demonstra como a pobreza foi considerada uma categoria suspeita.

classes econômicas em que a “natureza” ou alguma “mão invisível” tenha os classificado (TRIBE, 1988, p. 1658). Esse entendimento intensificou a restrição da proteção mínima, requerendo que os indigentes comprovassem a seriedade e até mesmo o desespero de sua situação (TRIBE, 1988, p. 1662).

Conforme Tribe (1988, p. 1665), tratou-se de um período de desmantelamento de proteções constitucionais no campo da pobreza, sustentado pela relutância da Corte em intervir nos gastos dos Estados e pela sua boa-vontade para tolerar generalizações negativas sobre os pobres. Especificamente, as demandas judiciais à Corte no período, como a do Caso Rodriguez, possuíam uma importante distinção em relação a outras demandas que anteriormente obtiveram êxito na Corte para se reconhecer discriminação com base em *wealth*: ao invés de pessoas pobres requerendo ao Estado o fornecimento de algo que não podiam pagar, tratava-se agora de pessoas pobres requerendo que pessoas ricas compartilhassem com elas algo que o legislador permitiu as ricas fruir (TRIBE, 1988, p. 1669).

A retração da proteção antidiscriminatória aos pobres prosseguiu na Corte após o período analisado por Tribe (1988). Com aplicação do *teste de base racional* para todas as demandas sobre pobreza, estabeleceu-se ampla deferência às medidas governamentais relativas a direitos econômicos e sociais (LOFFREDO, 1993). Na prática, a Suprema Corte deixou de aplicar qualquer escrutínio para análise de alegações de discriminação contra pobres, adotando medidas mais restritas mesmo em relação a outras categorias “não-suspeitas”, em um processo de desconstitucionalização do tema (NICE, 2008).

Atualmente, há ainda intenso debate acadêmico nos Estados Unidos sobre o significado e os efeitos do julgamento do Caso Rodriguez. Rose (2015) defende que a Suprema Corte apenas não identificou discriminação em razão de pobreza no caso concreto, mas que ainda seria uma questão constitucional aberta saber se pobreza pode ser uma categoria suspeita ou semissuspeita. Dyson (2016) aponta que o mesmo modelo de financiamento pode ainda ser reconhecido como discriminatório em razão de pobreza, mediante a comprovação dos fatos que a Corte indicou não estarem presentes no caso concreto. No entanto, ambos reconhecem sua posição minoritária. É amplamente compreendido e manifestado que o caso Rodriguez estabeleceu que a pobreza não é

uma categoria suspeita ou semissuspeita, de modo que não é necessário maior rigor na análise de sua utilização (ROSE, 2015, p. 408²⁵⁸; DYSON, 2016, p. 2²⁵⁹).

Além dos Estados Unidos, outras jurisdições nacionais também não reconhecem a pobreza como um critério proibido de discriminação em sua legislação ou jurisprudência constitucional. Conforme demonstram Atrey (2018) e Fredman (2011a), é o caso do Reino Unido²⁶⁰, Canadá²⁶¹ e África do Sul²⁶². Em síntese, relata Atrey (2018) que

Poverty remains largely unfamiliar to discrimination law. A typical guarantee of equality and non-discrimination is framed as a prohibition of distinctions or impact that perpetuates disadvantages based on recognised grounds such as race, colour, religion, sex, gender, sexual orientation, disability, age and so on. Framed this way, grounds serve as the gatekeepers of discrimination law and seldom admit poverty or its attendant deprivations like homelessness, unemployment, starvation, malnutrition or illiteracy in the inner circle of protected characteristic. Thus the quest for addressing poverty through discrimination law has been primarily about recognizing poverty as an independent ground of discrimination. on either showing that poverty satisfies the traditional criteria for identifying grounds—for example, of ‘discrete and insular minorities’ and actual or constructive ‘immutability’⁴—or critiquing the gatekeeping function of grounds per se. Despite sustained bids for recognising poverty as a ground, whether judicially before the Supreme Court of the United States of America (US), United Kingdom (UK) House of Lords (now the Supreme Court) or the Canadian Supreme Court, in trenchant academic accounts, and in the official rhetoric of the UN, success for this project has proven elusive. Such has been the case in

²⁵⁸ Conforme Henry Rose (2015): “It is now blackletter law, taught to thousands of American law students, that the poor are neither a quasi-suspect nor a suspect class under the Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment to the United States Constitution.” (ROSE, 2015, p. 408).

²⁵⁹ Conforme Maurice R. Dyson (2016): “In rejecting a school finance equal protection challenge brought on behalf of poor students, it has been widely thought that the Supreme Court in *Rodriguez* also concluded that poverty is not a suspect classification that would trigger strict scrutiny.” (DYSON, 2016, p. 2).

²⁶⁰ “In some jurisdictions, such as UK domestic anti-discrimination legislation, the equality guarantee includes an exhaustive list of grounds. Including poverty entails convincing the legislature to amend the statute. Although a new Equality Act was adopted in 2010, with an expanded list of grounds, poverty was not included. (...) Other equality guarantees are open-ended⁹⁴ or non-exhaustive. Including poverty would entail convincing courts that it should be regarded as an analogous ground.” (FREDMAN, 2011a, p. 582).

²⁶¹ “More progress has been made in Canada, where, at provincial level, three Canadian jurisdictions have adopted “social condition” as a prohibited ground of discrimination,⁹ and the remaining jurisdictions recognize narrower grounds such as social origin, source of income and receipt of public assistance. (...) However, attempts to persuade the Court to regard poverty or social condition as an unenumerated ground have met with little success. Like its US counterpart, the Canadian Court is unwilling to engage in distributive issues, which it regards as the province of the legislature.” (FREDMAN, 2011a, p. 582-583).

²⁶² Other jurisdictions have similarly flirted with the possibility of including an express ground, variously formulated, which includes poverty, but they too have drawn back from carrying this to fruition. Thus in South Africa, the Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2000 does not include socio-economic status within its long and inclusive list of protected grounds, but instead refers to it as a “directive principle” to which the Minister should give special consideration for inclusion.¹⁰⁴ However, no legislative amendments have been forthcoming.” (FREDMAN, 2011a, p. 583).

discrimination laws across a wide range of jurisdictions including the US, UK, South Africa, Canada and India, where poverty as a ground is recognised neither in the text of constitutions or national legislations, nor in the jurisprudence of their highest courts. Significant feats like recognition of ‘social condition’ under the Quebec Charter of Rights and Freedoms and ‘source of income’ under the Nova Scotia Human Rights Act, and ‘receipt of social assistance’ by appellate courts in Canada—which have a leading and perhaps the only successful record on the subject—now seem marginal in the absence of being adopted more widely. The result is that, apart from some notable exceptions, poverty and its consequences have been plainly dismissed in discrimination laws as ‘constitutional castaways’ and ‘constitutionally an irrelevance’. (ATREY, 2018, p. 411-412).

Desse modo, verifica-se que a resistência de algumas jurisdições nacionais em reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação é um fator de desafio para reconhecer a proibição de discriminação em razão de pobreza. Esse desafio pode ser respondido em um olhar à enumeração expressa de critérios proibidos de discriminação por outros Estados e, principalmente, pelo direito internacional dos direitos humanos – devido a suas interpretações dos critérios e cláusulas abertas antidiscriminatórias.

Nos termos apresentados ao se tratar do reconhecimento e enumeração de critérios proibidos de discriminação (seção 3.1.1), Silva (2020, p. 82-93) realizou uma análise disposições de Tratados Internacionais e Comunitários e de Constituições de diversos Estado e identificou seis grandes grupos de critérios proibidos de discriminação. Entre eles, identificou um último grupo específico vinculado a “critérios socioeconômicos”, englobando os seguintes traços, elementos e características: “origem social, riqueza, nascimento, posição econômica, status pessoal ou social, ocupação e grau de instrução e, em alguns casos, cultura” (SILVA, 2020, p. 90). Conforme defendido ao se abordar especificidades de normas de direito da antidiscriminação e situação de pobreza (2.1.3.2), termos dessa natureza, além do próprio termo “pobreza”, podem ser utilizados para o seu reconhecimento como um critério proibido.

Em atenção restrita à análise de Silva (2020), verifica-se que esses critérios socioeconômicos constam nas Constituições dos seguintes Estados:

Constituições	Origem social	Riqueza	Nascimento	Posição econômica	Status pessoal ou social	Ocupação	Grau de instrução	Cultura
Alemanha	X							
África do Sul	X		X					X
Áustria			X					
Bolívia	X			X		X	X	X
Bulgária	X				X			
Colômbia	X							
Equador			X	X				
Espanha			X		X			
Finlândia	X							
França	X							
Gana				X	X	X		
Hungria	X		X	X				
Itália					X			
Japão	X				X			
Marrocos	X							X
México					X			
Nicarágua	X		X	X	X			
Panamá			X					
Paraguai					X			
Peru	X			X				
Portugal				X	X		X	
Suíça	X				X			
Tailândia	X			X	X		X	

Entre os critérios, destaca-se o termo “posição econômica”, vinculado à concepção dominante de pobreza (monetária) e presente nas Constituições dos Estados da Bolívia

de 2009²⁶³, do Equador de 2008²⁶⁴, de Gana de 1992²⁶⁵, da Hungria de 2011²⁶⁶, da Nicarágua de 1987²⁶⁷, do Peru de 1993²⁶⁸, de Portugal²⁶⁹ e da Tailândia de 2017²⁷⁰. Além desses Estados cujas constituições se referem expressamente a posição (ou situação) econômica e status econômico, a análise das disposições constitucionais permite identificar que também se vinculam à concepção monetária de pobreza os critérios proibidos “property status” (Bulgária²⁷¹), “estate” (Áustria²⁷²) e *classe* (Áustria e Panamá²⁷³). E há ainda termos menos vinculados à concepção monetária de pobreza, como *origem social, nascimento, status pessoal ou social, ocupação, grau de instrução e*

²⁶³ Nos termos do seu art. 14. II: “(...) El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.” (BOLÍVIA, 2009).

²⁶⁴ Nos termos do seu art. 11.2: “(...) Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.” (EQUADOR, 2008).

²⁶⁵ Nos termos do seu art. 17.2: “(...) A person shall not be discriminated against on grounds of gender, race, colour, ethnic origin, religion, creed or social or economic status.” (GANA, 1992).

²⁶⁶ Nos termos do seu art. XV.2: “(...) Hungary shall ensure fundamental rights to every person without any discrimination on the grounds of race, colour, gender, disability, language, religion, political or other views, national or social origin, financial, birth or other circumstances whatsoever.” (HUNGRIA, 2011).

²⁶⁷ Nos termos do seu art. 27: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.” (NICARÁGUA, 1987).

²⁶⁸ Nos termos do seu art. 2.2: “(...) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.” (PERU, 1993).

²⁶⁹ Nos termos do seu art. 13º.2: “(...) Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação econômica, condição social ou orientação sexual.” (PORTUGAL, 1976).

²⁷⁰ Nos termos de sua seção 27: “(...) Unjust discrimination against a person on the grounds of differences in origin, race, language, sex, age, disability, physical or health condition, personal status, economic and social standing, religious belief, education, or political view which is not contrary to the provisions of the Constitution or on any other grounds, shall not be permitted.” (TAILÂNDIA, 2017).

²⁷¹ Nos termos do seu art. 6.2: “(...) All citizens* shall be equal before the law. There shall be no privileges or restriction of rights on the grounds of race, national or social origin, ethnic self-identity, sex, religion, education, opinion, political affiliation, personal or social status or property status.” (BULGÁRIA, 1991).

²⁷² Nos termos do seu art. 7.1: “All nationals are equal before the law. Privileges based upon birth, sex, estate, class or religion are excluded. No one shall be discriminated against because of his disability. (...)” (ÁUSTRIA, 1920).

²⁷³ Nos termos do seu art. 19: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.” (PANAMÁ, 1976).

cultura, presentes em diversas das Constituições acima e que englobam a situação de pobreza em sentido não limitado à sua concepção dominante.

No entanto, as disposições constitucionais dos Estados servem, em regra, para interpretação e aplicação apenas do seu próprio direito interno. E de todo modo, o reconhecimento da proibição de discriminação por pobreza a partir desses critérios já existentes pode limitar o seu desenvolvimento, como será explorado (seção 3.3.3.1).

Assim, maior importância possuem as normas do direito internacional dos direitos humanos. Elas são observáveis por diversos Estados e possuem influência a ordens jurídicas internas, ainda que em diferentes níveis de vinculação formal. Além disso, possuem cláusulas abertas de proibição de discriminação por qualquer razão que permitem reconhecer a pobreza como um específico critério proibido de discriminação.

Em complemento à análise de Silva (2020), verifica-se os documentos fundamentais do Sistema Universal e dos Sistemas Regionais de proteção dos direitos humanos enumeram critérios proibidos de discriminação socioeconômicos e dispõem uma cláusula aberta contra qualquer tipo de discriminação:

Docs. Internacionais	Riqueza	Situação econômica²⁷⁴	Fortuna	Origem social	Nascimento	Qualquer outra situação²⁷⁵
Declaração Universal	X			X	X	X
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos		X		X	X	X
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais		X		X	X	X
Convenção Americana sobre Direitos Humanos		X		X	X	X

²⁷⁴ Abrange também “posição econômica”.

²⁷⁵ Abrange também “qualquer outra condição” e “qualquer outra condição social”.

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos			X	X	X	X
Convenção Europeia dos Direitos Humanos	X			X	X	X

Da análise desses documentos do direito internacional dos direitos humanos, verifica-se *i*) critérios vinculados diretamente à concepção monetária de pobreza (“riqueza”, “situação econômica” e “fortuna”), *ii*) critérios possivelmente vinculados a concepções mais amplas de pobreza (“origem social” e “nascimento”) e *iii*) uma cláusula genérica de proibição de discriminação (“qualquer outra situação”). Todos os documentos enumeram algum dos critérios de ordem monetária e contemplam os demais critérios mais amplos e a cláusula aberta.

Em relação aos critérios de ordem monetária, a “riqueza” é enumerada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU, 1948)²⁷⁶ e pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (UE, 1950)²⁷⁷, enquanto a “situação econômica” (ou “posição econômica”) consta no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966a)²⁷⁸, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1996b)²⁷⁹ e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA,

²⁷⁶ Nos termos do seu art. 2.1: “Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.” (ONU, 1948).

²⁷⁷ Nos termos dos seus arts. 1.1 e 14: “1.1. O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação. (...) 14. O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação.” (UE, 1950).

²⁷⁸ Nos termos do seu art. 2.1: “Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição.” (ONU, 1966a).

²⁷⁹ Nos termos do seu art. 2.2: “(...) Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados e exercerão em discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.” (ONU, 1966b).

1969)²⁸⁰ e a “fortuna” é expressa apenas Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 (OUA, 1981)²⁸¹. O termo “fortuna” da Carta Africana é referido de modo semelhante nas versões oficiais da Carta em inglês (“fortune”) e espanhol (“fortuna”).

Por sua vez, a “riqueza” e a “situação econômica” referem-se, originalmente, ao mesmo critério proibido “property”, presente nas redações originais, em inglês, dos documentos do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos. Enquanto a versão oficial em português da Declaração Universal de 1948 traduziu “property” para “riqueza”, as versões dos Pactos de 1966 traduziram o mesmo termo para “situação econômica”. Já as versões oficiais desses mesmos documentos das Nações Unidas para o espanhol traduziram sempre “property” como “posición económica”. Por isso, não surpreende a Organização dos Estados Americanos ter utilizado “posición económica” na Convenção Americana (a qual, em sua versão oficial para inglês, é traduzida para “economic status”).

Em razão da predominância da concepção monetária de pobreza nas contemporâneas sociedades monetizadas (seção 1.2.1), poder-se-ia considerar que a proibição de discriminação em razão de pobreza seria extraída com alguma facilidade do conteúdo dos critérios proibidos “riqueza” e “posición económica” (ambos “property”). Isso contudo não é certo, o que exige considerar também a cláusula genérica e demais critérios vinculados de modo amplo à situação de pobreza.

No Sistema Universal de Proteção de Direitos Humanos, a manifestação mais relevante para reconhecimento da situação de pobreza como um critério proibido de discriminação consta na *Observación General nº 20* (ONU, 2009), emitida pelo Comitê das Nações Unidas responsável pela supervisão do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esse documento tratou especificamente de interpretar a cláusula de proibição de discriminação do Pacto (art. 2.2) e, em relação ao critério

²⁸⁰ Nos termos do seu art. 1.1: “Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.” (OEA, 1969).

²⁸¹ Nos termos do seu art. 2.1: “Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na presente Carta, sem nenhuma distinção nomeadamente de raça, de etnia, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.” (OUA, 1981).

expresso *posição econômica* (“*property*”, na sua versão em inglês), comentou o seu conteúdo sem referência explícita à pobreza:

“Posición económica

25. La posición económica, como motivo prohibido de discriminación, es un concepto amplio que incluye los bienes raíces (por ejemplo, la propiedad o tenencia de tierras) y los bienes personales (por ejemplo, la propiedad intelectual, los bienes muebles o la renta) o la carencia de ellos. El Comité ya ha señalado antes que algunos de los derechos recogidos en el Pacto, como el acceso a servicios de abastecimiento de agua o la protección contra el desahucio, no deben depender de la situación en que se encuentre una persona en cuanto a la tenencia de la tierra, como el hecho de vivir en un asentamiento informal.” (ONU, 2009, par. 25).

A referência explícita veio somente na interpretação da cláusula genérica de proibição de discriminação *por qualquer outra condição*, por meio da qual o Comitê buscou incluir o reconhecimento de outros critérios que reflitam a experiência de grupos sociais vulneráveis que tenham sido ou sejam marginalizados (ONU, 2009, par. 27). E entre diversos possíveis critérios adicionais aos previstos expressamente no Pacto, o Comitê apresenta a *situação econômica e social*, o que pode incluir o fato de viver na pobreza, como se vê:

“Situación económica y social

35. Las personas o grupos no deben ser objeto de un trato arbitrario por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo económico o social o a un determinado estrato de la sociedad. Por ejemplo, pertenecer a un sindicato no debe afectar al empleo de una persona, ni a sus oportunidades de promoción. La situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona no tenga acceso a educación y atención de salud de la misma calidad que los demás, o a que se le deniegue o limite el acceso a lugares públicos.” (ONU, 2009, par. 35).

Assim, o Comitê das Nações Unidas reconheceu a situação de pobreza pode motivar discriminação, ainda que não por meio da interpretação do critério “posição econômica” e sim pela interpretação da cláusula geral de proibição de discriminação “por qualquer outra condição”. Ou seja, considerando a pobreza como um específico critério proibido de discriminação, independente do conteúdo do critério “property” ou “posição econômica”.

Já no Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, os critérios expressos assumem maior relevância. Conforme será demonstrado na seção a seguir (3.2.3), a Corte Interamericana de Direitos Humanos recentemente reconheceu a existência de discriminação em razão de situação de pobreza por meio da delimitação do alcance e do conteúdo do expresso critério proibido “posição econômica” (CORTE IDH, 2016a). De todo modo, a Corte também manifestou que a pobreza poderia ser reconhecida como um critério proibido também por meio da interpretação da proibição de discriminação por “origem social” ou por “qualquer condição social” (CORTE IDH, 2016a; CORTE IDH, 2020).

Conforme já antecipado e será detalhado principalmente na seção 3.3.3.1, entende-se que reconhecer a pobreza como ela própria um específico critério proibido de discriminação pode melhor contribuir ao desenvolvimento dessa proibição de discriminação, considerando a complexidade e historicidade do fenômeno pobreza, que não se limita a aspectos monetários e tão pouco à origem, por exemplo. De qualquer forma, não se ignora que proibir a proibição de discriminação como decorrência desses critérios já existentes pode ser útil e satisfatório em determinadas situações.

Portanto, se por um lado o reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação possui desafios diante da jurisprudência desfavorável de diversas Cortes Constitucionais, por outro lado possui caminhos de concretização a partir da interpretação de disposições normativas do direito internacional dos direitos humanos. Especificamente, esse reconhecimento pode ocorrer por meio da interpretação da cláusula geral de proibição de discriminação por “qualquer condição” (nos termos do Comitê Nações Unidas), bem como, além dela, pela proibição de discriminação por “posição econômica” e “origem social” em alguns casos, nos termos da Corte IDH.

3.2.3 Corte IDH e proibição de discriminação em razão de pobreza

Conforme demonstrado na seção 2.2.2, a jurisprudência da Corte IDH sobre a proibição de discriminação é desenvolvida em atenção à disposição do art. 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH²⁸², que exige que os Estados

²⁸² “ARTIGO 1. Obrigação de Respeitar os Direitos

respeitem e garantam o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades por ela reconhecidos, sem discriminação com base em algum dos fatores dispostos no art. 1.1. Daí decorre o vínculo indissociável entre proibição de discriminação e garantia de direitos humanos. Se um Estado deixar de cumprir um direito previsto na Convenção, ele violará o artigo da Convenção que prevê esse direito. Se ele deixar de cumprir esse mesmo direito em relação a pessoas ou grupos dispostos no art. 1.1, ele violará tanto o artigo que prevê o direito, quanto o art. 1.1 que determina o cumprimento da Convenção sem discriminação.

Nesta seção, será analisado especificamente a compreensão da Corte IDH sobre a proibição de discriminação em razão de pobreza, o que passa por ilustrar brevemente como ela reconhece novos critérios proibidos de discriminação.

A partir da cláusula genérica de proibição de discriminação “por qualquer outra condição social”, a Corte IDH tem reconhecido que os critérios proibidos previstos no art.1.1 não constituem um rol taxativo ou restrito, mas meramente exemplificativo (CORTE IDH, 2016c, par. 240; CORTE IDH, 2012c, par. 85). A enumeração normativa dos critérios proibidos pretende eliminar *toda uma estrutura social discriminatória*, considerando a distinção entre os diversos critérios previstos (CORTE IDH, 2003, par. 62). Embora haja unanimidade sobre a possibilidade de se reconhecer critérios proibidos não previstos expressamente no art. 1.1, a Corte IDH tem adotado diferentes modelos e parâmetros para tanto.

Em um caso sobre esterilização não-consentida de uma mulher refugiada, a Corte IDH manifestou ser possível incorporar critérios que possuíssem uma *entidade assemelhável* aos critérios previstos no art. 1.1, considerando que estes referem-se a: *i)* traços permanentes das pessoas dos quais elas não podem prescindir sem perder sua identidade; *ii)* grupos tradicionalmente marginalizados, excluídos ou subordinados; e *iii)* critérios irrelevantes para uma distribuição equitativa de bens, direitos ou encargos sociais (CIDH, 2016c, par. 240). No entanto, a Corte IDH não tem observado a necessidade de estritamente se assemelhar a esses fatores (VALDIVIA AGUILAR, 2020,

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.” (OEA, 1969; BRASIL, 1992a).

p. 23). Já para casos de padrões coletivos ou massivos, a Corte IDH tem adotado determinados parâmetros para identificação de situação de discriminação estrutural (CORTE IDH, 2016a, par. 80) que se aproximam de parâmetros para reconhecimento dos próprios grupos protegidos de discriminação.

E também modelos diferentes de reconhecimento são adotados. Por exemplo, a Corte IDH identificou que a orientação sexual, embora não seja um critério expresso no art. 1.1 da CADH, é um específico critério previsto em outros instrumentos do direito internacional dos direitos humanos (RIOS; RESADORI; LEIVAS; SCHAFER, 2017, p. 1567). Então, mesmo tendo identificado algumas decisões e interpretações da orientação sexual como parte do conteúdo de discriminação por sexo, a Corte IDH decidiu incorporar a orientação sexual como um específico critério proibido de discriminação por meio da abertura do art. 1.1 da CADH de se rechaçar discriminação por “qualquer outra condição social” (CORTE IDH, 2012c, par. 83-91). Já em outro caso, a Corte IDH entendeu que a linha editorial e o conteúdo de um canal de televisão, embora não previstos expressamente, formam parte do conteúdo da proibição de discriminação por “opinião política” (CORTE IDH, 2015a, par. 224). Em outros casos, a Corte IDH reconhece que diversos fatores influenciam na vulnerabilidade de pessoas e em discriminações sofridas por critérios previstos expressamente na CADH, mas deixa de reconhecer esses fatores como eles próprios critérios proibidos à luz da CADH. Em síntese, o que se verifica da jurisprudência da Corte IDH é que o reconhecimento de critérios proibidos não expressamente previstos na CADH é realizado de acordo com as particularidades históricas de cada critério, seu tratamento em outros sistemas internacionais de proteção de direitos humanos e das manifestações discriminatórias enfrentadas nos casos concretos.

Conforme já antecipado na seção anterior, a Corte IDH tem reconhecido a existência de proibição de discriminação em razão de pobreza em atenção ao critério proibido “posição econômica”, bem como possui manifestações apontando que esse reconhecimento também seria possível por meio da cláusula genérica de proibição de discriminação por “qualquer outra condição social” e em atenção ao critério proibido “origem social”. Esse reconhecimento ocorreu apenas em 2016, não obstante o art. 1.1 da CADH disponha os citados termos desde 1969.

De qualquer forma, a Corte IDH desde há muito manifesta preocupação com o enfrentamento da situação de pobreza e seus prejuízos. Em diversos casos, a Corte IDH já reconhecia a pobreza ou a condição econômica como um dos fatores a apontar a vulnerabilidade de grupos protegidos em determinados contextos. Em determinadas situações, a Corte IDH considerou a pobreza, isoladamente, como uma situação que intensifica o prejuízo da violação de direitos humanos. Exemplifica um caso em que policiais arrombaram a casa das vítimas e provocaram alguns danos à sua estrutura em decorrência do arrombamento (CORTE IDH, 2012e). A Corte IDH identificou que a condição socioeconômica e de vulnerabilidade das vítimas resultava que esses danos fossem a eles mais significativos e, então, reconheceu a violação do direito à propriedade privada (CORTE IDH, 2012e, par 204). Especificamente, a Corte IDH manifestou que os Estados deveriam considerar que as pessoas em situação de pobreza enfrentam um incremento no grau de afetação de seus direitos (CORTE IDH, 2012e, par 204).

Já em outros casos, a Corte IDH considerou a pobreza como um dos elementos de uma discriminação interseccional sofrida por um indivíduo, mas nem aí afirmava expressamente a proibição de discriminação especificamente em razão de pobreza. Nesse sentido, ilustra o Caso Gonzales Lluy e Outros Vs. Equador, referente à situação de uma menina, cuja família vivia em situação de pobreza, que, em síntese, foi contagiada com HIV em uma transfusão de sangue e, após, foi impedida de estudar em ambiente escolar por possuir HIV (CORTE IDH, 2015b). A Corte IDH observou que a vítima sofreu um tratamento diferenciado ao ser afastada da escola em razão de sua condição de saúde, que a condição de ser pessoa com HIV é uma categoria protegida pelo ar. 1.1 da CADH, que há inversão do ônus probatório para se justificar o tratamento diferenciado, exigindo-se sua idoneidade e estrita necessidade e, especialmente, que, após a expulsão da escola, houve barreiras sofridas pela vítima e sua família associadas ao estigma do HIV. Por isso, a Corte IDH entendeu que a vítima “sufrió una discriminación derivada de su condición de persona con VIH, niña, mujer, y viviendo en condición de pobreza” (CORTE IDH, 2015b, par. 291). A situação de pobreza da vítima foi afirmada para atestar sua vulnerabilidade, mas não se chegou a considerar essa situação como um específico critério proibido de discriminação. No caso, a Corte IDH considerou que o Estado violou o direito à educação, em relação com os direitos da criança e de não

discriminação, deixando de afirmar expressamente uma proibição de discriminação em razão de pobreza (CORTE IDH, 2015b, part. 291).

Em 2016, no julgamento do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil (CORTE IDH, 2016a), a Corte IDH inovou em sua abordagem e deu passo fundamental ao passar a considerá-la como um critério proibido de discriminação, ainda que como parte do conteúdo do critério “posição econômica”. O caso tratava das violações de direitos humanos sofridas pelos 85 trabalhadores resgatados em situação de trabalho escravo e escravidão em 2000 na Fazenda Brasil Verde, localizada no Estado do Pará. A Corte IDH identificou que a submissão dos trabalhadores à escravidão era precedida pelo tráfico de pessoas, realizado por recrutadores que atuavam em regiões pobres do Brasil para aliciar trabalhadores mediante promessas enganosas de melhores condições financeiras. Na Fazenda, os trabalhadores eram submetidos a diversas violações de direitos e não recebiam pagamentos por seu trabalho devido ao condicionamento do recebimento a metas dificilmente alcançáveis. Nesse contexto, os trabalhadores tinham interesse de fugir (como manifestado à fiscalização que os resgatou), mas eram impedidos pelos funcionários da fazenda, além de não possuírem dinheiro e da localização isolada fazenda.

A Corte IDH abordou a discriminação em razão de pobreza ao analisar a ocorrência de discriminação estrutural no caso (CORTE IDH, 2016a, par. 334-341)²⁸³. A partir do vínculo indissociável entre a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e o princípio de igualdade e não discriminação (apresentado aqui à seção 2.2.2), a Corte IDH ressaltou que os Estados devem também adotar ações afirmativas para enfrentar situações discriminatórias e para promover proteção especial em favor das necessidades particulares de indivíduos em situação de vulnerabilidade, o que inclui também a extrema pobreza ou a marginalização (CORTE IDH, 2016a, par. 336-337). A responsabilização internacional de um Estado por discriminação estrutural ocorre quando, havendo discriminação estrutural, ele deixa de adotar “medidas específicas com respeito à situação particular de vitimização na qual se concretiza a vulnerabilidade sobre um círculo de pessoas individualizadas” (CORTE IDH, 2016a, par. 338). Então, constatou

²⁸³ Para um detalhamento específico sobre a discriminação estrutural no caso, cf. Ressurrección (2017).

que o Estado brasileiro foi omissivo ao não adotar uma ação de proteção contra a vulnerabilidade das vítimas (CORTE IDH, 2016a, p. 338).

Em atenção às circunstâncias do caso, a Corte identificou algumas características de vitimização compartilhadas pelas vítimas, entre elas a situação de pobreza:

339. A Corte constata, no presente caso, algumas características de particular vitimização compartilhadas pelos 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000: eles se encontravam em uma situação de pobreza; provinham das regiões mais pobres do país, com menor desenvolvimento humano e perspectivas de trabalho e emprego; eram analfabetos, e tinham pouca ou nenhuma escolarização (par. 41 *supra*). Essas circunstâncias os colocava em uma situação que os tornava mais suscetíveis de serem aliciados mediante falsas promessas e enganos. Esta situação de risco imediato para um grupo determinado de pessoas com características idênticas e originários das mesmas regiões do país possui origens históricas e era conhecida, pelo menos, desde 1995, quando o Governo do Brasil expressamente reconheceu a existência de “trabalho escravo” no país (par. 111 *supra*). (CORTE IDH, 2016a, par. 339).

Destaca-se a presença de quatro características compartilhadas entre as vítimas: (i) estavam em situação de pobreza; (ii) tinham origem de regiões pobres, com baixo desenvolvimento humano e perspectivas de trabalho e emprego; (iii) eram analfabetos; e (iv) não eram escolarizados. A partir desse cenário, a Corte IDH identificou um tratamento discriminatório caracterizado pela “existência de uma situação baseada na posição econômica das vítimas” (CORTE IDH, 2016a, par. 340). Para reforçar sua conclusão, a Corte IDH citou relatórios da OIT e do Ministério do Trabalho que afirmavam que a situação de miséria do trabalhador é que o levava a aceitar as condições de trabalho e que a pobreza é o principal fator da escravidão contemporânea no Brasil, por aumentar a vulnerabilidade das vítimas e tornando-as presa fácil para o trabalho escravo (CORTE IDH, 2016a, par. 340). Em síntese, a Corte identificou um contexto de *discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica* de 85 trabalhadores submetidos a trabalho escravo e escravidão, que tanto viviam situação de pobreza nesse contexto, quanto foram submetidos a esse contexto em razão de sua origem de pobreza

Então, a Corte IDH concluiu que “o Estado não considerou a vulnerabilidade dos 85 trabalhadores resgatados em 15 de março de 2000, em virtude da discriminação em razão da posição econômica à qual estavam submetidos” e, sobre essa questão, considerou que o Estado brasileiro é responsável pela violação da proibição da

escravidão (art. 6.1 da CADH), em relação à proibição de discriminação no cumprimento da CADH, sendo essa violação “produzida no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica dos 85 trabalhadores” (CORTE IDH, 2016a, par. 341-343). Portanto, as quatro características (situação de pobreza, origem de região pobre, analfabetismo e não-escolarização) constituíam uma situação baseada na posição econômica, sendo a pobreza o principal fator para concretização dessa situação.

A relevância do julgamento em relação ao seu pioneirismo de reconhecer a pobreza como uma situação proibida de discriminação foi destacada no Voto Fundamentado do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. O Juiz ressaltou o fato de a pobreza não ser um critério proibido de discriminação enumerado de modo expreso no art. 1.1 da CADH, o que não impediria, contudo, que a pobreza fosse avaliada como parte integrante de algum critério previsto expressamente, ou que fosse incorporada enquanto um critério como parte da proibição de discriminação por qualquer outra condição social (CORTE IDH, 2016a, par. 7). Afirmando que o julgamento adicionou a compreensão da pobreza como um critério proibido de discriminação, o Juiz manifestou que “A Corte IDH reconheceu na Sentença, pela primeira vez, que os fatos discriminatórios do presente caso derivaram da posição econômica — por sua situação de pobreza — das 85 vítimas (...).” (CORTE IDH, 2016, par. 46). E o Juiz foi expreso que a Corte não tratou de ampliar o catálogo de critérios proibidos do art. 1.1 mediante incorporação de um novo critério, mas que

o que a Corte IDH faz é delimitar o alcance e o conteúdo da proibição de discriminação por motivo de ‘posição econômica’ através da análise das circunstâncias de pobreza nas quais se encontravam 85 das vítimas do presente caso. (CORTE IDH, 2016a, par. 47).

Ou seja, a Corte IDH reconheceu a pobreza como um critério proibido de discriminação por meio da delimitação do alcance e do conteúdo do critério “posição econômica”. Em síntese, a Corte IDH entendeu que “a pobreza forma parte do conteúdo da proibição de discriminar em razão da posição econômica de uma pessoa ou de um grupo de pessoas” (CORTE IDH, 2016, par. 50). Diante disso, o Juiz abordou o conteúdo do critério “posição econômica” de modo amplo, aludindo a “situações estruturais de negação de necessidades gerais de vida digna e autônoma”, o que abrange diversos

direitos e benefícios que configuram “a condição socioeconômica do indivíduo” e impacta mais intensamente as mulheres em razão “da falta de autonomia econômica e de circunstâncias mais agudas de incidência de pobreza”, como se vê:

54. Para os fins do direito anti-discriminatório, a posição econômica alude a situações estruturais de negação de necessidades gerais de vida digna e autônoma, por diversas circunstâncias, a um setor da população. Deve-se entender, portanto, dentro do conjunto de situações que impedem que uma pessoa desenvolva uma vida digna, como o acesso e desfrute aos serviços sociais mais básicos. Nesse sentido, as condições de dignidade se referem à possibilidade, por exemplo, de exercer um trabalho ou ainda o gozo de bens, tais como moradia, educação, saúde, lazer, serviços públicos, segurança social, cultura, dado que é a situação frente a estes direitos e benefícios o que configura a condição socioeconômica do indivíduo. Isso se torna mais evidente na América Latina em relação às mulheres, em função da falta de autonomia econômica e de circunstâncias mais agudas de incidência de pobreza em comparação com os homens, o que exige dos Estados a adoção de ações específicas para solucionar essa situação de desigualdade de gênero no impacto da pobreza. (CORTE IDH, 2016a, par. 54).

Ademais, o Juiz afirmou que, em razão do caráter multidimensional da situação de pobreza, ela pode ser protegida por meio do critério “origem social” e da proibição de discriminação por “qualquer outra condição social”, pois

(...) a pobreza, ao ser um fenômeno multidimensional, pode ser abordada a partir de diferentes categorias de proteção à luz do artigo 1.1 da Convenção Americana, como a posição econômica, a origem social ou ainda mediante outra condição social, e a garantia destas categorias de proteção pode ser feita de maneira separada, múltipla ou interseccional, dependendo do caso concreto. (CORTE IDH, 2016a, par. 50).

Independentemente de como, o Juiz destacou a importância do reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação à luz do próprio problema de escravidão analisado. Embora seja comum que as vítimas de escravidão sejam pessoas que, além de pobres, sejam discriminadas por motivo raça, origem, sexo e outros critérios (o que exigiria considerar a situação como discriminação múltipla ou interseccional), também há “pessoas que, não necessariamente, se encontram incluídas dentro destas categorias expressas, mas que, de igual maneira, são pobres, marginalizadas ou excluídas” (CORTE IDH, 2016a, par. 53). Ou seja, há pessoas que, a partir desse julgamento, podem ser protegidas de discriminação somente pelo fato de serem pobres, o que se torna possível mediante o reconhecimento da situação de pobreza critério proibido de discriminação.

Portanto, o Juiz detalhou que: *i*) a Corte IDH reconheceu que a pobreza é parte do conteúdo da proibição de discriminação em razão de posição econômica; *ii*) a pobreza é multidimensional, razão pela qual ela também poderia ser parte do conteúdo da proibição de discriminação em razão de origem social ou outra condição social; *iii*) a proteção desses critério pode ocorrer de modo separado, interseccional ou múltiplo, a depender do caso concreto; *iv*) o conteúdo de posição econômica engloba situações estruturais de negação de diversos direitos e benefícios que configuram “a condição socioeconômica do indivíduo” e impacta mais intensamente as mulheres.

Posteriormente, no julgamento do Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala em 2018 (CORTE IDH, 2018), a Corte IDH foi ainda mais específica e expressa ao reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação a partir da categoria “posição econômica”. O caso tratou da separação de duas crianças de sua família, e posterior submissão delas a adoção internacional, por alegadamente elas terem sido abandonadas pela mãe. Perante a Corte, sustentou-se que o processo de separação da família discriminou os membros da família por distintas razões, principalmente por sua posição econômica, gênero e orientação sexual. Ao analisar a questão, a Corte destacou que a previsão do art. 1.1 da CADH de proibição de discriminação em razão de “posição econômica” impede que os recursos materiais ou a situação de pobreza sejam a única razão para separação de uma criança de sua família, cabendo ao Estado o ônus de demonstrar que sua decisão não possuía propósito ou efeito discriminatório (CORTE IDH 2018, par. 278-279).

Para verificar a ocorrência de discriminação por condição econômica no caso concreto, a Corte primeiramente identificou que os procedimentos guatemaltecos da época consideravam a situação de pobreza das famílias como um fator determinante para as separar das crianças e submeter estas a adoção internacional por famílias com melhores condições financeiras (CORTE IDH, 2018, par. 282)²⁸⁴. Após, a Corte

²⁸⁴ Conforme síntese da Corte (2018): “Al respecto, este Tribunal constata que en la época de los hechos existió un contexto de adopciones irregulares, en el cual: i) la condición de pobreza o extrema pobreza de las familias guatemaltecas podía influir en varias etapas de la separación de niñas y niños de su familia (supra párr. 68); ii) la alta demanda internacional y la pobreza de las familias guatemaltecas generaron que la adopción se manejara según la “ley de oferta y la demanda”; iii) había una tendencia en los procesos de declaratoria de abandono y adopción de considerar la falta de recursos económicos de la madre como un factor predominante para separar a la niña o al niño de su familia e incluirlos en programas de adopción, y

reconheceu que, no caso concreto, a posição econômica da família foi utilizada como justificativa para separação dos filhos, razão pela qual os membros das famílias foram vítimas de discriminação em razão de sua posição econômica (CORTE IDH, 2018, par. 283-293). Isso ocorreu principalmente nos laudos de estudo social que opinaram pela separação dos filhos por considerar, entre outras razões, que a situação econômica especialmente da mãe era instável, desordenada, precária, “humilde”, limitada e com baixo ingresso de renda (CORTE IDH, 2018, par. 284). Além disso, a posição familiar foi considerada também porque: *i)* o recurso interposto pelo pai contra a decisão judicial de abandono foi arquivado devido à sua impossibilidade de arcar com os custos de citação internacional dos pais adotivos – o que condicionou o seguimento do processo à sua condição econômica; e *ii)* as boas condições econômicas dos pais adotivos foi enfatizada para deferir a adoção, em aparente contraste às más condições da família biológica (CORTE IDH, 2018, par. 285). A Corte ainda reconheceu o caráter interseccional da discriminação sofrida pelas mães das crianças por ser ela mãe solteira em situação de pobreza (CORTE IDH, 2018, par. 304)²⁸⁵.

Por fim, no julgamento do Caso *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares Vs. Brasil* em 2020 (CORTE IDH, 2020), a Corte IDH voltou a tratar da proibição de discriminação por pobreza a partir da categoria “posição econômica” e a relacionar com o conceito de discriminação estrutural em um caso envolvendo o Estado brasileiro. O caso tratava da explosão de uma fábrica de fogos no recôncavo baiano ocorrida em 1998, na qual 60 pessoas faleceram (40 mulheres, 19

iv) la falta de medios económicos a la vez dificultaba la búsqueda de un recurso judicial para recuperar el cuidado de sus hijos (supra párrs. 61 a 71).” (CORTE IDH, 2018, par. 282).

²⁸⁵ “276. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal advierte que, de verificarse los distintos motivos de discriminación alegados en este caso, particularmente en el supuesto de la señora Flor de María Ramírez Escobar habrían confluído en forma interseccional distintos factores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación asociados a su condición de madre soltera en situación de pobreza, con una madre lesbiana, ya que la discriminación experimentada por la señora Ramírez Escobar sería el resultado del actuar entrecruzado de todas las razones por las que habría sido discriminada. (...) Lo anterior sin perjuicio de que la Corte comprende que la confluencia de factores de discriminación de manera interseccional resulta en una experiencia discriminatoria que se diferencia de la simple acumulación en contra de una persona de distintos causas discriminación. (...) 304. Además, la Corte recuerda que estos factores confluyeron de manera interseccional en la señora Flor de María Ramírez Escobar, quien por ser madre soltera en situación de pobreza, formaba parte de los grupos más vulnerables a ser víctima de una separación ilegal o arbitraria de sus hijos, en el marco del contexto de adopciones irregulares en que sucedieron los hechos de este caso (supra párrs. 68 y 282). La discriminación de la señora Ramírez Escobar es interseccional porque fue el producto de varios factores que interaccionan y que se condicionan entre sí (supra párr. 276). (CORTE IDH, 2018, par. 276-304).”

meninas e 1 menino, sendo que 4 dessas mulheres estavam grávidas) e outras 6 sobreviveram (3 mulheres, 2 meninos e 1 menina). Todas as vítimas trabalhavam na fábrica, que era autorizada a funcionar pelo Estado. No entanto, as instalações precárias, não havia oferecimento dos equipamentos de proteção necessários para tal tipo de atividade perigosa ou mesmo qualquer treinamento, os salários eram ínfimos e sem formalização trabalhista, além de envolver trabalho infantil e demais diversas violações (CORTE IDH, 2020, par. 68-73).

A Corte IDH identificou que as vítimas, em sua grande maioria, eram mulheres negras, que viviam em situação de pobreza e tinham baixo nível de escolaridade (CORTE IDH, 2020, par. 70). As trabalhadoras se submetiam às condições de trabalho na fábrica pois não tinham acesso a um trabalho no comércio em razão de sua falta de alfabetização e não eram aceitas para trabalhar em serviços domésticos devido a estereótipos negativos que as associavam à criminalidade em razão do seu local de moradia (CORTE IDH, 2020, par. 71).

Assim, a Corte IDH identificou que as trabalhadoras estavam submetidas à discriminação estrutural em razão da pobreza em decorrência da impossibilidade de terem “acesso a outra fonte de renda” e, então, necessitarem “se expor ao aceitar um trabalho em condições de vulnerabilidade” (CORTE IDH, 2020, par. 188). Conforme se vê:

No presente caso, a Comissão afirmou que há um nexo entre o descumprimento das obrigações do Estado e a situação de pobreza que se vivia no município de Santo Antônio de Jesus, de tal maneira que as condições de pobreza das trabalhadoras da fábrica de fogos de artifício teriam levado à violação de seu direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho sem discriminação. Isso indica que, neste caso, se trata de uma alegada discriminação estrutural em razão da pobreza. Especificamente, a Corte constata que as supostas vítimas eram pessoas que, em razão da discriminação estrutural por sua condição de pobreza, não podiam ter acesso a outra fonte de renda e tinham de se expor ao aceitar um trabalho em condições de vulnerabilidade, que contrastava com os mandatos da Convenção Americana, e que as expôs aos fatos que as vitimaram. (CORTE IDH, 2020, par. 188).

Nesse caso, merece destaque que a própria Corte observou o Voto do Juiz MacGregor Poisot de 2016 e foi mais enfática ao manifestar que a pobreza pode ser reconhecida como um critério proibido de discriminação tanto a partir do conteúdo do

critério posição econômica, quanto a partir da cláusula aberta de proibição de discriminação por qualquer outra condição social:

Com relação à discriminação em virtude da pobreza em que se encontravam as trabalhadoras da fábrica de fogos, o primeiro ponto a salientar é que esta não é considerada uma categoria especial de proteção, nos termos literais do artigo 1.1 da Convenção Americana. No entanto, isso não é obstáculo para que se considere que a discriminação por essa razão esteja proibida pelas normas convencionais. Em primeiro lugar, porque o rol constante do artigo 1.1 da Convenção não é taxativo, mas enunciativo; e em segundo, porque a pobreza bem pode se estender dentro da categoria de “posição econômica” a que se refere expressamente o referido artigo, ou em relação a outras categorias de proteção como a “origem [...] social” ou “outra condição social”, em função de seu caráter multidimensional. (...) (CORTE IDH, 2020, par. 185).

Novamente, o Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot emitiu Voto Fundamento para detalhar aspectos do julgamento, mas, em relação ao julgamento de 2016, inovou sobretudo no reconhecimento da interseccionalidade de discriminações no caso. Ao que aqui nos interessa especificamente, o Juiz ressaltou que:

embora no caso (*de 2016*) a Corte IDH tenha analisado a pobreza dentro da categoria de “posição econômica”, isso não impede que no futuro também possa ser analisada dentro de outras categorias, já que “[...] a pobreza, por ser um fenômeno multidimensional, pode ser abordada de diferentes categorias de proteção, à luz do artigo 1.1 da Convenção Americana; como o pode[m] ser [...] a origem social ou, antes, mediante outra condição social”. (CORTE IDH, 2020, p. 17).

Ou seja, o Juiz expressamente afirma a possibilidade de a pobreza ser reconhecida como um critério proibido não só em decorrência do conteúdo do critério “posição econômica”, como fez a Corte IDH no julgamento de 2016. Destacando a sua multidimensionalidade, afirma-se possível o seu reconhecimento em decorrência do critério “origem social” ou mesmo pela cláusula de outra “condição social”.

Destaca-se esses esclarecimentos da Corte IDH e do Voto Fundamento do Juiz Mac-Gregor Poisot porque se entende que atrelar a proibição de discriminação por pobreza ao critério “posição econômica” resulta em limitar o desenvolvimento dessa proibição. Importante considerar, aliás, que o conteúdo do critério “posição econômica” atribuído pelo citado Juiz é amplo e generoso ao combate antidiscriminatório, o que pode não ser observado em tribunais e ocasiões diversos, nos quais a posição econômica tradicionalmente se restringe a questões monetárias. Em atenção ao apresentado sobre

a complexidade e historicidade do fenômeno pobreza e os prejuízos de a limitar a uma questão monetária (capítulo 1), defende-se que a discriminação em razão de pobreza é melhor compreendida a partir do reconhecimento da própria pobreza como um específico critério proibido de discriminação, sem se limitar ao conteúdo de outros critérios já existentes.

3.3. Proibição de discriminação por pobreza no direito brasileiro

Nessa terceira etapa (3.3), será analisada a proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro. Inicia-se apresentando desafios particulares de nossa ordem jurídica (3.3.1), vinculados à enumeração legislativa de critérios proibidos e a parâmetros propagados para reconhecimento de critérios proibidos, bem como apontando a superação de aparentes óbices desses desafios. Após, demonstra-se a possibilidade de fundamentação normativa dessa proibição no direito brasileiro (2.3.2), tanto por observação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2.3.2.1), quanto em razão da própria ordem constitucional brasileira (2.3.2.2). Por fim, encerra-se com a compreensão da pobreza como um específico critério proibido diante do fenômeno da aporofobia (3.3.3.1), ilustrando-se manifestações de discriminação por pobreza direta e indireta (3.3.3.2), institucional (3.3.3.3), estrutural (3.3.3.4) e múltipla (3.3.3.5), bem como retomando-se a perspectiva antissubordinação para lidar com essas manifestações (3.3.3.6).

3.3.1 Desafios ao reconhecimento da pobreza como critério proibido

Conforme antecipado ao se tratar de desafios gerais ao direito da antidiscriminação para o reconhecimento da pobreza como um critério (seção 3.2), o fato de o reconhecimento da pobreza como critério proibido ser uma questão contextual implica que diferentes sistemas jurídicos possuam desafios particularidades nessa atividade. Portanto, passa-se a apresentar desafios específicos do direito brasileiro para reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação.

Antes de os abordar, no entanto, cabe destacar que os desafios decorrentes do neoliberalismo, apresentados e respondidos acima (seção 3.2.1), também se aplicam ao direito brasileiro. Os efeitos do neoliberalismo inclusive são aqui intensificados,

considerando as dificuldades de implementação de um Estado de bem-estar social no país mesmo quando esse modelo era dominante no norte global (CORTÉS RODAS, 2007, p. 118-130; UGÁ, 2004, p. 61). Em remissão aos fundamentos acima apresentados, apenas ressalta-se a aplicabilidade da teoria de Amartya Sen para enfrentar as causas de pobreza também na realidade brasileira, como manifesta expressamente Flavio Comim (2020)²⁸⁶.

Já foi demonstrado, à seção 3.1.1, que o direito brasileiro possui um caráter misto de reconhecimento de critérios proibidos, tanto os prevendo expressamente na legislação (em sentido amplo), quanto os identificando a partir da cláusula constitucional aberta de proibição de discriminação. A seguir, trata-se de desafios para reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação dos dois modos, primeiro em atenção aos critérios já previstos na ordem jurídica interna brasileira e depois em atenção a parâmetros utilizados para interpretar a cláusula genérica de proibição de discriminação.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe entre os objetivos fundamentais do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, nos termos de seu art. 3º, inc. III e IV, respectivamente (BRASIL, 1988). Daí, verifica-se que o direito brasileiro se preocupa fundamentalmente com discriminação e pobreza, como será detalhado na próxima seção (3.3.2).

No entanto, o direito brasileiro pouco aproxima diretamente discriminação e pobreza. Especificamente, o direito da antidiscriminação, é tímido em reconhecer a pobreza como um critério proibido de discriminação. A rasa relação entre discriminação e pobreza no direito brasileiro pode ser ilustrada por meio de uma observação às

²⁸⁶ Conforme o autor: “Vou ser bem direto: o Sen é um inconveniente para as elites brasileiras. Ele fala de redução de pobreza, de desigualdade, de como privilégios e a plutocracia minam as democracias. Ele discute problemas de identidade. Ele cobra o pouco investimento feito em saúde e educação e como isso é importante para o desenvolvimento humano. Ele critica o fetiche do crescimento econômico, usado para produzir julgamentos políticos sem a participação do povo. O Sen é uma pedra no sapato de um projeto de país que sempre buscou manter na pobreza e na ignorância sua população. Nem todos governos brasileiros foram iguais e não podemos generalizar assim, é verdade. Mas o que quero dizer é que a temática de Sen traz desconfortos que o fazem menos popular em várias rodas privilegiadas do país.” (COMIM, 2020).

disposições normativas sobre proibição de discriminação no âmbito constitucional e legislativo federal.

Como se vê do já reproduzido art. 3º, inc. IV da CF/88, o poder constituinte originário veda expressamente a discriminação em razão dos critérios de origem, raça, sexo, cor e idade e prevê uma cláusula aberta de proibição de discriminação por quaisquer outras formas. A CF/88 também prevê diversas disposições em proteção antidiscriminatória a grupos especiais, tais como²⁸⁷: a igualdade entre homens e mulheres em direito e obrigações (art. 5º, inc. I); a proibição de privação de direitos motivada em crença religiosa ou convicção filosófica ou política (art. 5º, inc. VIII); a punição de qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, inc. XLI); a prática do racismo como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, inc. XLII); a proibição de discriminação no mercado de trabalho em razão de sexo, idade, cor, estado civil ou deficiência (art. 7º, inc. XXX e XXXI); a proteção das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215, §1º), das crianças e dos adolescentes (art. 227) e dos idosos (art. 230); e a organização social dos indígenas (art. 231). Essas disposições, mesmo que algumas não sejam consideradas em *stricto sensu* normas gerais de direito da antidiscriminação²⁸⁸ e possam apontar uma abrangência maior ou menor de proteção de critérios em determinadas esferas (SILVA, 2020, p. 100), indicam o caráter transformativo da CF/88 ao compor um sistema protetivo que busca incluir grupos sociais tradicionalmente discriminados (MOREIRA, 2020, p. 242).

Na legislação interna brasileira, há diversas normas com diferentes níveis de proteção discriminatória, como exemplifica a abrangência de critérios protegidos referenciados em âmbito federal e nacional²⁸⁹.

Estatutos centralizam a proteção de determinados grupos e amplamente proíbem a discriminação em razão de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica (Estatuto de Igualdade Racial – BRASIL, 2010), deficiência (Estatuto da Pessoa com

²⁸⁷ Referencia-se aqui algumas disposições constitucionais já citadas anteriormente para fundamentação normativa da perspectiva da antissubordinação na interpretação do direito geral de igualdade como não discriminação (seção 2.1.2). Para observação da redação das disposições, remete-se àquela seção.

²⁸⁸ Refere-se aqui às particularidades das normas de direito da antidiscriminação, nos termos da classificação de Khaitan (2015), apresentada à seção 2.3.

²⁸⁹ Não se consideram aqui, portanto, normas internacionais, mesmo que internalizadas no direito brasileiro, e normas de âmbito estadual e municipal.

Deficiência – BRASIL, 2015), idade (Estatuto do Idoso – BRASIL, 2003; e Estatuto da Criança e do Adolescente – BRASIL, 1990). Similarmente, há leis centralizadoras que enfrentam de modo amplo a discriminação em razão de gênero (Lei Maria da Penha – BRASIL, 2006) e de nacionalidade e condição migratória (Lei de Imigração – BRASIL, 2017a).

No âmbito da legislação penal esparsa, exemplificativamente, há a criminalização de condutas decorrentes de discriminação de raça, cor, etnia, religião, procedência, descendência ou origem nacional ou étnica (BRASIL, 1989²⁹⁰), a previsão, como contravenções, de práticas resultantes de preconceito de raça, cor, sexo e estado civil (BRASIL, 1985²⁹¹) e a vinculação do tipo penal do crime de tortura à condição de raça ou religião das vítimas (BRASIL, 1997²⁹²). No Código Penal, além do tipo penal de feminicídio²⁹³, há uma série de agravantes e causas de aumento de pena vinculadas a características pessoais da vítima, como a raça, cor, etnia, religião, origem, idade, deficiência, gravidez, indígena e enfermidade (BRASIL, 1940²⁹⁴).

²⁹⁰ Nos termos do arts. 1º e 4º, §1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989: “Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (...) Art. 4º Negar ou obstar emprego em empresa privada. (...) § 1º Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça ou de cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência ou origem nacional ou étnica: (...)” (BRASIL, 1989).

²⁹¹ Nos termos do art. 1º da Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985: “Art. 1º. Constitui contravenção, punida nos termos desta lei, a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil.” (BRASIL, 1985).

²⁹² Nos termos do art. 1º, inc. I, alínea ‘c’ da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997: “Art. 1º Constitui crime de tortura: I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental: (...) c) em razão de discriminação racial ou religiosa;” (BRASIL, 1997).

²⁹³ Nos termos do art. 121, § 2º, inc. VI e § 2º- do Código Penal, com redação dada pela Lei nº 13.014, de 2015: “Art. 121. Matar alguém: (...) § 2º Se o homicídio é cometido: VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino: (...) § 2º-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve: I - violência doméstica e familiar; II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.” (BRASIL, 1940).

²⁹⁴ Nos termos dos arts. 61, inc. II, ‘h’, 140, § 3º, 149, § 2º, inc. II e 203, § 2º do Código Penal: “Art. 61 - São circunstâncias que sempre agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime: (...) II - ter o agente cometido o crime: (...) h) contra criança, maior de 60 (sessenta) anos, enfermo ou mulher grávida; Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro: (...) § 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência: (...) Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (...) § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: (...) II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem; Art. 203 - Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho: (...)§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental.” (BRASIL, 1940).

Há ainda diversas normas que, para fins específicos, além de eventualmente reforçarem a proibição de discriminação pelos já citados critérios, rechaçam também determinadas discriminações motivadas pelos seguintes outros critérios: pertinência a grupo social (BRASIL, 2017a²⁹⁵); opinião política (BRASIL, 2017a; BRASIL, 1943²⁹⁶; BRASIL, 2001b²⁹⁷); situação familiar (BRASIL, 1995; BRASIL, 1990²⁹⁸; BRASIL, 2001b); reabilitação profissional (BRASIL, 1995; BRASIL, 2001b); atuação sindical (BRASIL, 1943); identidade de gênero (BRASIL, 2015²⁹⁹); orientação sexual (BRASIL, 2015; BRASIL, 2001b; BRASIL, 2006³⁰⁰); recursos econômicos (BRASIL, 2001b); grau de gravidade ou tempo de evolução de transtorno mental (BRASIL, 2001b); nascimento (BRASIL, 1990); condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem (BRASIL, 1990); condição econômica (BRASIL, 1990); ambiente social (BRASIL, 1990), região e local de

²⁹⁵ Para não impedimento de acesso ao País, nos termos do art. 45, parágrafo único da Lei de Imigração: “Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa: (...) Parágrafo único. Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.” (BRASIL, 2017a).

²⁹⁶ Para assegurar tratamento justo e imparcial aos empregados Art. 510-B, inc. V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT): “Art. 510-B. A comissão de representantes dos empregados terá as seguintes atribuições: (...) V - assegurar tratamento justo e imparcial aos empregados, impedindo qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, religião, opinião política ou atuação sindical.” (BRASIL, 1943).

²⁹⁷ Para assegurar os direitos e a proteção das pessoas acometidas de transtorno mental, nos termos do acima reproduzido art. 1º da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001: “Art. 1º Os direitos e a proteção das pessoas acometidas de transtorno mental, de que trata esta Lei, são assegurados sem qualquer forma de discriminação quanto à raça, cor, sexo, orientação sexual, religião, opção política, nacionalidade, idade, família, recursos econômicos e ao grau de gravidade ou tempo de evolução de seu transtorno, ou qualquer outra.” (BRASIL, 2001b).

²⁹⁸ Para assegurar os direitos enunciados no Estatuto da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 3º, parágrafo único da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: “Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.” (BRASIL, 1990).

²⁹⁹ Para as ações e os serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência, nos termos do art. 18, § 4º, inc. VI da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência): “Art. 18. É assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário. (...) § 4º As ações e os serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência devem assegurar: VI - respeito à especificidade, à identidade de gênero e à orientação sexual da pessoa com deficiência;” (BRASIL, 2015).

³⁰⁰ Para assegurar o gozo de direitos fundamentais a toda mulher, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006: “Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.” (BRASIL, 2006).

moradia (BRASIL, 1990); renda (BRASIL, 2006); cultura (BRASIL, 2006); e nível educacional (BRASIL, 2006).

Dos diversos critérios proibidos previstos, percebe-se que os únicos aparentemente relacionados diretamente ao sentido dominante de pobreza (monetária, vinculada a auferimento de renda) são dispostos em normas específicas para proibição de discriminação em determinados contextos. É o caso da proibição de discriminação em razão de “recursos econômicos”, disposta apenas na Lei nº 10.216/2001 para assegurar os direitos e a proteção das pessoas acometidas de transtorno mental (BRASIL, 2001b), da proibição de discriminação em razão de “condição econômica”, disposta apenas no Estatuto da Criança e do Adolescente para assegurar os direitos por si enunciados (BRASIL, 1990), e da proibição de discriminação em razão de “renda”, disposta apenas na Lei Maria da Penha para assegurar o gozo de direitos fundamentais a toda mulher (BRASIL, 2006). Ou seja, as poucas disposições que afirmam critérios proibidos de discriminação vinculados ao sentido dominante de pobreza (“recursos econômicos”, “condição econômica” e “renda”) são previstas na legislação ordinária, para fins específicos, e não possuem destacada relevância no direito brasileiro. Notadamente, não se identificou na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal algum julgamento afirmando a proibição de discriminação em razão de recursos econômicos, de condição econômica ou de renda³⁰¹.

Há também nas normas brasileiras outros critérios proibidos classificados na categoria de “socioeconômicos” e que se relacionam com a pobreza não limitadamente à sua concepção monetária. É o caso principalmente da proibição de discriminação por

³⁰¹ Em sentido contrário, há um entendimento firmado pela Corte que, ainda que não sirva para rejeitar a possibilidade de existir discriminação em razão de condições econômicas, entende que não é esse o fator discriminatório a ser protegido pela ação afirmativa que reserva cotas de acesso ao ensino superior para estudantes decorrentes de escolas públicas. Por essa razão, o STF valida que estudantes de baixa renda que estudaram em instituições privadas com bolsa integral não possam acessar a ação afirmativa (BRASIL, 2017c). Nesses casos, a Corte ratifica o seguinte entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região: “A reserva de vagas de ensino superior em favor de candidatos oriundos de escolas públicas tem como objetivo a mitigação da desigualdade de ensino em desfavor de alunos que, devido a suas condições econômicas, não puderam custear escola na rede particular. A triste premissa do sistema de cotas é a de que a rede pública de ensino fundamental e médio apresenta, em regra, nível de ensino mais fraco e, portanto, os alunos dela oriundos não têm condições de competir em igualdade com os provenientes da rede particular. Assim, o fator que justifica a discriminação em favor dos alunos da rede pública no vestibular não é, diretamente, a carência econômica, mas terem cursado o ensino médio e fundamental na rede pública. Se estudaram em escolas particulares, mesmo sem nada pagar, por terem conseguido bolsa integral, não se lhes aplica o motivo que levou à adoção do sistema de cotas.” (BRASIL, 2017c).

“origem”³⁰², prevista expressamente a nível constitucional (BRASIL, 1988 – art. 3º, inc. IV), reforçada pela legislação ordinária especificamente para as relações de trabalho (BRASIL, 1995 – art. 1º) e utilizada como fator de aumento da pena pelo Código Penal (BRASIL, 1940 - art. 140, § 3º, e art. 149, § 2º, inc. II). Além da origem, enquadram-se nesse caso as específicas previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente em proibição de discriminação por nascimento, ambiente social e região e local de moradia (BRASIL, 1990 – art. 3º) e da Lei Maria da Penha em proibição de discriminação por cultural e nível educacional (BRASIL, 2006 – art. 2º). No entanto, tampouco esses critérios são considerados pelo direito brasileiro para reconhecimento de existência de proibição em razão de pobreza.

A previsão explícita constitucional explícita do termo “origem”, diferentemente dos outros proibidos critérios previstos no art. 3º, inc. IV da CF/88 (raça, sexo, cor e idade), foi uma inovação da CF/88. Também de modo diferente aos demais, não há outras referências constitucionais à discriminação por origem, afora o art. 3º, inc. IV da CF/88. Em um breve olhar histórico, verifica-se que disposições vinculadas à noção de “origem social” constaram na Constituição de 1891, ao rechaçar privilégios de nascimento e foros, títulos e regalias de nobreza (BRASIL, 1891³⁰³) e nas Constituições de 1934 e 1946, ao rechaçar privilégios e preconceitos de “classe” e “classe social” (BRASIL, 1934³⁰⁴; BRASIL, 1946³⁰⁵). Algumas dessas disposições foram subtraídas na Constituição de 1967 e, na Assembleia Nacional Constituinte instaurada em 1987, o termo “origem” não

³⁰² Aqui se considera apenas o termo “origem” que, pode ser interpretado como “origem social”, mas não os termos “origem nacional” e “origem étnica”, igualmente previstos em nosso ordenamento jurídico pátrio. Isso pois, em concordância com Silva (2020), acredita-se que a “origem social” refere-se a um critério socioeconômico mais vinculado à situação de pobreza, enquanto a “origem étnica” e a “origem nacional” referem-se a critérios raciais. Embora a origem étnica, racial e nacional possam se relacionar com a situação de pobreza (assim como se relaciona o sexo e a deficiência, por exemplo), eles apontam mais uma intersecção de critérios do que a própria caracterização da situação de pobreza.

³⁰³ Nos termos do art. 72 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891: “A Republica não admite privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerogativas e regalias, bem como os titulos nobiliarchicos e de conselho.” (BRASIL, 1891).

³⁰⁴ Nos termos do art. 113.1 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934: “(...) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.” (BRASIL, 1934).

³⁰⁵ Nos termos do art. 141, § 5º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946: “(...) não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou classe.” (BRASIL, 1946).

constava originalmente nas redações das subcomissões e comissões temáticas (diferentemente dos demais do art. 3º inc. IV)³⁰⁶, embora houvesse sido utilizado pela Comissão Afonso Arinos em anteprojeto de Constituição que acabou não formalmente enviado à Constituinte³⁰⁷. Durante o primeiro turno de votação já em Plenário da Constituinte, o termo “origem” foi incluído frente aos outros critérios já listados pelas comissões (BRASIL, 1988a), como decorrência de uma emenda substitutiva cuja justificção nada dispõe sobre o acréscimo desse critério³⁰⁸. Após a inclusão, o termo seguiu inalterado nas demais redações até ser promulgada a Constituição sem qualquer discussão ou debate formalizado sobre a palavra “origem” e a sua colocação no texto constitucional. Desse modo, a Constituição Federal, em si mesma, não aponta diretamente um conteúdo à proibição de discriminação em razão de origem que se vincule à proibição de discriminação em razão de pobreza.

Tampouco a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta nesse sentido. Nos poucos casos em que abordou o tema sem envolver discriminação tributária, o STF reconheceu que a proibição de discriminação em razão de origem, prevista no art. 3º, inc. IV da CF/88, serve para fundamentar que: uma ação afirmativa não poder reservar vagas a alunos que tenham cursado período escolar em escolas de determinada unidade federativa, em limitação espacial (ADI 4868 – BRASIL, 2020d); a legislação de execução penal não pode excluir os estrangeiros do sistema progressivo de cumprimento de pena (EXT 947 QO – BRASIL, 2014c); e a assistência social não pode excluir a proteção a estrangeiros residentes que atendam os demais requisitos legais exceto ser “cidadão” (RE 587.970 – BRASIL, 2017d). A proibição de discriminação em razão de origem, então,

³⁰⁶ Após a Assembleia Constituinte já ter passado pelas etapas das subcomissões temáticas, das comissões temáticas e da comissão de sistematização, o texto levado ao Plenário para início da votação em primeiro turno dispunha o seguinte em relação à disposição que viria ser convertida no art. 3º, inc. IV: “promover a superação dos preconceitos de raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação.” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a).

³⁰⁷ O anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos em 1986 instituiu a “proibição de diferença de salário e de critério de admissão, promoção e dispensa, por motivo de raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade, idade, estado civil, origem, deficiência física ou condição social;” (BRASIL, 1986 - art. 343, inc. III). Ainda, dispunha em seu preâmbulo a necessidade de “eliminação de qualquer discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem nacional ou social; riqueza, nascimento;” (BRASIL, 1986).

³⁰⁸ A Emenda 2P02037-2, de autoria do Senador Constituinte Irapuan Costa Júnior (PMDB) apresentou justificativa que tratava apenas de outras alterações por ela propostas (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988b, p. 773).

foi utilizada para se proteger estrangeiros e estudantes de todas as unidades federativas, sem haver diretamente nenhuma relação com situação de pobreza.

Destaca-se que em junho de 2020 foi proposto, no Congresso Nacional, um projeto de lei para criminalizar atos de violência decorrentes de sentimento de ódio por condição de pobreza, denominados como *aporofobia* (PL 3.135/2020 – BRASIL, 2020e). Apenso a esse, tramita outro projeto de lei também no âmbito penal, proposto em novembro de 2021 para instituir o crime de preconceito econômico, mediante inclusão do termo *discriminação econômica* na Lei nº 7.716/1989 (PL 4.191/2021 – BRASIL, 2021b). Fora do âmbito penal, em abril de 2021 foi proposta a “Lei Padre Júlio Lancellotti” para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público (PL 488/2021 - BRASIL, 2021c).

Nenhum desses projetos de lei foi aprovado até abril de 2022. Por um lado, essas proposições já indicam um avanço por instituir inéditas medidas vinculadas expressamente ao enfrentamento de discriminação em razão de pobreza, ainda que limitadamente - especialmente o PL 4.191/2021 por expressamente se limitar a aspectos monetários; mas também, em menor medida, os PL's 3.135/2020 e 488/2021 por se concentrar na proteção de pessoas em situação de rua (como se depreende das justificativas). Por outro lado, a existência dessas proposições aponta a necessidade de desenvolver a questão no direito brasileiro.

Portanto, verifica-se que a ausência de critérios proibidos de discriminação expressamente enumerados pela ordem jurídica interna brasileira em referência à situação de pobreza implica desafio para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação. Por outro lado, adianta-se que, como será apresentado na seguinte seção 3.3.2, é entendido aqui que a ordem constitucional brasileira fundamenta o reconhecimento da proibição de discriminação em razão de pobreza a partir da cláusula aberta de proibição de qualquer forma de discriminação. Ademais, o direito brasileiro pode enfrentar esse desafio também observando o entendimento da Corte IDH a qual está submetido.

Diante da aventada possibilidade de se reconhecer a pobreza como critério proibido a partir de interpretação judicial da cláusula genérica de proibição de discriminação, destaca-se brevemente aqui dois *aparentes* empecilhos a esse

reconhecimento com base nos parâmetros analisados à seção 3.1.2. Como será visto, ambos são superáveis e não devem constituir óbice ao reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro.

O primeiro aparente empecilho refere-se à não consideração das pessoas em situação de pobreza como um “grupo social”, o que impediria a proteção antidiscriminatória, nos termos de Owen Fiss (1976). Fiss (1976, p. 156) ressalva que essa proteção não pode ser estendida a “grupos artificiais” e, em sua exemplificação de grupos artificiais, refere-se a grupos de indivíduos formados por faixas de rendas diferentes. A partir dessa compreensão, Fiss (1976, p. 161) entende que, no contexto estadunidense, “os pobres” não devem ser destinatários de proteção antidiscriminatória, porque não seria um grupo social tal qual “os negros”³⁰⁹. Em atenção ao entendimento do autor, Rocha (2015) relata que “Para Fiss, a pobreza não é um fator de subordinação por si só, ser pobre não te classifica de uma maneira inferior, enquanto que ser negro adquire uma inferioridade na sociedade, de modo que é pior ser pobre e negro do que ser somente pobre” (ROCHA, 2015, p. 8-9).

No entanto, entende-se aqui que esse entendimento de Fiss não se aplica ao contexto brasileiro, onde os pobres constituem um grupo social destinatário de proteção jurídica específica. O entendimento de Fiss parece restringir a pobreza a uma questão monetária; no entanto, conforme já muito destacado (capítulo 1) e ao final novamente ressaltado (seção 3.3.3), a pobreza é um fenômeno complexo em que a dimensão renda

³⁰⁹ Conforme Fiss (1976): “Another possible objection to a preferential admission policy under the group-disadvantaging principle seeks to expand the universe of beneficiaries-the relevant group preferred should not be blacks, but rather the poor. The resolution of this objection might be thought to call for a judicial inquiry into what are the “true” groups in American society today-an inquiry into what group identifications are the most important to the individual, either on a psychological, political, economic, or sociological level, or which ones should be encouraged. However, once again, I believe that the judicial inquiry should be a much more modest one. The court should ask whether there is any rational basis for the legislator or administrator choosing the group delineation that it did. There would be little doubt that an antipoverty strategy-an admission policy preferring the poor-would be constitutionally permissible. But that is not the issue. This particular objection to preferential treatment for blacks-the one that demands the preferred group be the poor rather than blacks-seeks to make an antipoverty strategy the only constitutionally permissible redistributive strategy. It is this constitutional strait jacket that I find is troubling and without basis in the Equal Protection Clause. The fact that some individual blacks may identify themselves in terms of their economic position (“poor”) does not deny-at least today-the reality of the racial identification-that these individuals also identify themselves as blacks or that blacks are a social group. To acknowledge the multiplicity of group identifications is not to embrace a reductionism that denies the reality of some of the groups.” (FISS, 1976, p. 161).

é apenas um dos fatores de sua constituição, ainda que eventualmente destacável em determinados contextos de sociedades monetizadas.

Conforme será detalhado na seção 3.3.3.1, a polissemia de pobreza e a heterogeneidade das pessoas nessa situação não impede que haja uma identificação social dessas pessoas como inferiores, ainda que essa inferiorização possa diferir em cada tempo e lugar. Destaca-se, aliás, que uma “homogeneidade” não é possível de se exigir de qualquer outro grupo reconhecidamente destinatário de proteção jurídica antidiscriminatória, sob pena de reificação de suas identidades e totalização dos indivíduos.

Como também será posteriormente abordado, na seção 3.3.3.3, as instituições sociais criam e reproduzem estereótipos negativos e estigmas para se referir às pessoas em situação de pobreza e manter a sua subordinação. Por meio desses estigmas, inclusive programas humorísticos e dramaturgias referem-se à figura de “pobre” e “pobres” utilizando-se de traços e características socialmente reconhecidos como típicos desse grupo social.

Ainda, mesmo definitivamente rechaçando a falácia de “democracia racial” brasileira, é importante notar que o processo histórico e a dinâmica do racismo e das relações entre classes no Brasil são diferentes dos Estados Unidos (NOGUEIRA, 2007), contexto para o qual Fiss elaborou seu entendimento. Conforme relata Darcy Ribeiro (2015):

Apesar da associação da pobreza com a negritude, as diferenças profundas que separam e opõem os brasileiros em extratos flagrantemente contrastantes são de natureza social. São elas que distinguem os círculos privilegiados e camadas abonadas – que conseguiram, numa economia geral de penúria, alcançar padrões razoáveis de consumo – da enorme massa explorada no trabalho, ou até dele excluída por viver à margem do processo produtivo e, em consequência, da vida cultural, social e política da nação. (...)

Acresce, ainda, que, conforme assinalamos repetidamente, mais do que preconceitos de raça ou de cor, têm os brasileiros arraigado preconceito de classe. As enormes distâncias sociais que medeiam entre pobres e remediados, não apenas em função de suas posses, mas também pelo seu grau de integração no estilo de vida dos grupos privilegiados – como analfabetos ou letrados, como detentores de um saber vulgar transmitido oralmente ou de um saber moderno, como herdeiros da tradição folclórica ou do patrimônio cultural erudito, como descendentes de famílias bem situadas ou de origem humilde – opõem pobres e ricos muito mais do que negros e brancos.

Assim é que mais facilmente se admite o casamento e o convívio com negros que ascendem socialmente e assumem as posturas, os maneirismos e os hábitos da classe dominante, do que com o pobre rude e grosseiro, seja ele negro, branco ou mulato, por sua efetiva discrepância social, e sua evidente marginalidade cultural. Brancos e negros, vivendo juntos essas mesmas condições, tendem a lutar, juntos também pela supressão da pobreza, entrelaçando-se e se mesclando como um caudal socialmente uniforme que, forçando conjuntamente sua ascensão a melhores condições de vida, forçam, ao mesmo tempo, a reordenação social. (RIBEIRO, 2015, p. 177-178).

O segundo aparente empecilho refere-se à classificação dos critérios proibidos de discriminação nas categorias *condição subjetiva imutável e involuntária e escolhas fundamentais*. Conforme demonstrado à seção 3.1.2, essas categorias decorrem originalmente da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos e tem sido observadas internacionalmente como um dos parâmetros para reconhecimento de critérios, nos termos detalhados por Sandra Fredman (2011b, p. 131-134). Essa classificação inclusive tem sido observada pela literatura de direito da antidiscriminação brasileiro, como ilustram Roger Raupp Rios (2008)³¹⁰, Adilson José Moreira (2020)³¹¹ e Jorge Cesa Ferreira da Silva (2020)³¹².

³¹⁰ Conforme Rios em sua obra “Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas” (2008), essas categorias referem-se, respectivamente, a “condições subjetivas imutáveis e involuntárias, às quais se associam identidades”, tradicionalmente exemplificadas pelo sexo e pela raça, e a “escolhas consideradas fundamentais”, que se associam ao indivíduo “de forma voluntária e mutável”, tradicionalmente exemplificadas pela religião (RIOS, 2008, p. 54 e 65). Nesse sentido, essa classificação jurisprudencial estadunidense importada pioneiramente ao direito brasileiro por Rios (2008) é observada por diversas obras e pesquisas jurídicas que utilizam o autor como referencial teórico, como exemplificam Rodrigo da Silva em “Discriminação múltipla como discriminação interseccional: as conquistas do feminismo negro e o direito da antidiscriminação” (2022, p. 15-22), Alice Hertzog Resadori em “Antidiscriminação e travestilidade no Brasil: critérios proibidos de discriminação e autodeclaração” (2016, p. 83-87).

³¹¹ Moreira, em seu “Tratado de Direito Antidiscriminatório” (2020), também relata o surgimento dos critérios proibidos de discriminação, denominados por ele como critérios de proteção especial, através também da jurisprudência dos tribunais estadunidenses. Moreira então sintetiza os critérios como características utilizadas para classificar pessoas em grupos que são submetidos a formas de discriminação em relação a outros grupos. De acordo com o autor, os critérios de proteção especial se referem a características que “têm sido classificadas como traços que são benignos; não são moralmente relevantes, não são indicativos de habilidades das pessoas” e que, recentemente, “também têm sido vistas como elementos que designam a possibilidade de as pessoas fazerem escolhas fundamentais nas suas vidas” (MOREIRA, 2020, p. 258).

³¹² Silva, em “Antidiscriminação e contrato: a integração entre proteção e autonomia” (2020), aponta que a doutrina antidiscriminatória adota com algum consenso as citadas categorias de classificação de “características imutáveis e involuntárias, como a raça, o sexo, o fato de portar deficiência, o local de nascimento, a língua materna, a idade, origem social etc.” e de “decisões individuais essenciais que acabam por cunhar a identidade pessoal do indivíduo e que correspondem ao exercício de liberdades de consciência, como a religião, a crença, a orientação política ou ideológica” (SILVA, p. 91).

Essas categorias permitem uma ampla proteção antidiscriminatória. Por um lado, protege características subjetivas associadas a identidades, tradicionalmente consideradas imutáveis e involuntárias pelas quais o indivíduo não pode ser prejudicado em uma sociedade liberal, como a raça, o sexo e a deficiência. Por outro lado, protege características vinculadas a decisões individuais de especial importância à identidade e ao projeto de vida individual, como a religião e a orientação ideológica.

No entanto, essas categorias da jurisprudência estadunidense, à primeira vista, não parecem suficientes para considerar a pobreza como critério proibido de discriminação. A pobreza, em seu sentido dominante em nossa sociedade, não é considerada uma condição pessoal imutável, seja pela correta noção de que a situação de pobreza pode (e deve) ser eliminada e combatida, seja pela anunciada possibilidade de os indivíduos superarem a pobreza através da meritocracia em um ambiente de liberdades negativas. E justamente por seu caráter negativo e prejudicial, a pobreza não é considerada como uma escolha fundamental de vida de alguém - salvo pontuais exceções de ordem religiosa e espiritual de adesão à “pobreza voluntária”, do que não se trata nessa pesquisa. A exigência de imutabilidade seria especialmente prejudicial ao reconhecimento da pobreza por ela não ser um traço de identidade das pessoas, diferentemente de outras características, como demonstra Adela Cortina (2017):

La aporofobia es un tipo de rechazo peculiar, distinto de otros tipos de odio o rechazo, entre otras razones porque la pobreza involuntaria no es un rasgo de la identidad de las personas. Aunque es verdad que la identidad se negocia en diálogo con el entorno social, que no es estática, sino dinámica, la etnia o la raza, con todas las dificultades que supone precisarlas, son un ingrediente para configurarla. También el sexo o la tendencia sexual son dimensiones que forman parte de la identidad personal; y la profesión de una religión supone para el creyente una opción por la que apuesta y a la que nadie tiene derecho a obligarle a renunciar, igual que nadie tiene derecho a obligar al agnóstico o al ateo a simular que cree aquello en lo que no cree.

La pobreza involuntaria, sin embargo, no pertenece a la identidad de una persona, ni es una cuestión de opción. (CORTINA, 2017, p. 27).

Esse aparente óbice é superado por uma observação mais detalhada a essas categorias e às suas funções e posições entre os possíveis parâmetros para reconhecimento de critérios proibidos, bem como em atenção mesmo aos citados autores que as observam. Conforme destacado na seção 3.1.2, Fredman (2011b, p. 130) afirma a imutabilidade como um dos parâmetros jurisprudenciais para a identificação de critérios

proibidos, mas expressamente manifesta que os parâmetros servem apenas como ferramentas analíticas que auxiliam na identificação de critérios proibidos e que nenhum deles é necessariamente exigido para tanto.

Silva (2020), ao mesmo tempo que indica o consenso dessa classificação na jurisprudência, apresenta críticas a elas e identifica, nas normas internacionais, seis grandes grupos de critérios proibidos que extrapolam essa classificação dualista, como ilustrado na seção 3.1.1. E conforme ressaltado no final da seção 3.1.2, Silva (2020, p. 99) também manifesta que os parâmetros jurisprudenciais não podem servir como uma lista fechada, mas como um “sistema móvel” aplicável a cada circunstância concreta, em que o caráter teleológico da proteção antidiscriminatória deve prevalecer. Especificamente sobre as categorias de *condição subjetiva imutável e involuntária* e *escolhas fundamentais*, Silva (2020) afirma sua função auxiliar, e não mandatória para identificação de critérios proibidos:

Desse modo, do ponto de vista geral, pode-se dizer que a distinção traçada acima, entre características pessoais imutáveis e involuntárias e decisões individuais essenciais, tem uma função predominantemente comunicativa, de esclarecer as bases gerais de ponderação para a escolha de um critério. Ela portanto, não se destina a criar uma espécie de arranjo classificatório estanque, como se cada categoria devesse, necessariamente, encontrar-se em um dos subgrupos. Sua função é auxiliar na identificação dos requisitos mais fundamentais dos critérios, indicando que não é qualquer dificuldade social enfrentada que autoriza a adoção de uma proteção antidiscriminatória específica. (...). (SILVA, 2020, p. 92).

Ou seja, uma característica não deve necessariamente, para ser reconhecida como critério proibido de discriminação, ser enquadrada nas categorias de *condição imutável involuntária* e *escolhas fundamentais*. Já a partir dessa conclusão, supera-se óbices dessas categorias ao reconhecimento da pobreza como critério proibido.

Ademais, algumas críticas ao requisito de imutabilidade demonstram sua impertinência como obstáculo à identificação de critérios.

Rios (2008, p. 61-64) problematiza o requisito da imutabilidade ao relatar o debate sociológico entre “essencialistas”, que visualizam os critérios proibidos como categorias fixas e vinculadas a identidades universais, a-históricas e imanentes, e “construtivistas”, que visualizam os critérios proibidos como categorias decorrentes dos aspectos sociais e culturais de determinadas relações sociais, vinculadas a identidades que são

negociadas e conformadas socialmente. Em demonstração das dificuldades de se sustentar o requisito de imutabilidade, Rios (2008, p. 61-62) aborda o reconhecimento, como critérios, da orientação sexual, da transexualidade e do idioma³¹³, bem como destaca que algo ser considerado imutável ou não é assentado em uma determinada percepção da realidade³¹⁴. Silva (2020, 92) destaca a ausência de clareza sobre imutabilidade e a afasta como um pré-requisito para identificação de critérios.

Por sua vez, Fredman (2011b, p. 132) e Khaitan (2015, p. 57-60) apontam como a jurisprudência da Corte Constitucional do Canadá passou a entender que a exigência de “imutabilidade” não seria estrita, mas se referiria a características alteráveis mediante inaceitável custo ao indivíduo ou que eles teriam dificuldades em alterar.

Por essa razão, Fredman (2011a, p. 583) expressamente afirma que a pobreza se enquadra em todos os parâmetros jurisprudenciais para o reconhecimento judicial de um critério proibido não previsto na legislação, inclusive o parâmetro de imutabilidade. Conforme Fredman (2011a):

So far as the constitutional guarantee is concerned, recognising poverty as a ground would entail convincing the Court that people living in poverty fulfil its criteria for an unenumerated ground, namely, irrelevance, a history of prejudice, political exclusion and immutability. As we have seen, people living in poverty readily fit these criteria. Even the characteristics of "immutability" can be applied to those living in poverty in that poverty is frequently structural and beyond the individual choice of the individual. (FREDMAN, 2011a, p. 583).

³¹³ Conforme o autor: “Destaco a problematização do conceito mesmo de imutabilidade e o surgimento de possibilidades de mudança do que era antes como imutável. De fato, uma das polêmicas recorrentes no debate sobre o reconhecimento da orientação sexual como critério proibido de discriminação é precisamente a satisfação deste requisito. (...) A possibilidade de alteração daquilo que antes se considerava imutável tem na transexualidade o seu exemplo mais visível. Apesar de ser absurdo sustentar-se a impropriedade do critério sexo dentre as proibições de discriminação em virtude da possibilidade de sua mudança, esta hipótese mostra que além do acaso biológico de nascer-se de tal ou qual modo, o requerimento de imutabilidade agrega elementos relacionados à exigibilidade de mudanças, o que abre espaço para questionar-se, por exemplo, a imposição do abandono da língua materna de determinados grupos étnicos em ambientes de trabalho onde tal medida se revela desnecessária.” (RIOS, 2008, p. 61-62).

³¹⁴ Conforme o autor: “A relevância, em si mesmo, da imutabilidade como requisito para o reconhecimento da proibição de discriminação também é questionada a partir da relatividade na consideração desta ou daquela característica e do modo como, uma vez definida, esta característica é interpretada. (...) Ademais, e mais importante em termos práticos, o requisito da imutabilidade se assenta numa determinada percepção da realidade, onde diversas gradações de melanina podem ser acomodadas numa mesma categoria imutável (branquidade) a partir da qual poderão ser assumidas presunções e adotados tratamentos diferenciados em face de outra tonalidade (negritude), também caracterizada como imutável. Do mesmo modo, a própria definição biológica dos sexos variará, de acordo com a característica que se escolher (...).” (RIOS, 2008, p. 62).

Essas barreiras estruturais à superação da pobreza já foram indicadas, nesta pesquisa, pela CIDH e por Fredman (seção 1.3.2), bem como ao se rejeitar a noção neoliberal de responsabilização pessoal do pobre (3.2.1). No caso brasileiro, os dados sobre a persistência dos índices de desigualdade e pobreza monetária também indicam esse fato. Conforme relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) sobre mobilidade social, o Brasil é um país de alta desigualdade e baixa mobilidade, no qual as gerações mais pobres monetariamente levam nove gerações ou mais para atingir a renda média do país (OECD, 2018a), o que foi observado também pelo Fórum Econômico Mundial para classificar o Brasil no 60º lugar entre 82 países em um ranking sobre mobilidade social (WEF, 2020). Nos termos da síntese em português publicada pela OECD (2018b):

Os brasileiros são pessimistas quanto à mobilidade social em seu país. Seis de cada dez brasileiros acham que o esforço não é suficiente para que uma pessoa nascida na pobreza alcance um padrão de vida confortável. A maioria dos brasileiros (55%) também acha que a educação não é suficiente para garantir a igualdade de oportunidades entre ricos e pobres (OXFAM BRASIL, 2017).

No Brasil, as circunstâncias dos pais desempenham um fator importante na vida das pessoas. O status econômico e social transmite-se fortemente através das gerações. Levando em conta a mobilidade de uma geração para a próxima, bem como o nível de desigualdade no Brasil, podem ser necessárias nove gerações para crianças nascidas em uma família de renda baixa alcançar a renda média. (OECD, 2018b, p. 1).

Portanto, nesse contexto de baixa mobilidade social que, na prática, condena gerações após gerações à pobreza, o parâmetro de “imutabilidade”, nos termos acima, não constitui óbice algum. Note-se também que há imutabilidade quando as barreiras são, na prática, intransponíveis em decorrência da situação de marginalização.

Assim, os desafios ao reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro são plenamente superáveis, o que leva à demonstração da fundamentação normativa dessa proibição, na seção a seguir.

3.3.2 Fundamentação normativa da proibição de discriminação por pobreza

A fundamentação normativa da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro pode se dar por observação ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos – SIDH, ou mesmo por interpretação da ordem constitucional

brasileira. Mais importante do que a fonte normativa, é o modo de reconhecimento da pobreza como um critério proibido, se como parte do conteúdo de um outro critério já existente, ou se como um critério específico com conteúdo autônomo.

Conforme demonstrado (seção 3.2.3), há recentes decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH que reconhecem expressamente a proibição de discriminação em razão de pobreza. Duas dessas decisões foram proferidas em casos contra o Estado brasileiro (CORTE IDH, 2016a; CORTE IDH, 2020). Esses julgamentos, em que a Corte impôs condenações ao Brasil ao reconhecer a existência de discriminação estrutural em razão de pobreza, possuem os seus pontos resolutivos obrigatoriamente observáveis pelo Estado brasileiro, devido à sua condição de parte processual, nos termos do artigo 68.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH (OEA, 1969)³¹⁵, a qual o Brasil incorporou em seu ordenamento jurídico em 1992 (BRASIL, 1992a).

De todo modo, para além das vítimas e circunstâncias dos casos concretos, as decisões da Corte IDH manifestam maior influência sobre os ordenamentos jurídicos nacionais por meio das suas razões de decidir, e não por seus pontos resolutivos. Nos três julgamentos identificados em que a Corte IDH reconheceu e rechaçou existente proibição em razão de pobreza (CORTE IDH, 2016a; CORTE IDH, 2018; CORTE IDH, 2020), a Corte IDH valeu-se de interpretação da previsão do art. 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH (OEA, 1969; BRASIL, 1992a), que cabe aqui novamente reproduzir:

ARTIGO 1

Obrigação de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econ mica, nascimento ou qualquer outra condição social. (OEA, 1969; BRASIL, 1992a).

A interpretação firmada pela jurisprudência da Corte IDH em relação a disposições da CADH deve ser observada por todos Estados-Parte do SIDH, independentemente de

³¹⁵ “Artigo 68 - 1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.” (OEA, 1969; BRASIL, 1992a).

participação processual nos julgamentos. Ou seja, os julgamentos da Corte IDH são precedentes vinculantes aos Estados sujeitos à sua jurisdição, conforme demonstra Jesus Tupã Silveira Gomes (2018, p. 32-33).

No direito brasileiro, a fundamentação normativa para tanto tem sido apontada como o Decreto nº 4.463/2002 (BRASIL, 2002b), por meio do qual o Brasil reconhece “como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos”. Nesse sentido, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2020, II. 8.105) afirmam que os sentidos atribuídos pela Corte IDH a uma norma da CADH devem ser observados pelo direito brasileiro para observação à CADH, independentemente de o Estado brasileiro ser parte nas decisões da Corte IDH de atribuição desse sentido.

Mas o que constitui essa observação e em que nível ela se dá é objeto de discussão. Jesus Tupã Silveira Gomes (2018, p. 92-94) diferencia uma vinculação em sentido forte e uma vinculação em sentido fraco dos julgadores nacionais em relação aos julgamentos da Corte IDH. Conforme Gomes (2018, p. 92-93), uma vinculação em sentido forte, na qual a Corte IDH impõe sua decisão sem espaço para eventuais discussões sobre os fundamentos adotados ou para adoções de soluções compatíveis pelos juízes nacionais, é possível apenas quando o Estado for parte no processo internacional, nos termos do citado art. 68.1 da CADH. Já uma vinculação em sentido fraco seria imposta a todos os julgadores nacionais, facultando o diálogo entre os órgãos jurisdicionais e exigindo que as decisões interamericanas sejam consideradas como parâmetros interpretativos (GOMES, 2018, p. 93-94). Para Gomes (2018), o importante na observação de decisões da Corte IDH é a promoção do princípio *pro persona*.

Como relatado na seção 3.2.3, no julgamento de 2016, no qual o Brasil foi parte processual, a Corte IDH reconheceu a proibição de discriminação em razão de pobreza como parte do conteúdo do critério proibido “posição econômica”, previsto expressamente na CADH, e não como um critério específico de conteúdo autônomo (CORTE IDH, 2016a). De qualquer forma, nesse caso, o Juiz Ferrer Mac-Gregor apresentou Voto Fundamentado manifestando que, embora Corte IDH estivesse reconhecendo a discriminação por pobreza a partir de “posição econômica”, seria

possível também reconhecer essa discriminação como parte do conteúdo do critério “origem social”, igualmente previsto de modo expreso na CADH, ou mesmo como um critério específico a partir da cláusula da CADH de proibição de discriminação por “qualquer outra condição social”. Em atenção ao entendimento expreso pelo colegiado, entende-se que nesse caso a Corte IDH privilegiou limitar a discriminação por pobreza como parte da discriminação por “posição econômica”.

No julgamento de 2018, no qual o Brasil não foi parte, utilizou-se também do critério “posição econômica” para se rechaçar discriminação em razão de pobreza sofrida por uma das vítimas, sem maiores debates sobre a fundamentação normativa da proibição dessa discriminação (CORTE IDH, 2018). Daí, novamente prevaleceu a “posição econômica” para fundamentar a proibição de discriminação por pobreza.

Já no julgamento de 2020, no qual o Brasil foi parte, o próprio colegiado da Corte IDH aderiu ao entendimento do Juiz Ferrer Mac-Gregor e manifestou que a proibição de discriminação em razão de pobreza poderia decorrer do conteúdo dos critérios “posição econômica” ou “origem social”, bem como cláusula de proibição de discriminação por “qualquer outra condição social” (CORTE IDH, 2020). Nesse julgamento, entende-se que a Corte IDH deixou de manifestar preferência por um dos possíveis modos de reconhecimento da pobreza como critério proibido.

Em um nível maior ou menor de vinculação aos julgamentos, reconhece-se que o Brasil necessita considerar a interpretação da Corte IDH sobre os instrumentos normativos do SIDH, entre eles a CADH. E mesmo que se entenda a necessidade de se vincular rigorosamente à interpretação da Corte IDH sobre determinada norma, é necessário ainda analisar o status hierárquico da norma em cada ordenamento jurídico. Ou seja, visualizado os sentidos atribuídos pela Corte IDH à CADH, cabe identificar em qual status hierárquico a CADH deve ser observada e utilizada como parâmetro de controle no direito interno brasileiro.

Valerio de Oliveira Mazzuoli (2018) exemplifica o posicionamento de defesa do status materialmente constitucional da CADH em atenção ao art. 5º, § 2 da CF/88³¹⁶, devido ao conteúdo da CADH de proteção de direitos humanos. Flavia Piovesan (2018)

³¹⁶ Na seção 2.2, tratou-se da internalização de tratados internacionais em atenção aos parágrafos 2º e 3º do art. 5º da CF/88 (BRASIL, 1988).

representa a afirmação da CADH como norma constitucional material e inclusive formal, devido à sua ratificação anteriormente à introdução do § 3, do art. 5º da CF/88. Por outro lado, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2019) ilustram a defesa da hierarquia supralegal da CADH, por não haver o cumprimento o rito de incorporação do § 3, do art. 5º da CF/88. Por sua vez, Jesus Tupã Silveira Gomes (2018) propõe um modelo brasileiro de controle de convencionalidade, aplicável independentemente da hierarquia constitucional ou supralegal da CADH, a ser realizado pelo Poder Judiciário em modo difuso e fundado no Diálogo entre as Cortes e no Princípio *Pro Persona*.

Sem necessidade de tomar parte das divergências acima ilustradas, é possível verificar que: *o direito brasileiro é vinculado (de modo forte ou fraco) ao entendimento da Corte IDH de que a CADH (com status constitucional ou supralegal) proíbe a discriminação em razão de pobreza, seja por identificar “pobreza” como critério proibido de discriminação por ser parte do conteúdo dos já existentes critérios “posição econômica” e “origem social”, seja por incorporar a “pobreza” como um novo critério autônomo a partir da cláusula de proibição de discriminação “por qualquer outra condição social”.*

Tomando parte das divergências, entende-se por uma vinculação forte à medida que o Brasil foi parte processual nos principais julgamentos do tema, em atenção a Gomes (2018, p. 92-93). E defende-se o status constitucional da CADH no ordenamento jurídico brasileiro, em sentido formal e material à medida que foi incorporada anteriormente à introdução da exigência do rito qualificado do parágrafo 3º do art. 5º da CF/88, em atenção a Piovesan (2018) e considerando a fragilidade da tese de *supralegalidade* do STF, nos termos apontados por Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 314-316). Já sobre a preferência do modo de incorporação, já antecipada, deixa-se para detalhar na sequência; antes, cabe analisar a possibilidade de fundamentação normativa diretamente pela própria ordem constitucional brasileira.

Conforme relatado à seção 3.1.1, a Constituição Federal do Brasil (CF/88) adota um modelo misto de reconhecimento de critérios proibidos de discriminação, que alia a expressa previsão legislativa de critérios e a possibilidade de reconhecimento de novos critérios em interpretação judicial. Nos termos do mandamento constitucional de não-discriminação previsto no art. 3º, inc. IV da CF/88, são exemplificados os critérios “origem,

raça, sexo, cor, idade”, além de “quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Em atenção à essa enumeração exemplificativa, é que se reconhece a abertura constitucional explícita à concretização de novos critérios proibidos de discriminação a cada momento da história (RIOS, 2008, p. 52), abarcando quaisquer grupos que sofram discriminação (MARMELESTEIN, 2021, p. 123). Nesse sentido, Wallace Corbo (2017) realiza uma análise das normas constitucionais para identificar que a CF/88 apresenta uma efetiva preocupação com a proteção de grupos marginalizados e, especificamente sobre o seu art. 3º, inc. IV, detalha:

Assim, ao falar em origem, raça, sexo, cor e idade, o dispositivo remete à necessária proteção contra a discriminação histórica sofrida por minorias étnicas ou nacionais, minorias raciais, minorias de gênero e minorias etárias. O próprio dispositivo, no entanto, deixa claro que são vedadas não apenas estas, como “quaisquer outras formas de discriminação”, promovendo assim a abertura para considerações quanto à existência de outros grupos discriminados por características não previstas no art. 3º, IV e que, apesar disso, sofrem das mesmas espécies de desigualdades e injustiças, demandando assim a mesma proteção constitucional. Neste sentido, o critério para definição dos grupos constitucionalmente protegidos deve ser não só sua consideração expressa no art. 3º, IV da Constituição ou nas normas setoriais indicadas anteriormente, como o próprio fato da vulnerabilidade social – ou seja, da experiência da injustiça como não reconhecimento, decorrente da exclusão e invisibilização histórica de grupos sociais. (CORBO, 2017, p. 208-209).

Ou seja, a ordem constitucional pode reconhecer novos critérios proibidos de discriminação a partir do objetivo constitucional de não-discriminação por quaisquer formas, nos termos do art. 3º, inc. IV da CF/88. E entende-se plenamente cabível o reconhecimento da pobreza como critério proibido por esse meio, devido à estatura constitucional do combate à pobreza e ao conteúdo da perspectiva da antissubordinação, esta também fundamentada na ordem constitucional brasileira, como visto (seção 2.1.2).

Como já repetido, a CF/88 prevê como um dos objetivos fundamentais do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, nos termos do seu art. 3º, inc. III (BRASIL, 1988), o que inclusive foi abordado justamente nas páginas iniciais da seção 1 dessa pesquisa em ilustração do tema (SILVA, 2009; SAYEG; BALERA, 2019; ALVARENGA, 1998). A preocupação constitucional com a pobreza decorre do período histórico de transição democrática no Brasil após o regime

militar, em que inclusive entre os setores conservadores havia uma percepção que a democracia não seria sustentável se não abrangesse políticas de combate à pobreza (ARRETCHE, 2018). Esse objetivo constitucional, junto com os demais, ilustra a decisão fundamental da Constituição de 1988 por um Constitucionalismo Dirigente (SILVA, 2021, p. 90), o que tem sido amplamente observado pelo direito constitucional brasileiro nas últimas décadas (CANOTILHO, 2003; BONAVIDES, 2004; STRECK; 2011).

Além do objetivo constitucional de erradicar a pobreza, o art. 23, inc. X da CF/88 prevê que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988). Ou seja, o combate das causas da pobreza é competência de todos os entes federados. Daí se afirmar que foi com a promulgação da CF/88 que o combate à pobreza passa a ser uma problemática de reconhecida competência do Estado (SERAFIM; ALVES, 2018). Destaca-se também o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído, por meio de Emenda Constitucional, para se destinar parte da arrecadação de determinados tributos em ações vinculadas a causas da pobreza³¹⁷.

E também o Supremo Tribunal Federal, embora não trate a questão da pobreza em aproximação do direito à não-discriminação, em abril de 2021 proferiu um importante julgamento ao reconhecer a omissão do Poder Executivo ao regulamentar a Lei 10.835/2004 e determinar que seja fixada renda básica em favor do estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza, considerados estes nos termos da legislação do Programa Bolsa Família vigente à poca). Assim restou ementado o julgamento do Mandado de Injunção nº 7.300/DF (BRASIL, 2021d)³¹⁸:

Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2.

³¹⁷ Nos termos do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 31/2000: “Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.” (BRASIL, 1988).

³¹⁸ MI 7300, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 20-08-2021 PUBLIC 23-08-2021 – BRASIL, 2021d.

Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. Equilíbrio entre o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, XXXV) e o princípio da divisão funcional dos poderes (CF, art. 2º), além da observância às regras fiscal-orçamentárias. Precedentes. 3. A falta de norma disciplinadora enseja o conhecimento do writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), na linha dos arts. 3º, III; 6º; e 23, X, da Constituição Federal. 4. O Fundo Federal de Combate à Pobreza possui receitas próprias e prioriza o atendimento de famílias situadas abaixo da linha da pobreza. Art. 81, caput e §1º, do ADCT c/c arts. 1º e 3º, I, da Lei Complementar 111/2001. 5. Bolsa Família. Lei 10.836/2004. De 2014 a 2017, milhões de concidadãos retornaram à extrema pobreza. Inexistência de atualização adequada do valor limite para fins de enquadramento e também da quantia desembolsada pelo Poder Público. Política pública que necessita de atualização ou repaginação de valores. Proteção insuficiente de combate à pobreza. 6. Lei 10.835/2004 e suas variáveis sociais, econômicas e jurídicas. Risco de grave despesa anual. Realidade fiscal, econômica e social, na quadra atualmente vivenciada e agravada pelas consequências da pandemia em curso. 7. Determinação para que o Poder Executivo Federal implemente, no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022), a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Art. 8º, I, da Lei 13.300/2016. 8. Apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básicos e variáveis do programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível. 9. Concessão parcial da ordem injuncional. (BRASIL, 2021d).

Outro fundamento constitucional intimamente vinculado ao combate à pobreza é a dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, inc. III da CF/88 (BRASIL, 1988), e sobre a qual o direito brasileiro também atribui especial relevância (SARMENTO, 2016; SARLET, 2009). Lúcia Barros Freitas de Alvarenga (1998) propõe a realização do objetivo constitucional de erradicação da pobreza principalmente a partir da dignidade da pessoa humana. Já Carmen Lúcia Antunes Rocha (1996) manifesta a relação entre os objetivos fundamentais, destaca a pobreza especificamente como um fator de discriminação no Brasil e propõe medidas positivas para o seu enfrentamento, como se vê:

Mais que isso, e esclarecendo que o movimento de mudança teria que ser feito em direção determinada pela norma fundamental da República, a Constituição traz, naquele dispositivo, o mandamento de se erradicar a pobreza (uma das fontes de maior discriminação e preconceitos no Brasil)

e a marginalização, e, ainda, reduzir as desigualdades sociais e regionais. A pobreza – mais que isso, e bem pior, a miséria, que predomina em bolsões enormes – reduz à total impraticabilidade um dos princípios da República, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Até porque a pobreza extrema, qualificada pela miséria, destitui da pessoa a sua própria humanidade. Daí a determinação de se projetarem políticas públicas e comportamentos administrativos públicos e privados (porque a ordem do dispositivo não é para a exclusiva ou única ação das entidades públicas) no sentido válido somente quando permitirem ou se voltarem à erradicação da pobreza e da marginalização. (ROCHA, 1996, p. 290)

Ainda, cabe recordar que a violação à dignidade da pessoa humana é um dos parâmetros jurisprudenciais identificados por Fredman (2011b, p. 137-138) para se reconhecer grupos protegidos de discriminação. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, por exemplo, que a sexualidade constitui dimensão inerente à dignidade humana e que, justamente por isso, “o direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero” (BRASIL, 2019b).

Assim, verifica-se que o direito constitucional brasileiro já possui um conteúdo amplamente protetivo das pessoas em situação de pobreza. O que é necessário – e plenamente possível - é vincular esse conteúdo protetivo da pobreza ao conteúdo de não-discriminação, reconhecendo a proibição de discriminação em razão de pobreza e instituindo também uma proteção antidiscriminatória à pobreza, com todos os reflexos daí decorrentes (seção 3.3.3).

Portanto, a fundamentação normativa da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro pode se dar por diferentes caminhos, em observação à proibição de discriminação por “posição econômica” (CADH), por “origem social” (CADH) ou “origem” (CF/88) e por “qualquer outra condição social” (CADH) ou “quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88).

No entanto, cabe aqui destacar o caminho que se entende preferível para desenvolvimento da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro. Ainda que sob pena de ser repetitivo, aqui se apresentam razões mais dogmáticas-jurídicas, enquanto na seção seguinte (3.3.3.1) se apresentarão razões mais vinculadas à própria natureza do fenômeno pobreza. Apresenta-se vantagens e desvantagens destacáveis de cada possibilidade e, ao final, indica-se a que parecer melhor contribuir.

O reconhecimento da proibição de discriminação em razão de pobreza como parte do conteúdo do já existente critério proibido “posição econômica” (CADH) possui duas

vantagens destacáveis: *i)* vincula-se ao critério proibido a partir do qual a Corte IDH com mais ênfase reconheceu essa proibição, o que facilita a observância e a internalização do entendimento da Corte IDH; e *ii)* relaciona-se à concepção contemporânea dominante de pobreza (monetária), o que facilita uma aproximação imediata entre os conceitos por atores jurídicos não acostumados com a complexidade do fenômeno pobreza. Por outro lado, possui também duas desvantagens: *i)* vincula-se a um critério proibido com pouca relevância no direito interno brasileiro, o que exige a observação do seu conteúdo na esfera internacional³¹⁹; e *ii)* limita o conteúdo da proibição de discriminação por pobreza a aspectos monetários, desconsiderando que diversos outros fatores podem fundamentar essa discriminação

O reconhecimento da proibição de discriminação em razão de pobreza como parte do conteúdo do já existente critério proibido “origem social” (CADH), ou “origem” (CF/88), também possui duas vantagens destacáveis: *i)* vincula-se a um critério previsto expressamente no mandamento constitucional de não-discriminação (art. 3º, inc. IV da CF/88), o que pode facilitar sua fundamentação normativa; e *ii)* não se limita à concepção monetária de pobreza, alcançando diversas situações em que há discriminação em razão de pobreza mesmo contra pessoas estáveis financeiramente. E duas desvantagens: *i)* vincula-se a um critério proibido que no direito brasileiro não tem sido interpretado para vedar discriminação por pobreza, o que exige atribuir um novo conteúdo a um critério já existente há décadas; e *ii)* ainda se limita a algumas manifestações de pobreza, deixando de contemplar situações em que indivíduos ou grupos sofrem discriminação por pobreza independentemente de sua origem.

E o reconhecimento da proibição de discriminação em razão de pobreza a partir de um específico critério proibido “pobreza” (ou “situação de pobreza”), em interpretação das cláusulas de proibição de discriminação por “qualquer outra condição social” (CADH) ou “quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88), igualmente possui duas vantagens: *i)* o SIDH e o direito brasileiro indubitavelmente entendem que essas cláusulas abertas permitem o reconhecimento de novos critérios proibidos de

³¹⁹ Sobre isso, destaca-se a observação de Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 317-321) que o Supremo Tribunal Federal ainda muito pouco se utiliza da CADH ou mesmo da jurisprudência da Corte IDH para fundamentação de seus julgamentos, embora seja muito comum referências a decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos e do Tribunal Constitucional da Alemanha.

discriminação, mesmo sem previsão legislativa expressa, bem como a Corte IDH manifestou expressamente essa possibilidade em relação à pobreza; e *ii*) o reconhecimento específico da “pobreza” como um critério proibido permite o enfrentamento amplo e mais efetivo da discriminação por essa mesma razão de pobreza. Do mesmo modo, duas desvantagens: *i*) a sua não decorrência do conteúdo de nenhum critério atualmente previsto expressamente, o que pode dificultar a fundamentação normativa ao exigir a interpretação da cláusula aberta; *ii*) a polissemia e a vagueza de um critério proibido “pobreza”, o que exige uma análise contextual e prescinde da facilidade dos conteúdos mais fixos de “posição econômica” e “origem”.

Em atenção às vantagens e às desvantagens, entende-se que o terceiro modo de reconhecimento é o mais adequado, adotando-se “pobreza” como um específico critério proibido de discriminação com conteúdo autônomo, e não restrito aos conteúdos de “posição econômica” e “origem”. A comparação entre as vantagens e as desvantagens vinculadas à amplitude das manifestações discriminatórias por pobreza serão abordadas na próxima seção 3.3.3.1, razão pela qual aqui se concentra nas primeiras, referentes à parte mais dogmática.

As dificuldades dogmáticas são diferentes, mas não é possível afirmar que o terceiro modo seja o mais difícil no direito brasileiro, pelo contrário. Pode não ser fácil reconhecer um novo critério proibido de discriminação a partir das cláusulas abertas de proibição de discriminação, mas também não há resistência a essa técnica jurídica. À medida que se afirme a existência de proibição de discriminação em razão de pobreza, não há óbices ao reconhecer a pobreza como um novo critério proibido de discriminação, autônomo aos já existentes. Por outro lado, reconhecer um critério como parte do conteúdo de outros critérios já existentes pode resultar maiores resistências, considerando que o conteúdo tradicional do critério é alterado para inclusão de demais destinatários não considerados originalmente.

Recorda-se, aliás, que esse modo também foi o adotado pelo Comitê das Nações Unidas em interpretação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 2009). Nos termos demonstrados na seção 3.2.2, o Comitê decidiu extrair a proibição de discriminação por pobreza a partir da cláusula de proibição por *qualquer outra condição*, não obstante o Pacto preveja expressamente o critério *posição*

econômica (“property”). Embora essa manifestação do Comitê possua menor relevância aqui por ser *soft law* (MECHLEM, 2009, p. 929-930), cabe destacar sua possibilidade de alcançar as bases da doutrina sobre a matéria tratada (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 71-72), representar um consenso dos especialistas sobre a questão (BOYLE; CHINKIN, 2007, p. 155-156) e até mesmo servir como “autoridade interpretativa” sobre a questão (BLAKE, 2008).

Por fim, esse modo de reconhecimento a partir da cláusula geral antidiscriminatória possui especial vantagem no direito brasileiro por não necessitar utilizar fundamentação normativo do direito internacional, o que, embora seja plenamente possível, pode ser uma resistência. Enquanto “posição econômica” não é ainda relevante no direito interno e “origem” aqui é interpretado de modo diverso, a proibição de discriminação por “quaisquer formas” prescinde da proibição de discriminação por “qualquer outra condição social”, pois possuem basicamente a mesma função.

De todo modo, ressalva-se que não se desconsidera a importante contribuição da Corte IDH que, ao interpretar a CADH, reconheceu de modo pioneiro a existência de proibição de discriminação em razão de pobreza. O reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro seguramente necessita observar o entendimento da Corte IDH. O que se postula, em síntese, é que: o direito brasileiro deve observar o entendimento firmado pela Corte IDH sobre discriminação em razão de pobreza, considerando que o Brasil foi parte processual condenada em dois desses julgamentos e, a partir disso, reconhecer que a pobreza é um específico critério proibido de discriminação com conteúdo autônomo. Para tanto, deve-se atentar à manifestação expressa da Corte IDH sobre a possibilidade desse reconhecimento a partir do termo “qualquer outra condição social” e à sua aplicabilidade ao nosso ordenamento constitucional, em que há cláusula aberta de proibição de discriminação de quaisquer forma (art. 3º, inc. IV) e proteção jurídica contra a pobreza (art. 3º, inc. III).

3.3.3 Conteúdo jurídico da proibição de discriminação em razão de pobreza

Ao longo deste trabalho, examinou-se o fenômeno pobreza (primeiro capítulo), a proibição geral de discriminação (segundo capítulo) e, neste terceiro capítulo, a pobreza como critério proibido de discriminação. Dá-se, portanto, um passo inicial para tratar da

discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro: reconhecer que a pobreza não pode ser motivo para discriminação.

A partir dessa afirmação, é necessário desenvolver o conteúdo jurídico da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro, o que se coloca no abrangente pano-de-fundo do direito da antidiscriminação. Diante dos limites e especificidades desta pesquisa, procede-se agora à conceituação da proibição antidiscriminatória por motivo de pobreza (seção 3.3.3.1) e a análise das manifestações direta e indireta de discriminação em razão de pobreza (3.3.3.2), bem como às suas dinâmicas institucional (3.3.3.3), estrutural (3.3.3.4) e múltipla (3.3.3.5) e, ao final, retomando a antissubordinação para enfrentá-las (3.3.3.6). Ressalva-se, de todo modo, que as categorias de direito da antidiscriminação serão aqui abordadas sem a pretensão de as detalhar ou debater as suas diversas próprias complexidades, mas para, sobretudo, contribuir à delimitação, no direito brasileiro³²⁰, do conteúdo da proibição de discriminação em razão de pobreza.

3.3.3.1 Compreensão da pobreza como critério proibido e aporofobia

Em atenção à apresentada conceituação jurídica de discriminação (seção 2.2), o reconhecimento da pobreza como um critério proibido permite a elaboração do conceito de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro como *qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em pobreza, com o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais em qualquer área da vida pública ou privada*. Esse conceito é formulado especialmente à luz dos conceitos de discriminação racial e de discriminação por motivo de deficiência adotados pelo direito brasileiro em nível constitucional por meio da internalização, respectivamente, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006; BRASIL, 2009)³²¹ e da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação

³²⁰ Por essa razão, será dada preferência à literatura brasileira sobre as categorias do direito da antidiscriminação, a qual, se ainda bastante influenciadas pelo direito estrangeiro, faz-se cada vez mais presente em âmbito nacional.

³²¹ “Artigo 2 – Definições - Para os propósitos da presente Convenção: (...) ‘Discriminação por motivo de deficiência’ significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito

Racial e Formas Correlatas de Intolerância (OEA, 2013; BRASIL, 2022a)³²². A partir desse conceito, é possível buscar explorar e delimitar aspectos do seu conteúdo.

Primeiramente, em relação à própria *pobreza* que baseia a discriminação. Como visto, a pobreza é um conceito historicamente determinável, com um vago sentido comum de “marginalização” (seção 1.1), correspondente à situação do indivíduo isoladamente – absoluta – ou à sua posição no contexto social em que inserido – relativa – (1.2) e que, contemporaneamente, é concebida de modo monetário (1.2.1) ou multidimensional (1.2.2). Por sua vez, o reconhecimento da pobreza como um critério proibido não pretende definir quem é pobre, mas quem é protegido pela proibição de discriminação em razão de pobreza, o que, como será demonstrado nessa seção, implica algumas particularidades.

A pobreza que serve de marco social a desencadear proteção jurídica contra discriminação envolve distintas significações em cada contexto, o que não é precisamente uma exclusividade sua enquanto critério proibido de discriminação. A discriminação racial, igualmente, assume diferentes manifestações diante dos diversos racismos socialmente construídos (LIMA, 2019), o que se pode verificar inclusive no contexto brasileiro, onde diversos traços são invocados para a identificação de indivíduos como negros e pertencentes a esse grupo discriminado³²³ - sem falar em proposições de

ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável;” (art. 2º - ONU, 2006; BRASIL, 2009).

³²² “Artigo 1 – Para os efeitos desta Convenção: 1. Discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica.” (art. 1.1 – OEA, 2013; BRASIL, 2022).

³²³ Nos termos clássicos de Oracy Nogueira (2007), a característica do preconceito racial de *marca* no Brasil visualiza o indivíduo como negro a partir de seu fenótipo ou aparência racial, o que inclui traços como a fisionomia e o sotaque, e resulta em uma maior indefinição a respeito de sua pertença ao grupo discriminado, o que depende de características subjetivas de quem observa e é observado e das relações entre eles. Ainda que essa indefinição seja limitada pelo absurdo de uma discrepância irrefutável com a aparência de um indivíduo e a sua identificação por terceiros ou por ele próprio, “a concepção de branco e não-branco varia, no Brasil, em função do grau de mestiçagem, de indivíduo para indivíduo, de classe para classe, de região para região.” (NOGUEIRA, 2007, p. 294). Atualmente, essas características do preconceito de *marca* tem sido atentadas para o debate, no direito brasileiro, sobre a heteroidentificação para fins de acesso a cotas raciais (DIAS et al, 2018). Também a partir do debate em volta do “colorismo”, tem-se abordado as vantagens concedidas a negros de pele clara em relação a negros de pele escura e o quanto, mesmo assim, essas vantagens não fazem dos primeiros sujeitos pertencentes aos espaços de poder restritos aos brancos no Brasil (DEVULSKY, 2021).

racismo social desvinculadas da negritude³²⁴. A deficiência juridicamente protegida de discriminação e os sujeitos destinatários dessa proteção são compreendidos distintamente de acordo com os modelos biomédico e social da deficiência (ELSNER, 2020), assim como as travestis são tratadas de modos diversos a depender de como decisões judiciais as produzem como anormais, sujeitas normalizadas ou sujeitas em processo (RESADORI, 2021). Todos esses exemplos demonstram como os critérios proibidos são eles próprios compreendidos e produzidos de diversos modos a depender de perspectivas sobre igualdade e não-discriminação. As dinâmicas discriminatórias são fabricadas e sustentadas por ideologias culturais e práticas sociais que reproduzem dominações (MOREIRA, 2020, p. 554), tais como o racismo, o capacitismo e a homofobia.

Nessa busca da compreensão da discriminação em razão de pobreza, tem ganhado espaço o conceito de *aporofobia*. A *aporofobia* é um conceito elaborado pela filósofa espanhola Adela Cortina na década de 1990 e detalhado em sua obra “Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la democracia”, lançado em 2017. Atenta ao contexto espanhol, Cortina identifica que a xenofobia existente naquele país não vitima igualmente todos os estrangeiros: são aceitos os turistas, investidores, atletas e artistas; são rejeitados os refugiados e os imigrantes sem recursos (CORTINA, 2017, p. 11-12). Embora haja quem rejeite essas pessoas apenas por sua nacionalidade ou etnia, quase todos os rejeitam por serem pobres, sendo essa, portanto, a principal questão (CORTINA, 2017, p. 11-16). Nesse caso, o rechaço à pobreza leva ao rechaço de pessoas de nacionalidades e etnias que habitualmente não possuem recursos e que, por isso, aparentemente não podem oferecer nada em troca (CORTINA, 2017, p. 11-16). Portanto, similarmente a como é a xenofobia em relação ao estrangeiro e a homofobia em relação aos homossexuais (BORRILLO, 2010), a *aporofobia* é a aversão, o rechaço e desprezo ao pobre (CORTINA, 2017).

³²⁴ A raça é um conceito atrelado às circunstâncias históricas em que utilizado (ALMEIDA, 2019, p. 18), o que foi reconhecido pelo STF no julgamento do Caso Ellwanger para rejeitar uma posição essencialista e biológica sobre raça (BRASIL, 2004b). Não obstante, a recente qualificação jurídica da homotransfobia (BRASIL, 2020g), para fins de sua criminalização, como *racismo social* pelo STF tem resultado críticas sobre sua desconsideração dos sujeitos negros (CORBO, 2019) e seus possíveis efeitos colaterais de fragilizar a proibição de discriminação por motivo de raça e embaçar a rejeição da homotransfobia enquanto discriminação específica (RIOS; MELLO, 2020).

Segundo Cortina (2017), a *aporofobia* é um fenômeno biocultural, com bases cerebrais e sociais. Há uma base biológica que tendência que os indivíduos se pautem por seus autointeresses e rejeitem outros indivíduos que aparentem perturbar a vida, trazer problemas e não aportar algo positivo (CORTINA, 2017, p. 44-51). Mas essa mesma base biológica, cerebral, também tendência ações altruístas a partir de um mecanismo de reciprocidade, que permite aos indivíduos dar algo com expectativas de receber algo em troca (CORTINA, 2017, p. 51-53). A partir dessa base biológica, indivíduos se organizam coletivamente e formam sociedades para cooperar a partir desse princípio de reciprocidade, excluindo socialmente os indivíduos que não aportem benefícios de interesse – os pobres (CORTINA, 2017, p. 51-55). Então, o pobre excluído é quem, em determinado âmbito da vida social, não possui poder para devolver algo para cumprir a lógica de dar e receber em reciprocidade (CORTINA, 2017, p. 54). Eles podem ser os oficialmente pobres à luz do Estado (“*pobres de solemnidad*”), os deficientes, os estrangeiros ilegais, os que não possuem amigos bem situados ou demais; são os que, em cada esfera social, não podem devolver os recursos que nela se troquem, sejam eles dinheiro, favores, apoios, postos de trabalho, votos etc. (CORTINA, 2017, p. 54).

Cortina (2017) atenta especialmente aos delitos e discursos de ódio contra pobres, motivados por sua identificação de pertença a um coletivo de estrato social precário que causa repulsa e desprezo aos agressores, especialmente as pessoas em situação de rua e pedintes de esmola. Esses atos são motivados por uma noção de superioridade frente às vítimas e, portanto, de desconsideração da igualdade entre elas e a coletividade a que pertencem (CORTINA, 2017, p. 23-24). Por isso, a *aporofobia* é desprezo e rejeição aos que estão pior situados em cada caso, o que pode ser economicamente ou socialmente (CORTINA, 2017, p. 27). Conforme Cortina (2017), a *aporofobia* que fundamenta o discurso de ódio refere-se a

aversión o rechazo al pobre, porque parece que la pobreza es desagradable, que el pobre plantea problemas y de algún modo contamina. Pero no sólo la pobreza económica, sino la de quien se encuentra desvalido y sin apoyos en una mala situación, la de quien es objeto de críticas, amenazas, desaires o burlas porque carece de poder. Sea en la política, en la empresa, en la universidad, en la escuela, en la fábrica o en cualquier lugar, porque en todos ellos funciona el Principio Mateo: «al que más tiene, más se le dará, y al que tiene poco, hasta lo poco que tiene se le quitará». En cada caso, el pobre es el sin poder en ese tiempo y en ese lugar. Y es contra el que se dirigen los discursos de

aversión y rechazo, incluso de odio, que se permiten lanzar los bien situados, seguidos siempre de sus lacayos. (CORTINA, 2017, p. 36).

O termo foi incorporado à língua espanhola e, no Brasil, a Academia Brasileira de Letras já registra *aporofobia* como uma “nova palavra” que passou a ter uso corrente na língua portuguesa, definindo-a como:

Repúdio, aversão ou desprezo pelos pobres ou desfavorecidos; hostilidade para com pessoas em situação de pobreza ou miséria.
[Do grego *á-poros*, ‘pobre, desamparado, sem recursos’ + -fobia.]
(ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS, s/d, s.p).

O conceito de *aporofobia* e a obra de Adela Cortina tem obtido ampla repercussão no Brasil, principalmente em decorrência da atuação do padre Júlio Lancellotti, que se utilizou desse termo para reagir aos críticos de suas ações de distribuição de marmitas e acolhimento de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, bem como para apontar, criticar e derrubar construções planejadas para afastar essas pessoas do convívio urbano, conforme ilustram reportagens da grande imprensa vinculando o conceito da autora, as ações do pároco e a arquitetura hostil (G1, 2021; UOL, 2022a). A partir dessa repercussão, parlamentares do Congresso Nacional propuseram os projetos de lei, citados na seção 3.2.1, para “criminalizar atos violentos praticados contra pessoa em decorrência de sentimento de ódio por sua condição de pobreza, assim denominados como aporofobia” (PL 3135/2020 – BRASIL, 2020e); e vedar o emprego de “técnicas de “arquitetura hostil, destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população” (PL 488/2021 - BRASIL, 2021c). O primeiro projeto de lei citado, em sua justificativa do combate à violência contra a população em situação de rua, refere-se expressamente ao conceito de Cortina e os ataques sofridos inclusive pelo padre devido ao seu acolhimento dessas pessoas. O segundo leva o próprio nome do religioso - “Lei Padre Júlio Lancellotti” para vedar os equipamentos urbanos e obras que visam afastar as pessoas que estão em situação de rua.

Nesses projetos de lei, ainda pendentes de aprovação em abril de 2022, destacam-se os diferentes objetos para buscar o mesmo amplo objetivo de proteção às pessoas em situação de rua. Um trata de ações manifestamente arbitrárias e agressivas que, em regra, são consensualmente reprováveis pela sociedade (violência contra pessoas em situação de rua). Outro trata de medidas existentes à vista de todos,

praticadas pelo poder público e naturalizadas na sociedade (técnicas construtivas hostis às pessoas em situação de rua).

É positivo e esperado que a repercussão do conceito de *aporofobia* no cenário brasileiro decorra em proposição de medidas protetivas de pessoas em situação de rua, as quais talvez sejam a face mais visível e agravada das pessoas em situação de pobreza contemporaneamente no país³²⁵, ao menos no meio urbano. Pessoas em situação de rua no Brasil constantemente são alvos de ofensa e violência por motivo de ódio ou intolerância contra a sua situação³²⁶, sofrem estigmas e estereótipos³²⁷ e possuem sua autonomia desrespeitada ao serem submetidos a tratamentos compulsórios³²⁸, entre tantas outras restrições de direitos que, interligada e relacionadas, constroem “um ciclo opressor e desumano para os indivíduos que estão na rua” (MOURA JR.; XIMENES; SARRIERA, 2013, p. 26).

Mas é importante também ressaltar que os protegidos por discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro não se limitam aos indivíduos em situação de rua. Como visto, Cortina (2017) ilustra os pobres vítimas de aporofobia como os quem, em cada tempo e lugar, são excluídos por não poderem dar aos outros algo que lhes seja de interesse na lógica de reciprocidade; são as pessoas que não resultam rentáveis no jogo de dar e receber.

³²⁵ Conforme síntese do governo federal em relação à Política para População de Rua: “Importante observar que dentre os grupos vulneráveis, a população em situação de rua apresenta características de vulnerabilidade social e econômica extrema, levando as pessoas a vivenciarem não só a pobreza social, mas também a pobreza biológica, ou seja, aquela onde o indivíduo luta por proteínas diárias para a sua sobrevivência” (BRASIL, 2020f).

³²⁶ Segundo dados do Ministério da Saúde referentes ao período de 2015 a 2017, foram notificados mais de 17 mil casos de violência em que a motivação principal foi a condição de situação de rua da vítima (BRASIL, 2019c). A violência notificada foi majoritariamente física, praticada por prováveis autores desconhecidos das vítimas e principalmente contra mulheres e pessoas negras (BRASIL, 2019c).

³²⁷ Conforme Brito e Silva (2022, p. 153): “Na sociedade, é rotineiro a tipificação da PSR como vagabunda, suja, louca, perigosa e coitada, o que contribui para legitimar a violência contra ela e servir de referência para suas identidades pessoais² como pessoas com péssimas condições de vida, visíveis descuidados, odor desagradável”. Conforme Teixeira et al (2019, p. 93): “A denominação de ‘mendigos’, ‘vagabundos’, ‘fedorentos’, ‘cracudos’ são termos estigmatizantes usados pela sociedade, e reforçados pela mídia, que destaca aspectos considerados negativos, associando a PSR ao crime, e a ‘cracolândia’ a um espaço muito perigoso.”.

³²⁸ Esse aspecto tem sido denominado no direito estrangeiro, especialmente no mexicano, como “discriminação tutelar”, em que ações “tratan a estas poblaciones como objetos de protección, como víctimas y/o como potenciales delincuentes, afectando, entre otros, sus derechos humanos a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal.” (PDHDF, 2010, p. 3).

Ao propor medidas de enfrentamento à *aporofobia*, Cortina (2017, p. 88-90) adota a compreensão de Amartya Sen sobre pobreza, referida à seção 1.2.2, que a caracteriza como falta de liberdades, o que impossibilita alguém de perseguir os planos de vida. Essas compreensões, muito relevantes por não serem reducionistas do complexo fenômeno pobreza, não deixam de apontar a polissemia da pobreza objeto de discriminação.

A polissemia da pobreza protegida de discriminação não exclui o fato de ela ser uma situação de restrição de direitos, prejuízo e desvantagens, o que pode se manifestar a depender dos recursos e interesses relevantes em cada situação. Diante de sua constituição em desvantagens, defendeu-se, na seção 2.3.2, a afirmação jurídica da proibição de discriminação em razão de pobreza a partir do reconhecimento do próprio termo “situação de pobreza” (ou mesmo apenas “pobreza”) como específico critério proibido de discriminação. Como relatado na seção 3.2.3, a Corte IDH tem reconhecido a proibição de discriminação em razão de pobreza principalmente como parte do conteúdo do critério proibido “posição econômica”, previsto na CADH, mas também prevê a possibilidade desse reconhecimento a partir da cláusula aberta de “qualquer outra condição social” ou do termo “origem”, igualmente previstos na CADH. E nos termos demonstrados na seção 3.3.2, a proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro pode encontrar fundamentação normativa em observação à proibição de discriminação por “posição econômica” (CADH), por “origem social” (CADH) ou “origem” (CF/88), por “qualquer outra condição social” (CADH) ou “quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88), antecipando-se lá a preferência pela interpretação das cláusulas abertas.

Dito isso, é necessário ressaltar aqui a preferência pelo reconhecimento expresso da própria “pobreza” como um específico critério proibido de discriminação com conteúdo autônomo, não decorrente do critério “posição econômica” e tampouco do critério “origem”. Ambos os critérios são previstos desde 1969 na Convenção Americana, mas somente em 2016 Corte IDH entendeu que, a partir de seu conteúdo, é possível extrair a proibição de discriminação por pobreza. Isso já indica que proibir a discriminação por pobreza, no mínimo, não é o conteúdo e o objetivo principal desses critérios.

Haver diferentes modos para se reconhecer juridicamente um novo critério proibido de discriminação é uma questão regular no direito da antidiscriminação e depende dos modelos de cada sistema jurídico e das circunstâncias de cada momento histórico (seção 3.1.1), o que pode ser ilustrado pela proteção antidiscriminatória de pessoas LGBTQIA+. No direito brasileiro, o critério proibido “sexo”, previsto expressamente na Constituição e em diversas normas, tem sido interpretado em diferentes sentidos ao longo da história pelo Supremo Tribunal Federal (ÁVILA; RIOS, 2015) e foi utilizado como fundamento para o reconhecimento inicial da proibição de discriminação em razão de “orientação sexual” (BRASIL, 2011b; RIOS, 2002), deixando de se limitar a proteção de mulheres perante homens. Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu também que mulheres transexuais são englobadas na proteção jurídica da Lei Maria da Penha, afastando entendimento que elas não seriam contempladas pelos critérios “sexo” e “gênero” previstos na lei (BRASIL, 2022c). A Suprema Corte dos Estados Unidos, igualmente, tem reconhecido que a proibição de discriminação por “sexo” abrange “orientação sexual” e “identidade de gênero” (RIOS, 2020b).

Já a Corte IDH, mesmo identificando decisões e interpretações do sistema internacional de proteção de direitos humanos nesse mesmo sentido da jurisprudência brasileira e estadunidense, decidiu incorporar a proibição de discriminação por “orientação sexual” não a partir do conteúdo do critério “sexo”, mas reconhecendo “orientação sexual” como um critério específico a partir da cláusula aberta de proibição de discriminação por “qualquer condição social” (CORTE IDH, 2012c). Em recentes manifestações, o STF também tem considerado as discriminações por orientação sexual e identidade de gênero sem as vincular diretamente à discriminação por sexo (BRASIL, 2019b; BRASIL, 2020g). E as normas internacionais de referência sobre o assunto também tem previsto os critérios de “orientação sexual” e “identidade de gênero” expressamente, de modo específico (Princípios de Yogyakarta). Verifica-se, então, que tem se decidido reconhecer de modo específico critérios proibidos de discriminação para desenvolvimento da proibição de discriminação de pessoas LGBTQIA+, não obstante o tradicional critério sexo já tenha sido reconhecido como possível para tanto.

Em relação à proibição de discriminação por pobreza, não se ignora que o seu reconhecimento como decorrência da proibição de discriminação por posição econômica (principalmente), ou da proibição de discriminação por origem, pode ser útil em diversos contextos e uma saída pragmática para seu enfrentamento mediante utilização de critérios já reconhecidos expressamente. No entanto, o reconhecimento da pobreza como um critério específico de discriminação parece melhor contribuir ao seu desenvolvimento efetivo no direito brasileiro.

Como visto até então, a pobreza é um fenômeno complexo, que não se limita a aspectos monetários e, mesmo em sociedades altamente monetizadas, serve de marcador para discriminações por meio de estereótipos e estigmas não diretamente vinculados a esses aspectos – o que será detalhado a seguir. Destaca-se inclusive a já relatada compreensão de Darcy Ribeiro que, no Brasil, “as enormes distâncias sociais que medeiam entre pobres e remediados, não apenas em função de suas posses, mas também pelo seu grau de integração no estilo de vida dos grupos privilegiados” (RIBEIRO, 2015, p. 178)³²⁹. Ainda que o conteúdo de “posição econômica” possa ser amplo e considerar diversos fatores, o seu sentido fundamental ainda é atrelado à situação financeira das pessoas. Desse modo, atrelar a discriminação por pobreza como parte do conteúdo de discriminação por posição econômica é limitar as possibilidades de sua utilização e a sua efetividade diante de manifestações discriminatórias por situação de pobreza.

A vinculação da discriminação por pobreza à discriminação por “origem” também limita o seu conteúdo. Embora a consideração da origem seja interessante para não restringir a pobreza a aspectos monetários, ela ainda não contempla a sua amplitude. Notadamente, a identificação de pobreza a partir da origem prejudica a concentração na situação atual das pessoas em situação de pobreza, independentemente de sua origem.

Outrossim, entende-se que a polissemia e amplitude do específico critério proibido “pobreza” é justamente o adequado para o enfrentamento efetivo de manifestações

³²⁹ Dary Ribeiro (2015) destaca a oposição entre pobres e ricos no Brasil em ilustração das diferenças entre características não estritamente monetárias como: “analfabetos ou letrados”, “detentores de um saber vulgar transmitido oralmente ou de um saber moderno”, “herdeiros da tradição folclórica ou do patrimônio cultural erudito” e “descendentes de famílias bem situadas ou de origem humilde” (RIBEIRO, 2015, p. 178).

discriminatórias tão amplas pela mesma razão. Melhor do que identificar situação de discriminação por pobreza e a rechaçar através da proibição de discriminação por “posição econômica” ou por “origem”, é precisamente rechaçar pela proibição de discriminação por “pobreza”. Ainda que a pobreza costume se vincular a posição econômica em sociedades monetizadas e que a origem possa ser um fator de destaque, classificar a situação de pobreza sob esses critérios é a reduzir a eles, incorrendo nos prejuízos detalhados no capítulo 1 dessa pesquisa.

Portanto, nesse momento de afirmação da proibição de discriminação por pobreza, firma-se aqui entendimento que o seu conteúdo deverá ser melhor desenvolvido no direito brasileiro por meio do reconhecimento da pobreza (ou situação de pobreza) como um específico critério proibido de discriminação com um conteúdo autônomo, e não apenas como decorrência do conteúdo de outros critérios já existentes. Desse modo, pode-se extrair a pobreza como um específico critério proibido de discriminação não dependente dos critérios posição econômica ou origem, podendo inclusive se interseccionar com eles a depender do caso concreto.

Esse reconhecimento da proibição de discriminação em razão de pobreza a partir da própria pobreza como um específico critério proibido de discriminação com conteúdo autônomo, exige atentar às concretas circunstâncias discriminatórias por pobreza, o que não é tarefa simples.

Nos termos apresentados em aproximação de pobreza e não-discriminação (1.3.2), o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre pobreza e direitos humanos nas Américas (CIDH, 2017) adota uma conceituação ampla de pobreza como *um problema que se traduz em obstáculos para o gozo e o exercício de direitos humanos em condições igualdade real por parte das pessoas, grupos e coletividades que vivem em situação de pobreza, a qual traz consigo uma exposição acentuada a violações de direitos humanos e é incrementada por restrições derivadas da situação socioeconômica das pessoas* (CIDH, 2017, par. 91). Fredman (2011a, p. 579-581) também visualiza um quadro amplo de estruturas sociais, econômicas e políticas que obstaculizam o exercício de direitos por pessoas em situação de pobreza. Essas considerações são fundamentais e foram observadas pela Corte IDH nos julgamentos de 2016 e 2020 para responsabilizar o Estado brasileiro por não ter adotado medidas

necessárias para enfrentamento dos contextos de discriminação estrutural em razão de pobreza aos quais às vítimas estavam submetidas, conforme identificado pela Corte IDH, nos termos apresentados (seção 3.2.3). Nesses casos, rechaçou-se que o Estado fosse conveniente com a existência das situações de pobreza das vítimas.

O Relatório da CIDH (2017) e Fredman (2011a, p. 578-579) também destacam que pessoas sofrem estigmas e estereótipos sociais negativos em decorrência de sua situação de pobreza, os quais devem ser combatidos para que sejam tratadas socialmente com dignidade e respeito, reconhecendo-as como titulares de direitos humanos e agentes de mudanças. O enfrentamento a esses estigmas e estereótipos prejudiciais aos pobres também são de fundamental importância pois eles fundamentam diversos atos de violência, humilhação, exclusão e restrição de direitos motivados por ódio e desprezo de pobres, ou mesmo por compreensões de sua inferioridade para o exercício de determinados direitos em iguais condições que os não-pobres. Por exemplo, no julgamento de 2018, a Corte IDH afirmou que a situação econômica e de pobreza de uma família não poderia ter sido considerada pela assistência social como justificativa para separar os pais biológicos de seus filhos e destinar estes à adoção (CORTE IDH, 2018). Rechaçou-se, então, que o Estado tratasse a vítima como inferior e incapaz de cuidar de seus filhos em razão de sua situação de pobreza.

Nos casos de discriminação estrutural, a própria Corte IDH identificou que as vítimas estavam em situação de pobreza, principalmente por não terem outras alternativas em relação ao trabalho em condições vulneráveis, e responsabilizou o Estado brasileiro por não ter adotado medidas positivas frente à situação de pobreza, ainda que o Estado não tenha diretamente considerado essa situação de pobreza para impor um tratamento prejudicial (CORTE IDH, 2016a; 2020). Já no caso da separação dos filhos de sua família biológica, foi o Estado, por meio de profissional da assistência social, que identificou a situação de pobreza da mãe das crianças, por suas condições econômicas enquanto mãe solteira, e adotou uma medida restritiva de direitos atentando a essa situação de pobreza (CORTE IDH, 2018). Essa constatação aponta que a discriminação por pobreza pode se manifestar de modos diversos e se concretizar em situações distintas, como exemplificam a responsabilização pela não adoção de ações positivas em favor de pessoas em situação de pobreza (na perspectiva da Corte IDH), e

a responsabilização pela adoção de ações prejudiciais motivadas pela situação de pobreza de determinadas pessoas (na perspectiva do discriminador).

3.3.3.2 Discriminação por pobreza e suas manifestações direta e indireta

O apresentado conceito de discriminação em razão de pobreza veda medidas com *propósito ou efeito* discriminatório. Os termos propósito e efeito têm sido observados, pelo direito da antidiscriminação brasileiro, para se referir, respectivamente, às modalidades de discriminação direta e indireta (RIOS, 2008, p. 21-22; CORBO, 2017, p. 180-181; VERNES-PINTO, 2022, p. 12). O elemento tradicionalmente utilizado para distinguir essas modalidades é a intencionalidade da discriminação³³⁰ (RIOS, 2020a, p. 1338; MOREIRA, 2020, 389; 402; GOMES, 2001, p. 20; 24), embora haja proposta de distinção dessas categorias também pelo fundamento ou efeito discriminatório (CORBO, 2021)³³¹ e por vezes as fronteiras entre elas sejam tênues, especialmente na jurisprudência (FREDMAN, 2018). A seguir, serão ilustrados como casos *suspeitos* de discriminação por pobreza, cabendo ressaltar a possibilidade de serem entendidos, em

³³⁰ Cabe aqui um esclarecimento prévio: a intencionalidade requerida, nessa classificação tradicional, refere-se à intenção de se atribuir um tratamento com base em um critério proibido. Se, por exemplo, um estabelecimento adota intencionalmente um critério de não contratar pessoas de “origem pobre” para atendimento a clientes, trata-se de uma medida intencional contra pobres, pois utiliza um critério proibido (“origem pobre”), mesmo que o estabelecimento defenda ter intenção de apenas satisfazer seus clientes, e não especificamente uma intenção subjetiva de prejudicar pobres. Se uma medida restringir expressamente direitos de pobres para, alegadamente protegê-los, ela também será intencional. Essas medidas serão manifestações de discriminação direta ou, hipoteticamente, tratamentos diferenciados legítimos, mas não manifestações de discriminação indireta que ocorrem independentemente da intenção do estabelecimento. Com esse esclarecimento, pode-se evitar que normas que explicitamente restringem direitos em razão de um critério proibido sejam classificadas como hipótese discriminação indireta porque, alegadamente, buscavam proteger indivíduos e não discriminar – como já manifestado pelo STF. Em julgamento sobre a restrição de doação de sangue por homens homossexuais e suas parceiras (BRASIL, 2020b), prevista expressamente em atos normativos da ANVISA, o STF considerou que esses atos normativos incorriam em discriminação indireta, atentando aos argumentos da ANVISA que a restrição não teria intenção discriminatória pois buscava proteger os receptores de sangue.

³³¹ Wallace Corbo (2021) propõe uma distinção entre discriminação direta e indireta não a partir da intenção discriminatória da medida, mas a partir do fundamento ou do efeito discriminatório da medida. Corbo (2021) entende ser possível que a discriminação indireta seja intencional, ainda que aparentemente neutra (especialmente, casos de omissão dessa intenção), e que uma discriminação intencionalmente discriminatória seja direta ou indireta. Para o autor, seriam manifestações de discriminação indireta medidas que, embora realizadas com base em um critério proibido, sejam defendidas como não intencionalmente discriminatórias (como uma medida que restringe direitos com base em um critério proibido, mas fundamenta-se na proteção dos indivíduos).

análise específica e concreta, como um tratamento legítimo (o que não será aqui abordado³³².

A *discriminação direta* refere-se a medidas que intencionalmente instituem um tratamento desigual e desfavorável a indivíduo ou grupo, motivada por um critério proibido de discriminação (RIOS, 2008, p. 89-115; MOREIRA, 2020, p. 388-401; SILVA, 2020, 108-120; GOMES, 2001, p. 20-21). Adota-se aqui o entendimento que a discriminação direta pode ser manifestada em pelo menos três hipóteses³³³: de modo explícito, na aplicação e na elaboração de medidas (RIOS, 2008, p. 91-102; MOREIRA, 2020, p. 396; VERNES-PINTO, 2022, p. 46-47). A discriminação direta explícita é a hipótese mais clara e manifesta de discriminação, que pode estar diretamente prevista na norma jurídica ou ser decorrente de um resultado imediatamente aferido da norma jurídica, mesmo que o critério de proibido não seja literalmente utilizado (RIOS, 2008, p. 91-92; 99-100)³³⁴. A discriminação direta na aplicação ocorre quando há intenção discriminatória na ocasião da execução da medida, independentemente da intenção do instituidor da medida (RIOS, 2008, p. 92-96; 100-101; GOMES, 2001, p. 26-28)³³⁵. Por

³³² No escopo dessa pesquisa, não se analisará as condições para que uma medida suspeita de discriminação em razão de pobreza possa ser considerada um tratamento diferenciado em razão de pobreza legítimo. Um modo de distinção entre essas medidas possivelmente útil foi apresentado ao se tratar da compreensão da Corte IDH sobre não-discriminação e garantia de direitos humanos (seção 2.2.2).

³³³ Essa subdivisão de hipóteses de discriminação direta, por vezes, tem sido mitigada para restringir a discriminação direta aos casos de discriminação explícita, em razão da dificuldade de se analisar a intenção discriminatória nas hipóteses de discriminação na aplicação e na elaboração, em que o discriminador não explicita sua intenção (SILVA, 2020, p. 112; CORBO, 2021). Reconhece-se que há uma zona de penumbra entre as hipóteses de discriminação direta não explícitas e de discriminação indireta devido a essa dificuldade, mas entende-se relevante verificar a existência de intenção discriminatória antes de simplesmente passar à classificação como discriminação indireta e eventualmente mitigar a proteção antidiscriminatória, considerando, por exemplo, entendimento que prejudica a aplicabilidade da discriminação indireta em relações privadas (SILVA, 2020, p. 254-256). Desse modo, pode-se evitar um entendimento, já manifestado pelo STF que uma norma concebida e aplicada intencionalmente para prejudicar pessoas protegidas por um critério proibido seja classificada como hipótese de discriminação indireta por não se referir explicitamente a um critério proibido - no julgamento sobre o crime militar de pederastia (BRASIL, 2016), o Ministro Relator entendeu que, caso o STF decidisse apenas excluir da norma a sua referência explícita a homossexuais, o fato de ela ser sistematicamente aplicada pelo contra homossexuais resultaria em discriminação indireta (desconsiderando, o Relator, a hipótese de discriminação direta na aplicação do direito).

³³⁴ Exemplificativamente, a proibição de discriminação direta explícita impede tanto a utilização de critérios proibidos de discriminação para restringir direitos (como a hipótese de “negros não podem exercer determinado direito”), quanto a referência a situações imediatamente vinculadas a critérios proibidos de discriminação (como a hipótese de “descendentes de escravos não podem exercer determinado direito”).

³³⁵ Exemplificativamente, a proibição de discriminação na aplicação do direito impede que um administrador aplique discriminatoriamente, tanto em atos comissivos quanto omissivos, uma determinada norma jurídica não necessariamente discriminatória (como as hipóteses de “adotar entendimentos mais restritivos em relação a negros” e de “não executar lei orçamentária e destinar recursos em favor de demandas negros”).

fim, a discriminação direta na concepção consiste na elaboração da medida com propósitos discriminatórios, mesmo que o texto não permita inferir a diferenciação (RIOS, 2008, p. 96-98;101-102)³³⁶.

A partir dessas categorias, é possível um amplo enfrentamento de discriminações intencionais em razão de situação de pobreza manifestadas de diversas formas e níveis. Quando explícitas, podem ser exemplificadas por ofensas ou violências motivadas pela situação pobreza de alguém, por proibição da entrada de pessoas cuja aparência remeta à situação de pobreza em estabelecimentos abertos ao público, por exigência de comprovação de renda ou emprego formal para acesso a serviços de modo desproporcional e até mesmo pelo oferecimento exclusivo de opções de consumo de valores altos em espaços públicos para afastar pobres.

Medidas que não necessariamente intencionem discriminar pobres podem ser aplicadas com esse intuito discriminatório. Uma lei penal abstrata e genérica pode ser aplicada com intenção discriminatória para considerar que o porte da mesma quantidade de entorpecente seja classificado como uso próprio ou tráfico de acordo com a situação de pobreza ou não dos indivíduos; ou para realizar uma abordagem policial de modo mais ou menos repressivo em diferentes bairros. E medidas podem ser já concebidas para discriminar pessoas em situação de pobreza ainda que não explicitem esse intuito, como a oferta de serviços públicos em determinados locais para afastar os “pobres indesejados”; no estabelecimento de um critério aparentemente neutro (mas não satisfeito por essas pessoas especificamente) para restringir o acesso a estabelecimentos; ou na criminalização de atividades de trabalho e lazer dessas pessoas mediante apresentação de justificativa sem vínculo a elas.

De todo modo, quem são os pobres vítimas dessas discriminações intencionais? Nesses casos de discriminação direta, a utilização da pobreza para discriminação geralmente decorre da subjetiva identificação, pelo discriminador, de alguém como pobre, o que pode decorrer de falsas generalizações (MOREIRA, 2020, p. 394) e não corresponder à autoidentificação do indivíduo observado ou à sua classificação em

³³⁶ Exemplificativamente, a proibição de discriminação na concepção do direito impede que se institua uma medida com intenção discriminatória ainda que o seu texto não aparente o propósito (como a hipótese de “exigência de boa aparência em trabalhos” para camuflar a preferência por pessoas não negras).

determinada concepção que se utilize para definir e medir pobreza. Nos termos de Cortina (2017), é quem é o discriminador identifica como não rentável naquele contexto.

A discriminação pode se dar independentemente das características objetivas das pessoas discriminadas, como ilustra a homofobia que, mesmo sendo uma prática discriminatória contra homossexuais, também pode se voltar contra pessoas heterossexuais que são percebidas como homossexuais pelo discriminador (MOREIRA, 2020, p. 333)³³⁷. Desse modo, é possível que determinados sujeitos sofram manifestações de discriminação em razão de pobreza mesmo que, a princípio, satisfaçam suas necessidades básicas (protegidos da pobreza absoluta) ou aproveitem as condições médias da sociedade (protegidos da pobreza relativa), seja por possuírem renda para tanto (protegidos da pobreza monetária) ou seja por assim permitirem diversos fatores, como saúde, educação e moradia (protegidos da pobreza multidimensional – ao menos em algumas de suas elaborações).

Por exemplo, uma criança que resida apenas com seus pais e cuja renda familiar seja de quatro salários-mínimos não é, em regra, classificada monetariamente como pobre. Considerando que ela e sua família possuam moradia adequada, tenham acesso a serviços públicos de saúde e educação e não estejam submetidos a violência, essa criança também não se enquadraria como pobre em diversas classificações de pobreza multidimensional. A princípio, o Estado não incorre em discriminação em razão de pobreza em relação à situação dessa criança. Mas se essa criança receber uma bolsa de estudos para uma escola privada frequentada pela elite econômica, possivelmente ela sofrerá discriminação em razão de pobreza. Isso poderia ser visualizado apenas como uma decorrência da natureza relativa de pobreza monetária (ela seria pobre monetariamente em comparação aos seus colegas da elite econômica), mas é necessário ir além. O bolsista pode efetivamente não ser bem acolhido devido a estigmas e estereótipos que associam tal condição à pobreza.

Um desafio à identificação dos protegidos pela discriminação por pobreza se coloca diante de medidas que se utilizem de parâmetros monetários para restrição de direitos. À medida que se considere a “posição econômica” como constitutiva da proibição

³³⁷ Exemplificativamente: “Abraço de irmãos acaba em ataque homofóbico e morte na Bahia” (O GLOBO, 2012); “Confundidos com casal gay, pai e filho são espancados em São Paulo” (G1, 2011).

de discriminação em razão de pobreza, medidas que expressamente condicionem o exercício de direitos à determinada posição econômica tornam-se já suspeitas de hipóteses de discriminação direta. Já a consideração da pobreza como um específico critério tende a classificar essas medidas como suspeitas de discriminação direta caso se refiram a situação de pobreza, e não por referir qualquer traço monetário.

Se um concurso público exige o pagamento de taxa de inscrição e não dispõe condições de gratuidade, por exemplo, pode incorrer em discriminação direta em razão de pobreza. Se um espaço público é cedido à iniciativa privada e organizado de modo hostil à presença de pessoas em situação de pobreza, seja por sua arquitetura, localização, acesso, políticos de preços excessivos, atitudes dos prestadores de serviços e outros aspectos, também pode haver discriminação, pois há segregação e exclusão de pessoas em situação de pobreza. Em casos do tipo, a identificação se uma medida prejudica pessoas em situação de pobreza também se vale de uma análise de pobreza relativa com ênfase monetária, de modo a averiguar se os prejudicados pela restrição monetária são pobres contextualmente.

Por sua vez, a *discriminação indireta* refere-se a medidas, práticas e atos com aparência de neutralidade que geram efeitos especialmente prejudiciais a indivíduos e grupos protegidos de discriminação, ainda que sem intenção discriminatória (CORBO, 2017; RIOS, 2008, p. 117-153; MOREIRA, 2020, p. 401-408; SILVA, 2020, 120-127; GOMES, 2001, p. 23-26; SARMENTO, 2006). Essa modalidade é originada do conceito de *disparate impact* desenvolvido pela jurisprudência da Suprema Corte estadunidense³³⁸, razão pela qual também é denominada discriminação por impacto desproporcional; já foi reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

³³⁸ O conceito foi firmado em julgamento que se proibiu prática empregatícia de se exigir diplomas de conclusão de ensino médio (ou aprovação em testes de inteligência) para candidatos a contratação, considerando que a exigência possuía o efeito prático de limitar o acesso de negros a postos de trabalho privilegiados, embora a exigência fosse racialmente neutra e se aplicasse a todos os candidatos (Caso *Griggs Vs. Duke Power Co.* – 1971). Para análises do caso por autores do direito brasileiro, ver exemplificativamente: CORBO (2017, p. 117-119); RIOS (2008, p. 119-122); e GOMES (2001, p. 24-26).

(BRASIL, 2001a³³⁹; BRASIL, 2016³⁴⁰; BRASIL, 2020b³⁴¹; BRASIL, 2021a³⁴²) e incorporada no direito brasileiro, com status constitucional e de modo específico, com a internalização da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (OEA, 2013; BRASIL, 2022a)³⁴³, como demonstrado na seção 2.2.1. Diante do esclarecimento feito acima sobre a intencionalidade da medida e do exemplo de restrição monetária, cabe destacar aqui a *aparência de neutralidade* da prática de discriminação indireta, o que veda que a medida utilize critérios proibidos de discriminação (CORBO, 2017, p. 192-194; FREDMAN, 2011b, p. 178-179).

Um exemplo de discriminação indireta em razão de pobreza pode ser a exigência de cadastramento biométrico do eleitor, sob pena de cancelamento do título eleitoral e, conseqüentemente, impedimento do exercício do direito ao voto. Essa medida de exigência foi elaborada com uma finalidade legítima de conferir confiabilidade e segurança ao processo eleitoral, sem propósito discriminatório, e não adota critério proibido algum, razão pela qual não se trata de discriminação direta. No entanto, sustentou-se perante o STF que, em razão da maior dificuldade dos eleitores mais pobres para cumprir as exigências burocráticas para o cadastramento, essa medida possuiria o efeito prático de “afetar muito mais os eleitores pobres do que os de classe média ou

³³⁹ Esse julgamento trata-se do *leading case* do Supremo Tribunal Federal sobre discriminação indireta. Nele, o STF reconheceu um resultado discriminatório a mulheres de uma disposição (de Emenda Constitucional) que limitava o pagamento estatal a todos os benefícios previdenciários e, mesmo sem quaisquer referências de sexo ou gênero, prejudicava desproporcionalmente as mulheres no mercado de trabalho ao exigir que o empregador complementasse o valor pago pelo Estado a título de auxílio-maternidade – em razão da garantia constitucional de irredutibilidade do salário da gestante (ADI 1.946 - BRASIL, 2001a).

³⁴⁰ Já citado acima em análise crítica, esse julgamento afirmou que existiria discriminação indireta caso o crime militar de pederastia não fosse julgado inconstitucional e se mantivesse a previsão do crime, apenas excluindo referências explícitas a homossexuais (ADPF 291 – BRASIL, 2016).

³⁴¹ Também já citado acima em análise crítica, esse julgamento afirmou que a norma da ANVISA que proibia a doação de sangue por homossexuais seria discriminatória pois, ainda que se atentando aos argumentos da ANVISA de ausência de intenção discriminatória, os resultados da proibição configurariam discriminação indireta (ADI 5.543 – BRASIL, 2020b).

³⁴² Nesse julgamento, o STF entendeu que o critério aparentemente neutro “incapacidade para o trabalho” para fins de enquadramento de alguém como dependente para fins de apuração de imposto de renda não deve se aplicar a pessoas com deficiência, sob pena de discriminação indireta por desestimular a pessoa com deficiência a procurar um trabalho e por desconsiderar que as pessoas com deficiência possuem reduzidas oportunidades profissionais (ADI 5.583 – BRASIL, 2021a).

³⁴³ “2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.”

ricos” (PSB, 2018a, p. 21). Identificou-se inclusive que a maioria dos títulos cancelados por essa restrição referiam-se a regiões do país com maiores índices de pobreza oficiais (PSB, 2018b, p. 4-5), destacando-se os pobres como um grupo vulnerável (PCdoB, 2018³⁴⁴). De todo modo, a Corte rejeitou a alegação em ocasião de julgamento em 2018, pois mesmo que houvesse realmente maior impacto aos eleitores mais pobres, esse efeito estaria implicitamente autorizado pela Constituição à medida que qualquer exigência burocrática é potencialmente mais gravosa a essas pessoas (“lei natural da vida”), bem como porque houve campanhas de divulgação da exigência (BRASIL, 2019d)³⁴⁵. Nesse caso, acredita-se que um maior reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação, de modo que as pessoas em situação de pobreza não possam sofrer impactos discriminatórios, poderia ter contribuído ao reconhecimento da discriminação indireta pelo tribunal no caso.

Outro exemplo de discriminação indireta em razão de pobreza pode ser verificado nos parâmetros de preferência para vacinação contra a COVID-19 usualmente utilizados no Brasil durante a pandemia. Pautados principalmente nos critérios neutros de idade e trabalho como profissional da saúde, não é possível afirmar que os parâmetros sejam intencionalmente discriminatórios contra pessoas em situação de pobreza. No entanto, sua utilização contribuiu para que os moradores dos bairros mais pobres demorassem mais a se imunizar e, então, estivessem mais expostos ao contágio – considerando a necessidade dessas pessoas de exercer trabalho presencial e o privilégio de classe do home office (VALOR ECONÔMICO, 2021; LABCIDADE, 2021; SUL21, 2021).

³⁴⁴ Importante a essa pesquisa sobre a pobreza como um critério proibido, destaca-se manifestação de ator processual classificando os grupos como *minorias discretas e insulares*, em atenção aos parâmetros jurisprudenciais da Suprema Corte estadunidense para reconhecimento de grupos protegidos: “Com todo o respeito devido, a despeito de compreensíveis, eventuais óbices burocráticos e operacionais não revelam razão constitucional legítima a permitir que situação claramente ofensiva da liberdade, da universalidade e da igualdade do sufrágio siga produzindo seus efeitos, com o alijamento, do processo democrático de escolha de representantes, de mais de três milhões e trezentas mil pessoas, das quais quase 50% concentra-se na região mais pobre do país, em típica situação de especial comprometimento a direitos de grupos vulneráveis, de “minorias discretas e insulares” (Justice Stone, *United States v. Carolene Products Company*).” (PCdoB, 2018, p. 15-16).

³⁴⁵ Destaca-se do voto do Relator, Ministro Roberto Barroso: “Portanto, Presidente, não acho que haja um impacto desproporcional sobre os mais pobres, salvo, infelizmente, como da lei natural da vida, o impacto que qualquer medida produz sobre as pessoas mais pobres. O pobre tem mais dificuldade, sim, de se deslocar, tem mais dificuldade de atender determinadas exigências ou de perder um dia de trabalho. Mas eu não acho que isso caracterize impacto desproporcional para fins de violação da Constituição.” (BRASIL, 2019d, p. 14-15).

Também podem ilustrar medidas indiretamente discriminatórias em razão de pobreza as seleções que adotam os requisitos de “experiência internacional” e “domínio de idioma estrangeiro” para vagas de trabalho em que tais atributos não sejam objetivamente necessários ou vinculados às atividades. Experiência internacional e domínio de idioma estrangeiro não são, a princípio, critérios proibidos de discriminação e podem não ter intenção de discriminar pessoas em situação de pobreza (pessoas em situação de pobreza inclusive podem ser sinceramente bem-vindas, caso preencham esses requisitos), mas possuem um efeito de prejudicar o acesso de pobres a essas vagas, considerando que, na realidade fática, as pessoas em situação de pobreza enfrentam maiores dificuldades para satisfazer tais requisitos. Por outro lado, caso se reconheça que esses critérios não são neutros em relação à situação de pobreza, ou que foram estabelecidos com a intenção de afastar pobres, essas medidas seriam diretamente discriminatórias³⁴⁶.

Nesses casos de discriminação indireta, as pessoas em situação de pobreza discriminadas não são simplesmente as pessoas que um discriminador identificou como pobres e intencionou submeter a tratamento prejudicial, mas pessoas que sofrem resultados desproporcionalmente prejudiciais dessa medida. Desse modo, a perspectiva de análise não é do discriminador, o que leva que a análise das pessoas em situação de pobreza que sofrem esses impactos discriminatórios pode se aproximar mais de concepções e mensurações oficiais de situação de pobreza, como as adotadas para fins de políticas públicas. De toda maneira, será importante uma análise ampla, pois medidas aparentemente neutras podem prejudicar pessoas em razão de pobreza por efeitos não estritamente monetários e pouco destacados em propostas multidimensionais.

Ainda que ela própria por vezes limitada a um plano individualizável, a discriminação indireta aponta a uma dimensão coletiva do fenômeno discriminatório por identificar formas que afetam grupos específicos como um todo (MOREIRA, 2020, p. 407). Além de medidas individuais com impactos discriminatórios, ela permite reconhecer a discriminação como um fenômeno objetivo e difuso, em que medidas, mesmo sem

³⁴⁶ Como se vê, nuances da discriminação em razão de pobreza potencializam algumas dificuldades classificatórias, o que exige ressaltar que as classificações das modalidades direta e indireta de discriminação não devem obstaculizar o enfrentamento da discriminação por pobreza, mas, pelo contrário, facilitar a identificação das manifestações dessa discriminação.

intenção discriminatória, geram resultados que fomentam e reproduzem estruturas sociais perpetuadoras de realidades discriminatórias, fomentando também preconceitos e estereótipos sobre grupos (RIOS, 2008, p. 117).

3.3.3.3 Discriminação institucional e proibição de discriminação por pobreza

A discriminação indireta possibilita discutir a reprodução de privilégios invisibilizados ou naturalizados na sociedade em favor de grupos dominantes, trazendo à tona a hipótese de *discriminação institucional*³⁴⁷ (RIOS, 2008, p. 118-153), a qual não se limita à hipótese indireta, embora com ela tenha imbricações (MOREIRA, 2020; RIOS, 2008, p. 135-137; RIOS, 2021). Nesse caso, há múltiplas ações, individuais e coletivas, que ocorrem em prejuízo de indivíduos ou grupos de modo rotineiro, com e sem intenção ou explicitude, e que se naturalizam por estarem inseridas em sociedades cujas instituições (desde normas e práticas formais e informais de organizações, até pré-compreensões amplas e difusas presentes na cultura) validam essas ações prejudiciais (RIOS, 2008, p. 136). O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a exigência de combate à discriminação institucional como decorrência do conteúdo do princípio da igualdade e não-discriminação (ADC 41 - BRASIL, 2017b; HC 154.248 – BRASIL, 2022b; ADPF 186 – BRASIL, 2014a). E há inclusive proposta legislativa que conceitua a discriminação institucional em relação ao critério raça (BRASIL, 2019e³⁴⁸).

Algumas das práticas de discriminação institucional contra pobres decorrem de ações dos próprios grupos dominantes no âmbito do funcionamento de instituições formais. A omissão política em se corrigir monetariamente a tabela de imposto de renda das pessoas físicas é uma medida que prejudica especialmente os indivíduos de renda mais baixa, os quais estariam na faixa de isenção caso a tabela acompanhasse a inflação³⁴⁹, sem falar em demais diversas discrepâncias na tributação direta que

³⁴⁷ Para um detalhamento do tema em artigos clássicos para sua concepção, ver Friedman (1975), McCrudden (1982); para uma exposição mais elucidativa e contemporânea, ver Henry (2010).

³⁴⁸ Nos termos do Projeto de Lei nº 5.885/2019, que busca enfrentar o racismo institucional nos órgãos de segurança pública e privada: “Para os fins desta Lei, considera-se racismo institucional as culturas e padrões presentes nas instituições e organizações públicas e privadas que, de modo consciente ou inconsciente, impeçam o tratamento e a prestação de um serviço profissional, adequado, igualitário e digno às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica.” (BRASIL, 2019e).

³⁴⁹ O valor limite para isenção do imposto é o mesmo desde o ano-calendário 2016 (R\$ 1.903,98). Naquele ano, o trabalhador que auferisse renda de dois salários-mínimos (R\$ 1.760,00, considerando o salário-

favorecem os mais ricos e na manutenção de um sistema tributário regressivo pautado no consumo (CHIEZA; DUARTE; CESARE, 2018; SILVA, 2021, p. 134-136). Essas medidas são previstas na legislação tributária elaborada pelas instituições políticas³⁵⁰ e não se vinculam diretamente a um outro indivíduo pertencente a essas instituições. E como são medidas instituídas na legislação, observadas cotidianamente e sem explicitude discriminatória, elas são normalizadas na dinâmica social³⁵¹. Medidas de retração de investimento público e desmantelamento de direitos sociais são justificadas por argumentos técnicos supostamente neutros, os quais são repercutidos pelas instituições em favor dos grupos dominantes. Para além da questão tributária e econômica, as pedras construídas sobre o piso de marquises para impedir que pessoas em situação de rua ali dormissem (arquitetura hostil) foram majoritariamente naturalizadas nas cidades brasileiras por décadas, sendo senão estimuladas, toleradas – “Isso está aí há tantos anos...”, justificam ao padre Júlio para se omitir frente à arquitetura hostil (G1, 2021).

A naturalização das medidas é uma questão importante decorrente da discriminação institucional e reflete também ações individuais. O comentário de um deputado estadual de que determinadas mulheres são “fáceis porque são pobres” (UOL, 2022b) não é simplesmente um ato isolado de um indivíduo que atua em contrariedade o consenso social; a tranquilidade do deputado em gravar tal comentário, junto a outros semelhantes, e compartilhar em uma rede social aponta a naturalidade da situação, mesmo que, nesse caso concreto, tenha havido reações mais sérias, especialmente

mínimo de R\$ 880,00 em 2016), estaria isento do imposto. Importante destacar que essa renda do trabalhador pode ser a renda familiar para diversas pessoas, o que eventualmente pode as enquadrar como pobre monetariamente mesmo por padrões baixos de linha de pobreza. Em 2022, o trabalhador que auferir renda um pouco acima de 1,5 salário-mínimo (considerando o salário-mínimo de R\$ 1.212,00 em 2022) está sujeito a tributação. Esses dados são apenas intensificados caso se considere que esse trabalhador não costuma ter gastos com educação e saúde privadas (de modo que não realiza deduções na apuração do imposto) e que a evolução do salário-mínimo não tem acompanhado a inflação. Para uma análise acadêmica mais abrangente para redução da regressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil, ver Chieza; Franchescini e Santos (2020).

³⁵⁰ Embora não seja aqui o tema, cabe ressaltar a possibilidade do controle de constitucionalidade de decisões políticas inclusive no âmbito da tributação e suas medidas não manifestamente discriminatórias, como inclusive reconheceu o STF para julgar inconstitucional uma previsão de isenção tributária que resultava discriminação indireta contra deficientes (ADI 5.583 – BRASIL, 2021a).

³⁵¹ Se a não-correção da tabela do IR pode encontrar maior resistência por prejudicar diretamente também parte dos estratos médios monetariamente, seguem restritas as discussões sobre medidas ainda mais impactantes à arrecadação e favorecedoras dos super ricos monetariamente, como a isenção sobre dividendos e a não instituição do imposto sobre grandes fortunas.

diante da situação dessas mulheres de refugiadas de guerra. Um ministro de Estado que critica uma política cambial em uma palestra porque, entre outras razões, “empregada doméstica estava indo para Disneylândia, uma festa danada” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020), sabe do acolhimento de sua fala pelo estrato dominante da sociedade, tanto que reações não abalaram sua posição.

A discriminação institucional é ancorada por um sentimento de superioridade de grupos dominantes e seus interesses de manter diferenças de status cultural e material entre os grupos (MOREIRA, 2020, p. 462), o que se alinha à fundamentação da *aporofobia* (CORTINA, 2017). O “nojo” da elite contra os pobres é manifestado intensamente quando ela entende que os códigos sociais são desrespeitados sem seu consentimento e seus lugares sagrados são invadidos (MENDONÇA; JORDÃO, 2014). Tomando os exemplos de Mendonça e Jordão (2014), esse nojo é ilustrado no pavor e no desespero de pessoas em um shopping da elite diante de um ato de pessoas sem-teto e moradores de periferia que simplesmente combinam de ir ao shopping para olhar mercadorias e experimentar roupas, como tantas pessoas não-pobres regularmente fazem (HIATO, 2008). Também é sintomática a repulsa aos “pobres” que *transformaram aeroportos em rodoviárias* (UOL, 2019; ISTOÉ, 2019), mesmo que essas pessoas objeto da repulsa não sejam monetariamente pobres.

A incorporação, pelas instituições, dos interesses dos grupos dominantes para determinar suas operações resulta que esses interesses passem a operar de modo independente da vontade desses grupos e constituam prática habitual e ordinária (MOREIRA, 2020, p. 458-459). Essa aparente neutralidade das instituições, entre inúmeros efeitos, produz a noção de “mérito individual” de acordo com a correspondência à “normalidade” dos padrões institucionais (RIOS, 2008, p. 139-140), o que na lógica neoliberal serve para tratar a situação de pobreza como uma questão individual, como visto (seção 3.2.1). Os interesses dos grupos dominantes são reproduzidos, então, também por indivíduos que não pertencem aos grupos dominantes. Além dos donos das lojas e frequentadores da elite econômica, também os trabalhadores do shopping agiam com nojo em relação aos sem-teto (MENDONÇA; JORDÃO, 2014; HIATO, 2008,

13min45s³⁵²). Além de famosos e pertencentes à elite econômica (UOL, 2019; ISTOÉ, 2019), também professores universitários, eventualmente não considerados ricos, manifestam repulsa aos “pobres” em aeroportos (UOL, 2014).

Enquanto reprodutora de padrões de favorecimento aos grupos dominantes (VERNES-PINTO, 2020), a discriminação institucional possui uma ampla e abrangente atuação na própria gênese e perpetuação dos fenômenos discriminatórios (RIOS, 2008, p. 137). Entre diversos dos seus aspectos, destaca-se aqui, para contribuir à compreensão da discriminação em razão de pobreza e dos protegidos pela sua proibição, o quanto a discriminação institucional ocorre pelo tratamento de indivíduos ou grupos “a partir dos estereótipos negativos que circulam no plano cultural.” (MOREIRA, 2020, p. 457).

Alguns dos elementos utilizados para identificação de alguém como pobre, e para sua discriminação por essa razão, referem-se a estereótipos negativos e estigmas culturais atribuídos a pessoas em situação pobreza. Os estigmas são construções sociais que recaem sobre elementos como formas de status cultural, identidades sociais e demais traços salientes, carregando conotações negativas para diferenciar determinadas pessoas e as inferiorizar como não merecedoras do mesmo respeito devido a outras, perpetuando seu status material e cultural inferior (MOREIRA, 2020, p. 383-384)³⁵³. No exemplo de discriminação direta citado acima, a criança bolsista pode ser mais frequentemente identificada e discriminada por ser pobre no ambiente escolar a depender tão somente do seu prenome, considerando o marcador social *nome de pobre*³⁵⁴. Notadamente, alguém é considerado “pobre” pelo modo de se vestir e falar.

³⁵² Conforme fala de um dos manifestantes: “O patrão não mandou ele olhar com nojo, mandou ele fechar a loja... não olhar pra gente com nojo. Você vê nas imagem, eles com cara de nojo... Tavam ali, recriminando a gente, olhavam pra gente com nojo... Aquelas vendedora ali, assalariada, ganham por comissão... pobre. Paga aluguel, anda de ônibus... eu duvido se eles moram em prédio de Botafogo ali... Moram? Em condomínio? Não mora... Quem mora nem ali tava... O patrão dava a ordem: ‘baixa as porta’. O gerente dava a ordem: ‘baixa as porta’. Mas o gerente não fava ‘olha pra ele de cara feia’, porque isso ninguém manda olhar não... pessoal olhar porque quer. E era isso que estava acontecendo, a gente sendo recriminado não só pelos ricos, mas pelos próprios pobres que trabalham no shopping.” (HIATO, 2008, 13min45s).

³⁵³ Nesse sentido, sintetiza Moreira (2020): “O estigma representa uma identidade imputada a alguém, imputação que decorre de um processo de atribuição de sentidos a traços que a pessoa possui ou que são atribuídos a ela. Ele então coloca uma situação problemática: é uma forma de identidade virtual socialmente criada que não corresponde à particularidade de indivíduos.” (MOREIRA, 2020, p. 385).

³⁵⁴ Sobre essa noção, presente no imaginário popular, Scottini (2011, p. 56-57) pesquisa a relação entre nomes e performance escolar em São Paulo e identifica que os prenomes apontam a níveis de status

Conforme Pierre Bourdieu (2007), não é apenas o capital econômico que estrutura as desigualdades sociais, mas também o capital cultural, pois os *gostos* funcionam como marcadores privilegiados de classe, de modo que escolhas cotidianas sobre arte, esporte e outros interesses servem como marcas de distinção social. À medida que o ensino escolar e a família são modos de obtenção desse capital cultural (BOURDIEU, 2007), essa criança bolsista poderia sofrer menor discriminação direta por pobreza por parte de seus colegas, por exemplo, caso tivesse um irmão mais velho que, tendo também sido bolsista nessa escola, ensinasse-o práticas culturais desse ambiente (no contexto brasileiro, se interessar por tênis, e não futebol, ilustrativamente). Vê-se, portanto, que elementos como o nome e o interesse esportivo podem influenciar na discriminação de alguém por pobreza por funcionarem como marcadores de diferença, não obstante esses elementos não se refiram a concepções de pobreza monetária ou mesmo, em regra, multidimensional (possuir um nome ou se interessar por um esporte, *per si*, não são fatores de análise multidimensional). Assim, o capital cultural da pessoa também é considerado na análise de o quanto ela é valiosa para intercambiar recursos reciprocamente e, conseqüentemente, na análise de sua pobreza em determinado contexto social (CORTINA, 2017).

Isso leva a ressaltar um aspecto importante: outros marcadores sociais, como raça, origem e sexo, devem ser considerados já para a própria compreensão dos indivíduos a serem protegido por discriminação em razão de pobreza, afora a interseccionalidade entre as discriminações. Prosseguindo no exemplo da discriminação direta contra a criança estudante, não é difícil imaginar como a avaliação de ela ser pobre ou não, ainda que apenas monetariamente, pode variar em relação à sua raça e

econômico e capital do cultural familiar dos estudantes, o que reflete em diferenças de desempenho escolar: “Podemos afirmar que a relação entre nomes e status socioeconômico é uma característica marcante da atual geração de jovens nascidos entre o final dos anos 80 e começo dos 2000. Isso reflete um cenário em que a desigualdade socioeconômica está associada a outra desigualdade, a de capital cultural familiar. Os pais que escolhem o nome Jackson para o filho (nome fictício) são, em média, mais pobres e menos educados do que os pais de um Heitor, por exemplo. Provavelmente o nome Jackson foi gerado por um padrão cultural muito influenciado pelas linguagens de massa (televisão e cinema), enquanto Heitor por um padrão mais influenciado por linguagem escrita. Tais diferenciais culturais familiares se refletem nos primeiros nomes e, mais importantes, são transmitidos para os filhos. Como resultado, Heitor tem, em média, notas melhores que as de Jackson.”

origem³⁵⁵. Conforme Cortina (2017), elementos pessoais usualmente vinculados à pobreza servem para identificar alguém como pobre. Um bolsista branco e morador de um bairro “valorizado”, tende a ser considerado menos pobre monetariamente do que um bolsista negro e morador da periferia, ainda que suas famílias tenham a mesma condição econômica e a moradia do estudante na periferia seja melhor avaliada monetariamente. Já o fator sexo pode ilustrar situações de discriminação indireta, em que homens e mulheres são tratados igualmente mas o efeito desse tratamento igualitário é mais prejudicial às mulheres, considerando os impactos diferenciados da pobreza às mulheres (CIDH, 2017, par. 304-337; FREDMAN, 2011a, p. 574-576).

Nos termos demonstrados pelo Relatório da CIDH (2017, par. 73), a pobreza multidimensional deve considerar também o fator “discriminação”, além de outros como educação deficiente, vulnerabilidade e exclusão. Portanto, elementos utilizados para discriminação em determinado contexto devem ser considerados já para identificação da própria situação de pobreza. Além de fatores mais típicos da realidade brasileira, como raça, origem e religião, se alguém sofre discriminação em razão de seu nome em algum contexto, também isso deve ser considerado em algum nível de um fator de análise multidimensional.

Destaca-se também que a discriminação institucional prejudica o status social dos grupos subordinados inclusive por meio da utilização do humor para propagar estereótipos negativos e criar e disseminar estigmas (MOREIRA, 2019, p. 45-64). Em relação à pobreza no contexto brasileiro, Mendonça e Jordão (2014) demonstram como representações sobre classes populares em programas humorísticos de televisão referem-se aos pobres em viés de horror e nojo, bem como explicitamente os vinculam ao grotesco³⁵⁶. Fabrica-se assim estigmas que reforçam diferenças de capital cultural e que servem para inferiorizar os pobres e os submeter a discriminação. Daí se sustentam preconceções utilizadas, especialmente em contextos de discriminação direta, para

³⁵⁵ Na realidade urbana brasileira, estudantes adolescentes sofrem estereótipos negativos que “reforçam os estigmas dos três ps, como se pobres, pretos, moradores da periferias fossem simplesmente inferiores, portanto, seres humanos de segunda categoria.” (LONGO, 2012, p. 12-13)

³⁵⁶ Dentre os exemplos apresentados pelas autoras, além de falas que explicitamente associam pobres a comportamentos de horror e nojo (como o personagem “Caco Antibes” do programa “Sai de Baixo”), destaca-se a sua representação como pessoas que excessivamente falam alto, mastigam de boca aberta e se vestem de forma extravagante.

identificar alguém como pobre, como quem não possui valor para troca recíproca de recursos em determinado tempo e lugar.

3.3.3.4 Discriminação estrutural e proibição de discriminação por pobreza

Também em dimensão coletiva é o fenômeno da *discriminação estrutural*³⁵⁷, abordado anteriormente em relação aos julgamentos da Corte IDH sobre discriminação em razão de pobreza (seção 3.2.3). O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido os fenômenos de discriminação estrutural e institucional concomitantemente e sem apresentar distinções entre eles, com o mesmo objetivo de enfrentar essas manifestações de discriminação mediante ações afirmativas (ADC 41 - BRASIL, 2017b; ADPF 186 – BRASIL, 2014a; ADPF 738 – BRASIL, 2020c) e interpretações protetivas em favor de negros (HC 154.248 – BRASIL, 2022b) e homossexuais (ADO 26 – BRASIL, 2020g).

Da análise de normas do sistema universal de proteção dos direitos humanos (ONU, 2011³⁵⁸; ONU, 2009³⁵⁹), verifica-se a discriminação estrutural, também denominada como sistêmica, com uma maior abrangência em dimensão coletiva, contemplando em seu âmbito manifestações discriminatórias nas instituições. É o que se

³⁵⁷ Para um artigo clássico sobre o conceito no direito estadunidense, ver Bonilla-Silva (1997). Pincus (1993) elabora uma diferenciação entre os conceitos de discriminação individual, institucional e estrutural na qual o critério distintivo das duas últimas, coletivas, refere-se à intenção discriminatória (institucional) e ao efeito discriminatório (estrutural). Essa classificação, no entanto, não tem prevalecido.

³⁵⁸ Nos termos da *Recomendación General nº 34* (ONU, 2011), emitida pelo Comitê das Nações Unidas responsável pela supervisão da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: “El racismo y la discriminación estructural contra afrodescendientes, enraizados en el infame régimen de la esclavitud, se manifiestan en situaciones de desigualdad que afectan a estas personas y que se reflejan, entre otras cosas, en lo siguiente: el hecho de que formen parte, junto con las poblaciones indígenas, de los grupos más pobres de la población; sus bajas tasas de participación y representación en los procesos políticos e institucionales de adopción de decisiones; las dificultades adicionales a que hacen frente en el acceso a la educación, la calidad de esta y las posibilidades de completarla, lo que hace que la pobreza se transmita de generación en generación; el acceso desigual al mercado del trabajo; el limitado reconocimiento social y la escasa valoración de su diversidad étnica y cultural, y su desproporcionada presencia en la población carcelaria.” (ONU, 2011, par. 6).

³⁵⁹ Nos termos da *Observación General nº 20* (ONU, 2009), emitida pelo Comitê das Nações Unidas responsável pela supervisão do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “El Comité ha constatado periódicamente que la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.” (ONU, 2009, par. 12).

extrai inclusive de proposta legislativa em conceituação de racismo estrutural no Brasil (BRASIL, 2019f³⁶⁰). Daí, caberia à discriminação institucional salientar o funcionamento da discriminação estrutural por meio de instituições, o que indica a conexão entre os conceitos e também com a discriminação indireta (RIOS, 2021).

A discriminação estrutural é “consequência da existência de sistemas discriminatórios que promovem a exclusão de grupos minoritários das diversas dimensões da vida”, operando esses sistemas também por meio das mais diversas instituições, públicas e privadas (MOREIRA, 2020, p. 466). Conforme demonstrado (seção 3.2.3), a Corte IDH tem identificado a discriminação estrutural em razão de pobreza a partir dos diversos prejuízos sofridos pelas pessoas devido à sua situação de pobreza em um contexto de padrões discriminatórios coletivos e massivos. No julgamento de 2016, a Corte IDH identificou um contexto de *discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica* de 85 trabalhadores submetidos a trabalho escravo e escravidão, pois eles estavam em situação de pobreza, tinham origem de regiões pobres, com baixo desenvolvimento humano e perspectivas de trabalho e emprego, eram analfabetos e não eram escolarizados, sendo a pobreza a principal razão para se submeterem ao trabalho escravo (CORTE IDH, 2016a). No julgamento de 2020, a Corte IDH identificou a *discriminação estrutural em razão da pobreza* das trabalhadoras vítimas de uma explosão em fogos de artifício, pois, principalmente, as vítimas estavam inseridas em um contexto em que não tinham acesso a outra fonte de renda e necessitavam se expor ao aceitar trabalhos em condições vulneráveis (CORTE IDH, 2020).

No julgamento do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil (CORTE IDH, 2016a), o Voto Fundamentado do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot apontou os seguintes elementos a serem considerados, de modo enunciativo e não limitador, para verificar a existência de um contexto discriminação estrutural:

³⁶⁰ Nos termos do Projeto de Lei nº 5.875/2019, que altera o Estatuto da Igualdade Racial para para dispor sobre o conceito de racismo estrutural e sobre o combate desta modalidade de discriminação racial nas organizações públicas e privadas, considera-se: “racismo estrutural nas instituições públicas e privadas: culturas, procedimentos, disposições e comportamentos discriminatórios por parte dos servidores, empregados e associados nas instituições e organizações públicas e privadas que impeçam, dificulte ou modifiquem o atendimento, tratamento e/ou a prestação de um serviço ou produto adequado, às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica”. (BRASIL, 2019f).

i) um grupo ou grupos de pessoas com características imutáveis ou imodificáveis pela própria vontade da pessoa ou que estão relacionados a fatores históricos de práticas discriminatórias, podendo ser este grupo de pessoas uma minoria ou maioria; ii) que estes grupos se encontravam em uma situação sistemática e histórica de exclusão, marginalização ou subordinação que os impedia de ter acesso a condições básicas de desenvolvimento humano; iii) que a situação de exclusão, marginalização ou subordinação se concentra em uma região geográfica determinada ou pode também ser generalizada em todo o território de um Estado e, em alguns casos, pode ser intergeracional; e iv) que as pessoas pertencentes a estes grupos, sem importar a intenção da norma, a neutralidade ou a menção expressa de alguma distinção ou restrição explícita baseada nos enunciados e interpretações do artigo 1.1 da Convenção Americana, são vítimas de discriminação indireta ou de discriminação *de facto*, em virtude das atuações ou da aplicação de medidas ou ações implementadas pelo Estado. (CORTE IDH, 2016a, par. 80)

Assim, o Juiz destacou que se identifica discriminação estrutural quando um grupo protegido ou membro desse grupo (o que, como já vimos até aqui, inclui pessoas em situação de pobreza) encontra-se em situação sistemática e histórica de subordinação e sofra efeitos discriminatórios, independentemente de intenção ou explicitude das medidas que causem esses efeitos. Em relação à discriminação estrutural em razão de pobreza, o Juiz atentou a pronunciamentos dos Relatores Especiais sobre Pobreza Extrema das Nações Unidas para identificar que a pobreza “é uma situação criada, propiciada e perpetuada por ações e omissões dos Estados e de outros agentes”, sendo aprofundada pelo não enfrentamento das “desigualdades estruturais e sistêmicas, de ordem social, política, econômica e cultural” (CORTE IDH, 2016a, par. 68). Assim, o Juiz manifestou que nesses contextos de discriminação estrutural,

o direito das pessoas que vivem na pobreza de participar plenamente na sociedade e na adoção de decisões esbarra em uma grande quantidade de obstáculos que agravam a situação, obstáculos de natureza econômica, social, estrutural, jurídica e sistêmica. Por outra parte, ainda quando existem mecanismos participativos, as pessoas que vivem na pobreza têm sérias dificuldades para usá-los ou exercerem sua influência através deles por falta de informação, uma educação escassa ou analfabetismo. (...) (CORTE IDH, 2016a, par. 69).

Considerando o exposto até então, especialmente no primeiro capítulo dessa pesquisa, visualiza-se a importância do vínculo entre discriminação estrutural e pobreza. Conforme apontado pelo Relatório da CIDH (2017) abordado na seção 1.3.2, as violações de direitos humanos nos contextos de pobreza vão se somando e cada uma delas incide

de uma forma negativa sobre as outras, resultando em um círculo vicioso de violações interconexas (CIDH, 2017, par. 96).

As pessoas em situação de pobreza não são discriminadas apenas quando determinados indivíduos as violentam, ofendem, humilham e tratam com desdém e nojo, quando pessoas e instituições restringem seus direitos em alguma situação concreta por sua situação de pobreza, ou quando se vergonham por não poder participar do mercado de consumo monetário que é imposto a todos também pela publicidade. Nem só quando sofrem os impactos diferenciados de uma específica medida neutra ou quando são ridicularizadas na televisão através do humor. Tampouco somente quando identificam uma determinada situação de violação de um direito humano (político, econômico o cultural) que deve ser assegurado pelo Estado a todos sem discriminação, tais como, exemplificativamente, violações ao: direito à alimentação adequada, em contextos que não podem adquirir alimentos; direito à vida e à integridade pessoal, em contextos nos quais os seus bairros são os mais submetidos à violência; direito a não ser submetido a escravidão e servidão, em contextos nos quais não possuem oportunidades de acesso a outras fontes de renda ou de trabalho digno; direito à liberdade pessoal, em contextos nos quais são presos arbitrariamente e considerados suspeitos por sua situação de pobreza; o direito à proteção da família, em contextos que as crianças são separadas de seus pais e destinadas à adoção por famílias não-pobres; direito à propriedade privada, em contextos que as forças policiais invadem suas residências, danificam ou roubam seus pertences; direito de circulação, em contextos que as autoridades os impedem de ir a locais públicos, como a praia, ou lá são excluídos e humilhados pelos não-pobres; direitos políticos, em contextos que o sucesso em eleições é vinculado ao poder econômico do candidato; direito ao trabalho, e a uma remuneração digna, em contextos de trabalhos informais e cada vez mais precarizados; e direito à cultura, em contextos que suas manifestações artísticas são reprimidas e alvos de rejeição por determinados estratos sociais. Todos essas desvantagens podem estar presentes, em maior ou menor nível, no cotidiano de pessoas em situação de pobreza e de modo conectados, concorrendo para uma situação de vulnerabilidade marcada por diversos fatores.

As desvantagens enfrentadas pelas pessoas em situação de pobreza não se referem a um problema político ou econômico momentâneo, fruto de eventual ocasião

extraordinária de uma sociedade. Elas decorrem da dominação social que os grupos dominantes objetivam através da discriminação estrutural e suas manifestações nas diversas dimensões da vida, entre elas a política e a economia (MOREIRA, 2020, p. 465-468). A discriminação estrutural em razão de pobreza decorre da acumulação dessas desvantagens pelas pessoas nessa situação. Os sistemas de dominação que sustentam as subordinações podem ser alterados à medida que contestados, mas por isso mesmo ele promovem ideologias que atribuem as desigualdades sociais aos membros dos grupos subordinados, e não às formas de discriminação sistematicamente praticadas (MOREIRA, 2020, p. 467). Como visto ao se abordar o tratamento da pobreza pelo neoliberalismo (seção 3.2.1), isso pode ocorrer pela responsabilização individual do pobre pela sua situação.

Essas diversas desvantagens obstaculizam as pessoas em situação de pobreza de acessar instituições econômicas, políticas ou acadêmicas, o que permite a continuação do funcionamento das instituições em reprodução dos interesses dos grupos dominantes e a manutenção da subordinação dos demais grupos de modo durável ou permanente (MOREIRA, 2020, p. 469-470). Por isso, é possível apontar a discriminação estrutural como causa do status subordinado de indivíduos membros de grupos protegidos (MOREIRA, 2020, p. 469). A partir daí, a discriminação estrutural contra pobres atua por diversos meios políticos, econômicos, culturais e sociais a resultar na perpetuação da pobreza, dificultando a superação dessa situação. Conforme apontado pelo Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot no julgamento de 2016,

as pessoas que sofrem pobreza estrutural são pessoas que, em geral, transmitem esta situação aos seus descendentes e de maneira histórica, suas possibilidades de participação política se veem diminuídas e também é negado o seu acesso a serviços básicos; (...). (CORTE IDH, 2016a, par. 71).

Esse aspecto intergeracional das práticas discriminatórias (MOREIRA, 2020, p. 474-480) é de extrema relevância no caso brasileiro de baixa mobilidade social das pessoas em situação de pobreza, conforme já abordado na seção 3.3.1. As desvantagens sofridas pelas pessoas em situação de pobreza frequentemente são enfrentadas tanto por elas em sua vida inteira, quanto por seus antecedentes no passado e por seus descendentes no futuro. E considerando como a discriminação estrutural prejudica inclusive a saúde mental dos membros de grupos protegidos (MOREIRA, 2020,

p. 473), é importante destacar como os efeitos psicológicos da neoliberalização da vida cotidiana (seção 3.2.1) prejudicam especialmente as pessoas em situação de pobreza, que não tem condições de participar do jogo da concorrência individual.

3.3.3.5 Discriminação múltipla e proibição de discriminação por pobreza

Para finalizar essa ilustração de manifestações de discriminação em razão de pobreza e dos indivíduos por protegidos por sua proibição, é importante destacar outro aspecto que, por si só, levaria a outra pesquisa: as manifestações de discriminação em razão de pobreza estão sujeitas a dinâmicas de discriminação múltipla e interseccional (VERNES-PINTO, 2022; RIOS, SILVA, 2015), em que diversos fatores de discriminação prejudicam ainda mais intensamente o reconhecimento, gozo e exercício de direitos por certos indivíduos e grupos (RIOS, 2019, p. 97). Nessa abordagem da discriminação interseccional, a discriminação múltipla é considerada em uma perspectiva qualitativa, como um fenômeno discriminatório original decorrente da interação de dois ou mais critérios proibidos de discriminação, simultaneamente ou não, sem que haja possibilidade de decomposição deles (RIOS; SILVA, 2015, p. 24).

A presença de outros critérios proibidos de discriminação, além de servir à própria identificação de alguém como em situação de pobreza, cria um novo fenômeno discriminatório considerando a intersecção das discriminações. Nos termos demonstrados pelo Relatório da CIDH (2017) e por Fredman (2011a), as pessoas em situação de pobreza tanto são, em sua maioria, pessoas vinculadas a outros grupos protegidos de discriminação, quanto sofrem maiores prejuízos por esse vínculo. Com essa atenção, a Corte IDH identificou que a mãe separada dos seus filhos sofreu discriminação interseccional por ser mãe solteira em situação de pobreza (CORTE IDH, 2018), bem como que as vítimas da explosão da fábrica de fogos, além da discriminação estrutural por pobreza, sofriam desvantagens em razão de sexo, raça e gravidez, de modo que confluíam padrões de discriminação estrutural e interseccional que as vulnerabilizavam (CORTE IDH, 2020).

Rodrigo da Silva Vernes-Pinto (2022) bem ilustra essas intersecções e apresenta os possíveis tratamentos jurídicos para seu enfrentamento no direito brasileiro. Em

ilustração de manifestações dessas discriminações no contexto social nacional, é possível atentar a intersecções de raça, gênero e classe³⁶¹ tanto no funcionamento do mercado de trabalho, em que há uma falsa noção de normalidade sobre mulheres negras de baixa classe social serem submetidas aos piores postos de trabalho, quanto nos estereótipos atribuídos às mulheres negras (VERNES-PINTO, 2022, p. 122-152). Também intersecções de raça e classe se destacam em relação à violência sofrida por jovens negros pobres e ao histórico de discriminações e preconceitos aos quais os negros são submetidos (VERNES PINTO, 2022, p. 152-187).

Mesmo em manifestações discriminatórias mais individualizáveis e intencionais, não é difícil visualizar como, no Brasil, por exemplo, um homem negro da periferia urbana dirigindo um carro de valor vinculado à riqueza monetária será objeto, no mínimo, de desconfiança³⁶²; uma mulher preta e gorda é tratada como pobre e, em razão da intersecção desses fatores, sofre diversas violências em seu cotidiano, dificuldades em relações afetivas por não atender ao padrão de beleza feminino e inclusive bullying escolar³⁶³; e que a discriminação contra pessoas nordestinas acumula fatores como origem, cultura, raça e classe social³⁶⁴. O citado comentário de “mulheres fáceis porque são pobres” é sintomático de uma discriminação nem só contra pobres, nem só contra mulheres.

A interseccionalidade dos critérios proibidos é relevante também para situações de maior aparência de neutralidade, mas em que a pobreza é agravada por outras discriminações. Uma análise de situação de pobreza centrada apenas na renda dos indivíduos já indica que, no Brasil, são as pessoas negras as mais pobres monetariamente, considerando dados de 2018 que a proporção de pessoas negras com rendimento inferior às linhas de pobreza monetárias do Banco Mundial era maior que o

³⁶¹ Sobre um retrato da influência de raça/cor e classe nas experiências e nas estratégias de violências contra mulheres em Porto Alegre/RS, ver a obra de Luana Pereira da Costa (2021).

³⁶² Como ilustra Racionais MC's (2002), “cê tá dirigindo um carro, o mundo inteiro tá de olho em você, morou? Sabe por quê? Pela sua origem, morou irmão? É desse jeito que você vive. É o negro drama”. E como dizem Caetano Veloso e Gilberto Gil (1993), inclusive os “quase brancos” são tratados como “quase pretos de tão pobres”.

³⁶³ Exemplificativamente, ver o artigo “Eles me chamam de feia, macaca, chata e gorda. Eu fico muito triste” – Classe, raça e gênero em narrativas de violência na escola”, de Ferrari (2010).

³⁶⁴ Sobre o assunto, ver a dissertação “Por ser de lá: a tutela jurídica da mulher nordestina sujeita a discriminação múltipla com base em gênero, origem e cultura”, de Mariana Camilo Medeiros Rosa (2018).

dobro da proporção entre as brancas³⁶⁵ e, mesmo quando fora das linhas de pobreza, o rendimento médio das pessoas negras supera pouco da metade do rendimento das pessoas brancas³⁶⁶ (IBGE, 2019). Há também uma sobrerepresentação feminina na pobreza no Brasil, concentrando-se em determinadas regiões e afetando mais as mulheres negras e indígenas (RAIHER, 2016), o que vem sendo agravado nas últimas décadas (SOUZA; PENTEADO; NASCIMENTO; RAIHER, 2020). E mesmo quando as pessoas possuem as mesmas rendas, esses fatores de raça e sexo, entre outros, ainda serão relevantes para o seu nível de fruição de direitos humanos básicos³⁶⁷.

3.3.3.6 Proibição de discriminação por pobreza como antissubordinação

A atenção a esses diversos modos de manifestações discriminatórias sofridas por pessoas em situação de pobreza permite, então, apontar caminhos para o desenvolvimento do conteúdo da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro. Por vezes, as vítimas dessa discriminação são mais facilmente identificadas em manifestações concretas em que se explicitem intenções discriminatórias contra pessoas ou grupos por sua identificação como pobres. Em outras vezes, é necessário atentar à subordinação social das pessoas em situação de pobreza e as desvantagens que elas enfrentam para exercer direitos humanos, independentemente de intenção de as discriminar.

O conteúdo da proibição de discriminação em razão de pobreza exige identificar e combater essas amplas dinâmicas discriminatórias que se concretizam de modo direto, indireto, institucional, estrutural e interseccional. Para tanto, a proibição de discriminação

³⁶⁵ “No tocante à pobreza monetária, a proporção de pessoas pretas ou pardas com rendimento inferior às linhas de pobreza, propostas pelo Banco Mundial, foi maior que o dobro da proporção verificada entre as brancas⁶. Em 2018, considerando a linha de US\$ 5,50 diários, a taxa de pobreza das pessoas brancas era 15,4%, e 32,9% entre as pretas ou pardas. Considerando a linha de US\$ 1,90 diários, a diferença também foi expressiva: enquanto 3,6% das pessoas brancas tinham rendimentos inferiores a esse valor, 8,8% das pessoas pretas ou pardas situavam-se abaixo desse patamar.” (IBGE, 2019, p. 4-5).

³⁶⁶ “(...) em 2018, as pessoas de cor ou raça preta ou parda receberam apenas 57,5% dos rendimentos daquelas de cor ou raça branca”. (IBGE, 2019, p. 3).

³⁶⁷ Uma pessoa que recebe um benefício de transferência de renda (como era o Programa Bolsa Família, ou agora é o Programa Auxílio Brasil) não receberá um valor menor por ser negra, por exemplo, o que pode a igualar em sua dimensão renda em relação a uma pessoa branca que receba o mesmo benefício. Mas independentemente da mesma renda, a discriminação racial sofrida pela pessoa negra resulta no maior prejuízo de sua situação de pobreza, tanto pelos prejuízos que sofre diretamente em razão de sua raça, quanto por prejuízos que sofre para o exercício pleno de outros direitos, como a educação e a saúde, por exemplo.

em razão de pobreza deve contemplar o conteúdo da proibição geral de discriminação abordado no capítulo 2. Como visto, as dimensões formal e material da igualdade, em algumas de suas versões, oferecem um nível de proteção antidiscriminatória às pessoas em situação de pobreza quando, respectivamente, impedem um favorecimento dos não-pobres ao assegurar um mesmo tratamento jurídico a todos e promovem distribuição de recursos aos pobres (seção 2.1.1). No entanto, é a interpretação do direito à igualdade por meio da perspectiva da antissubordinação que, ao permitir uma compreensão dinâmica do princípio constitucional de não-discriminação (art. 3º, inc. IV da CF/88), oferece meios mais efetivos para o enfrentamento das próprias raízes dessas manifestações discriminatórias e para sua transformação, além da repressão de situação individuais específicas (seção 2.1.2). A partir dela, expande-se o combate antidiscriminatório para reprovando tratamentos que criem ou perpetuem situações de subordinação das pessoas em situação de pobreza.

Conforme já detalhado, a perspectiva da antissubordinação oferece três contribuições aqui destacáveis: *i)* a compreensão da discriminação também como o resultado prejudicial a grupos subordinados, independentemente do propósito de prejudicá-los, o qual pode decorrer não só de ações individuais, mas de práticas institucionais e estruturais normalizadas na sociedade; *ii)* a consideração dos prejuízos de status cultural sofridos pelos membros dos grupos subordinados como parte das razões de criação e manutenção de sua subordinação, à medida que os prejuízos de status cultural se aliam e inclusive influenciam os prejuízos de status material; e *iii)* o objetivo de os membros dos grupos subordinados poderem participar da vida social ao mesmo nível que os demais, mediante sua afirmação enquanto indivíduos igualmente competentes para tanto.

Dentre os modos de concretização do conteúdo dessa proibição de discriminação em razão de pobreza, ressalta-se a proposta de Fredman (2011a – seção 2.1.2) para combater a pobreza por meio do direito à igualdade e não-discriminação em quatro dimensões: *i)* redistribuição de recursos e remoção de obstáculos enfrentados pelo pobres para exercício de direitos humanos; *ii)* reconhecimento da dignidade humana e do respeito social dos pobres, em eliminação de estigmas e estereótipos negativos que resultam em humilhações e violências contra eles; *iii)* transformação das estruturas

sociais que subordinam os pobres e os submetem a essa situação; e *iv*) promoção da participação social do pobres, enfrentando a exclusão sistemática e histórica.

Como também visto à seção 2.1.2, esse conteúdo de proibição de discriminação alinha-se as conclusões da primeira parte da pesquisa sobre a complexidade do fenômeno pobreza e de sua aproximação com a garantia dos direitos humanos. Inclusive por meio da compreensão da Corte IDH sobre o vínculo indissociável entre proibição de discriminação e garantia de direitos humanos (seção 2.2.2), que entende como discriminatória qualquer ação ou omissão que tenha o efeito ou resultado de prejudicar direitos humanos das pessoas em situação de pobreza, cabendo ao Estado adotar medidas específicas para enfrentar os prejuízos sofridos por essas pessoas.

Portanto, a proibição de discriminação em razão da pobreza impõe amplas medidas para combater prejuízos de status cultural e material sofridos pelas pessoas em situação de pobreza. Além da repressão de atos arbitrários contra indivíduos considerados pobres, enfrenta-se a lógica de sua inferiorização e os estereótipos negativos e estigmas que fundamentam essas medidas. Identifica-se medidas específicas que, embora neutras, produzem efeitos prejudiciais às pessoas em situação de pobreza, como também se discute o funcionamento institucional que promove essas medidas sem considerar esses resultados. Insurge-se contra a naturalidade com que pessoas em situação de pobreza são prejudicadas por políticas econômicas, sociais e culturais, bem como por discursos e ideologias que buscam manter a sua subordinação e dominação. Exige-se, assim, reformas institucionais e estruturais e ações afirmativas para o enfrentamento da subordinação social das pessoas em situação de pobreza. No contexto brasileiro de avanço do neoliberalismo e da financeirização da vida, essas reformas e ações afirmativas devem considerar aspectos monetários e promover distribuição de renda, à medida que o dinheiro serve para o exercício de direitos e inclusive para atribuição de valor social às pessoas. E ainda, essas medidas devem ir além para romper com as causas da pobreza e combater as práticas não apenas econômicas ou monetárias que a sustentam e reproduzem, nos termos detalhados. A partir dessas considerações, então, é possível ilustrar a amplitude de manifestações de discriminação contra pessoas em situação de pobreza no Brasil e apontar diretrizes para

o necessário desenvolvimento do conteúdo da proibição da discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro.

CONCLUSÃO

Essa pesquisa objetivou apresentar contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro. Para tanto, foi necessário uma extensa abordagem prévia de questões que, ao final, mostraram-se importantes.

A primeira parte da pesquisa analisou o fenômeno complexo da pobreza. O relatado recorte histórico sobre diferentes sentidos de pobreza em tempos e espaços diversos serviu a demonstrar a determinação histórica do conceito pobreza, bem como que a situação de pobreza involuntária possui um vago sentido comum de se referir a indivíduos ou coletivos compreendidos como “marginalizados” em uma determinada sociedade, servindo já para a própria posterior análise do conceito de *aporofobia*. A atenção ao debate contemporâneo sobre pobreza permitiu tomar ciência dos fundamentais conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, bem como das concepções monetária e multidimensional de pobreza, o que abriu os olhos à visualização que a pobreza, mesmo em sociedades monetizadas, não se restringe a questões vinculadas à renda dos indivíduos. Em maior detalhamento, identificou-se a teoria das capacidades de Amartya Sen como um influente modo de se analisar pobreza.

A compreensão da pobreza como uma questão de direitos humanos avançou em sentido ao rumo jurídico da pesquisa em dois importantes modos. Inicialmente, demonstrando como discursos e medidas de combate de pobreza sustentados na defesa de direitos humanos podem ter diferentes resultados, pois por vezes Estados e organizações internacionais buscam impor sua determinada visão de mundo a outros que não a compartilham, sob a justificativa de os proteger da pobreza, o que tem servido para assimilação dos “construídos” como pobres e para reprodução dos interesses dominantes. Após, aproximando especificamente a situação de pobreza e o direito à não-discriminação, pôde-se estabelecer que os indivíduos em situação de pobreza são titulares de direitos humanos; ações de enfrentamento de pobreza devem considerar seus efeitos também para o status desses indivíduos e aos grupos protegidos; eles sofrem estigmas e estereótipos negativos; e os prejuízos sofridos por quem está em situação de pobreza decorrem de múltiplas violações de direitos humanos, o que exige

mudanças estruturais na sociedade, e não apenas ações individuais. Essas conclusões foram extraídas, em sua maioria, do Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH sobre pobreza nas Américas, de 2017.

A segunda parte tratou da proibição geral de discriminação. A apresentação das tradicionais dimensões formal e material da igualdade jurídica da perspectiva da antissubordinação para se interpretar o conteúdo da igualdade como um mandamento de não-discriminação foi necessária para dois aspectos. A um, que as dimensões formal e material, em algumas de suas versões, podem oferecer algum nível de proteção antidiscriminatória às pessoas em situação de pobreza quando, respectivamente, impedem um favorecimento dos não-pobres ao assegurar um mesmo tratamento jurídico a todos e promovem distribuição de recursos aos pobres. No entanto, essas dimensões são insuficientes à proteção antidiscriminatória por, principalmente, não atentarem a desigualdades de status cultural e aos prejuízos de reconhecimento dos indivíduos em situação de pobreza. A dois, que a perspectiva da antissubordinação oferece meios mais efetivos para o enfrentamento das manifestações discriminatórias em razão de pobreza, tanto por atentar aos prejuízos de status cultural e de reconhecimento, quanto por reprovar tratamentos que criem ou perpetuem situações de subordinação das pessoas em situação de pobreza independentemente de intenções discriminatórias e buscar enfrentar as causas dessa subordinação. Nesse momento, destacou-se uma proposta de Sandra Fredman para enfrentamento de pobreza por meio dos direitos de igualdade e não-discriminação.

A conceituação jurídica de discriminação mediante incorporação de normas do direito internacional dos direitos humanos delimitou esse conteúdo de não-discriminação e apresentou conceitos essenciais para o direito da antidiscriminação. Já a compreensão da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH sobre o vínculo entre não-discriminação e garantia de direitos humanos destacou como a proibição de discriminação não se limita a ações negativas dos Estados, mas exige a implementação de direitos sob pena de responsabilização, bem como apontou uma aproximação entre os próprios conceitos de discriminação da Corte IDH e de situação de pobreza da CIDH. Por sua vez, a apresentação de traços particulares de normas do direito da antidiscriminação foi útil para indicar algumas diferenciações entre e outras normas

protetivas sobre pobreza e, principalmente, para já se defender a possibilidade de a própria “pobreza” (ou a “situação de pobreza”) ser um específico critério proibido de discriminação, e não necessariamente ser extraído do conteúdo de um critério que englobasse pobres e não-pobres (como, por exemplo, “posição econômica”).

A terceira parte, enfim, buscou desenvolver a pobreza enquanto critério proibido de discriminação. A análise inicial desse aspecto, ao apresentar modelos de reconhecimento de critérios proibidos de discriminação, e parâmetros jurisprudenciais utilizados para identificação dos critérios e grupos protegidos, serviu de base ao objetivo final para contribuir ao reconhecimento no direito brasileiro. Após, apresentou-se questões mais específicas, desafiantes e resolutivas. O panorama sobre a influência do neoliberalismo e de seus desafios ao tratamento jurídico da pobreza contribuiu para um importante esclarecimento sobre a função da aqui defendida proteção antidiscriminatória de pobreza. Enquanto o neoliberalismo reproduz um discurso de pobreza como uma questão de responsabilidade individual de quem está nessa situação e busca substituir direitos sociais universais por uma proteção mínima e focalizada de pobreza, o direito da antidiscriminação exige ações afirmativas para enfrentar estruturas e obstáculos que impedem igual exercício de direitos humanos por todos. A ilustração de resistências ao reconhecimento da pobreza como um critério proibido de discriminação em jurisdições estatais (especialmente, Estados Unidos) e das hipóteses de concretizar esse reconhecimento por meio das normas do direito internacional dos direitos humanos ressaltou a pertinência jurídica do tema e preparou o terreno para o que viria a seguir.

Na análise da jurisprudência da Corte IDH sobre discriminação em razão de pobreza, identificou-se campo fértil ao tema aqui abordado. Em julgamento de 2016 sobre trabalho escravo contemporâneo na Fazenda Brasil Verde (Pará), a Corte IDH responsabilizou o Brasil pela submissão das vítimas a um contexto de *discriminação estrutural histórica em razão de pobreza*, pioneiramente reconhecendo a existência de discriminação por pobreza. Enquanto o colegiado da Corte IDH identificou a proibição de discriminação por pobreza como parte do conteúdo da proibição de discriminação pelo já existente (na CADH) critério proibido “posição econômica”, o Juiz Ferrer Mac-Gregor destacou que, além desse modo, seria possível reconhecer a proibição de discriminação por pobreza como parte do conteúdo do igualmente já existente critério proibido “origem

social”, ou ainda como um novo critério proibido a partir da interpretação da cláusula de proibição de discriminação por “outra condição social”, considerando a concepção multidimensional de pobreza. Em um julgamento de 2018 contra a Guatemala, a Corte IDH afirmou a proibição de discriminação em razão de pobreza a partir do critério “posição econômica”, mas deixou de tecer amplas considerações sobre o tema. Já em outro julgamento contra o Brasil em 2020, a Corte IDH novamente reconheceu um contexto de *discriminação estrutural em razão de pobreza* sofrido pelas vítimas da explosão de uma fábrica de fogos em Santo Antônio de Jesus (Bahia). Nesse caso, o próprio colegiado incorporou a manifestação do Juiz Ferrer Mac-Gregor e afirmou a possibilidade de reconhecimento da proibição de discriminação por pobreza por meio dos três modos citados pelo Juiz.

Ao se aproximar do final da pesquisa, buscou-se especificar a proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro. Ao começar, apontou-se como alguns *aparentes* desafios não significam óbices ao reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro. Diante da atual ausência de reconhecimento legislativo expresso de critérios proibidos que fossem utilizados para afirmar a proibição de discriminação por pobreza, referiu-se que ela poderia ser superada pela vinculação à Corte IDH e à CADH, ou mesmo pela interpretação do mandamento constitucional de não-discriminação; diante de resistência de doutrinador estadunidense sobre a identificação dos “pobres” como um grupo social destinatário de proteção antidiscriminatória, ilustrou-se como as pessoas em situação de pobreza, no Brasil, constituem um reconhecido grupo subordinado socialmente; diante do parâmetro jurisprudencial de identificação de critérios proibidos através das categorias *características pessoais imutáveis e involuntárias e escolhas fundamentais*, demonstrou-se como essas categorias sequer são rigorosamente exigíveis para o reconhecimento de critérios, bem como que, de todo modo, a situação de pobreza no Brasil poderia ser enquadrada na categoria de característica pessoal, devido à baixa mobilidade social das pessoas em situação de pobreza, resultando praticamente em sua imutabilidade.

Na fundamentação normativa da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro, detalhou-se os modos dogmáticos de concretizar o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro. Destacou-se

como esse reconhecimento é possível tanto em vinculação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), considerando os julgamentos da Corte IDH e a sua interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) para extrair a proibição de discriminação por pobreza, quanto em decorrência da ordem constitucional brasileira que veda quaisquer formas de discriminação e objetiva erradicar a pobreza. Apresentou-se vantagens e desvantagens de três modos de se realizar o reconhecimento da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro: *i*) como parte do conteúdo do já existente critério proibido “posição econômica” (CADH, art. 1.1); *ii*) como parte do conteúdo do já existente critério proibido “origem social” (CADH, art. 1.1), ou “origem” (CF/88, art. 3º, IV); e *iii*) a partir de um específico critério proibido “pobreza” (ou “situação de pobreza”) com conteúdo autônomo, em interpretação das cláusulas de proibição de discriminação por “qualquer outra condição social” (CADH, art. 1.1) ou “quaisquer outras formas de discriminação” (CF/88, art. 3º, IV). Em análise das vantagens e desvantagens, apontou-se o terceiro modo como preferível para o desenvolvimento dessa proibição de discriminação no direito brasileiro, especialmente, nesse momento, por ser um modo de reconhecimento plenamente aceito no direito brasileiro, por não precisar necessariamente recorrer a normas e manifestações internacionais para a própria fundamentação normativa e por não interferir no conteúdo de outros critérios já previstos expressamente e, até então, considerados sem contemplar o fenômeno pobreza.

Na última grande subseção, desenvolveu-se o conteúdo jurídico da proibição de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro em seis momentos. O primeiro momento vale aqui ser destacado diante de sua importância ao objeto da pesquisa.

Nesse primeiro momento, apresentou-se um conceito de discriminação em razão de pobreza no direito brasileiro como *qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em pobreza, com o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais em qualquer área da vida pública ou privada*. A compreensão da pobreza que baseia a discriminação passa por ter ciência do fenômeno de *aporofobia*, elaborado por Adela Cortina, que serve de fundamento à discriminação por pobreza e possui seu significado concretizado em cada tempo e lugar. A polissemia

da pobreza protegida de discriminação é uma razão mais forte ainda para se defender a própria “pobreza” (ou “situação de pobreza”) como um específico critério proibido de discriminação com conteúdo autônomo, e não restrito ao conteúdo de critérios já existentes como “posição econômica” ou “origem”, os quais podem servir a limitar seu desenvolvimento e efetividade. Para lustrar o conteúdo da pobreza e identificar os protegidos nessa proibição de discriminação, atenta-se aos julgamentos a Corte IDH e se verifica que: no julgamento de 2018 em que a Corte IDH responsabilizou a Guatemala, foi o Estado quem identificou uma situação de pobreza e a utilizou expressamente como razão para restringir o exercício de um direito (pobreza na perspectiva do discriminador); já nos julgamentos de 2016 e 2020 em que a Corte IDH responsabilizou o Brasil, foi a Corte IDH quem identificou que as vítimas estavam em situação de pobreza e que o Estado não adotou ações afirmativas frente a essa situação, incorrendo em discriminação estrutural por pobreza (pobreza na perspectiva da Corte IDH).

Os momentos dois, três, quatro e cinco referem-se, respectivamente, a manifestações de discriminação por pobreza: direta e indireta; institucional; estrutural; e múltipla como discriminação interseccional. Esses momentos deixam aqui de ser retomados devido ao modo sintetizado e exemplificativo que já foram expostos, diante das limitações decorrentes do objeto dessa pesquisa e sua extensão. Registra-se que, para ilustração dessas manifestações, atentou-se especialmente às obras de Roger Raupp Rios e José Adilson Moreira.

O último momento da pesquisa tratou de retomar a perspectiva da antissubordinação para demonstrar a sua possibilidade de enfrentamento a essas manifestações de discriminação em razão de pobreza. Aí, destacou-se a importância de: *i)* enfrentar subordinação social das pessoas em situação de pobreza e as desvantagens que elas enfrentam para exercer direitos humanos, independentemente de existência de intenção ou explicitude discriminatória e que decorre não só de ações individuais, mas de práticas normalizadas nas dinâmicas institucional e estrutural; *ii)* combater os estereótipos negativos e estigmas que prejudicam o status cultural das pessoas em situação de pobreza, além dos seus tradicionais prejuízos materiais; e *iii)* possibilitar que as pessoas em situação de pobreza possam participar da vida social e das instituições ao mesmo nível que os demais.

Cumprir destacar que a presente pesquisa, em razão do seu específico objeto e da sua extensão, não se propôs a abordar diversas questões decorrentes do reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação, inclusive na dogmática jurídica. Entre elas, exemplificam possíveis modos de escrutínio de manifestações suspeitas de discriminação em razão de pobreza e eventuais especificidades na imposição do conteúdo dessa proibição de discriminação aos sujeitos privados – além de tantas outras vinculadas a complexidades das próprias manifestações discriminatórias individuais e coletivas.

Para esses e outros desdobramentos possíveis, ressalta-se: a proibição de discriminação em razão da pobreza no direito brasileiro exige amplas medidas, desde a repressão de atos arbitrários, insurgência contra a naturalidade com que pessoas em situação de pobreza são prejudicadas por políticas econômicas, sociais e culturais, discursos e ideologias, até reformas institucionais e estruturais e estabelecimento de ações afirmativas para o enfrentamento da subordinação social das pessoas em situação de pobreza.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Aporofobia**. Nossa Língua. Novas Palavras. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/aporofobia>. Acesso em: 10 mar. 2022.

AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ed. 2005.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALKIRE, Sabina; SANTOS, Maria Emma. Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index. **World Development**, v. 59, pp. 251-274, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X14000278>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ALTHUSSER, Louis. **For Marx**. Trad. Ben Brewster. The Penguin Press: 1969.

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza**: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional. Brasília: Brasília jurídica, 1998.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, Helena Schymiczek Lorangeira. Direito ao voto do estrangeiro residente como importante ferramenta para concretização do princípio da solidariedade. In: **New Awareness of Solidarity in European Union Law and Beyond**. Matteo Del Dhicca (ed.), Paolo Castellano (coord.). Campano Edizioni, 2020. Disponível em: <https://arpi.unipi.it/handle/11568/1054806>. Acesso em: 10 jan. 2022.

APPIAH, Anthony. **The Ethics of identity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicómaco**. Colección: Clásicos Políticos. Edición bilingüe y traducción de María Araujo y Julián Marías; introducción y notas de Julián Marías de la Real Academia Española. Madrid: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 7ª ed., 1999.

ARAUJO JUNIOR, Julio José. **Direitos territoriais indígenas**: uma interpretação intercultural. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. PROGRAMA FOME ZERO: a proposta de combate à pobreza na perspectiva do desenvolvimento regional. III Jornada Internacional de Políticas Públicas – Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Universidade Federal do

Maranhão. São Luís/MA, 28 a 30 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/40a1b3f74dea23322ae4Maria%20do%20Socorro%20nSousa%20de%20Ara%C3%BAjo.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 33 (96), 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/?lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ATD – ATD Fourth World USA. Discrimination based on poverty - ATD Fourth World. 15 de abril 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tlc-W8nVtPs>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ATREY, Shreya. The Intersectional Case of Poverty in Discrimination Law. **Human Rights Law Review**, v. 18, n. 3, p. 411-440, set. 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/18/3/411/5086067>. Acesso em: 8 nov. 2020.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira; RIOS, Roger Raupp. Mutação constitucional e proibic o de discriminação por motivo de sexo. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 21-47, mar. 2016. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/17987/15880>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

BARRETO, José-Manuel. Eurocentric and third-world histories of human rights: critique, recognition and dialogue. In: SCHIPPERS, Birgit (org.). **Critical Perspectives on Human Rights**. Londres: Rowman & Littlefield International, 2018. p. 159-178.

BARROS, Douglas Rodrigues. **Lugar de negro, lugar de branco?** Esboço para uma crítica   metafísica racial. 1 ed. São Paulo: Hedra, 2019.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. “Sabe com quem está falando?”: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 1, 2016, p. 210-211. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>>. Acesso em 30 de agosto de 2017.

BERMAN, Paul Schiff. Global Legal Pluralism. **Southern California Law Review**, Vol. 80:1155, p. 155-1238, 2007.

BERTH, Joice. **Empoderamento**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BEYTA, Pablo. La estructura interna de la pobreza multidimensional. In: **Los Invisibles: por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad**. Catalina Siles (ed.). Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BLAKE, Conway. Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment. **Center for Human Rights and Global Justice Working Paper nº 17**. New York: NYU School of Law, 2008. Disponível em: https://chrgj.org/wp-content/uploads/2020/02/WPS-NYU-CHRGJ-Blake_Final.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Igualdad y Libertad**. Barcelona: Ediciones Paidós, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lager. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Trad. De Daniela Beccacia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONILLA-SILVA, Eduardo. Rethinking racism: toward a structural interpretation. **American Sociological Review**, Estados Unidos, v. 62, n. 3, p. 465-480, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657316?seq=1>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia**: história e crítica de um preconceito. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOURASSA, Cheryl. Absolute & Relative Poverty. In: **The effects of poverty & the welfare state**. Sociology reference guide, p. 24-34. Pasadena: Salem Press: 2011.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: Crítica social do julgamento. Trad. Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURGUIGNON, François; CHAKRAVARTY, Satya. The Measurement of Multidimensional Poverty. **The Journal of Economic Inequality**, n. 1, apr. 2003, p: 25:49. Disponível em: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Bourgignon-Chakravarty-2003.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BOYLE, Alan; CHINKIN, Christine. **The making of international law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica**, vol. 19, n. 1, jan-abr 2014, p. 201-230. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Discursos desumanizantes e violação seletiva de direitos humanos sob a lógica da colonialidade. **Revista Quaestio Iuris**, [S.l.], v. 9, n. 4, p. 1806-1823, nov. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/21291>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; ADAMATTI, Bianka. Igualdade, não discriminação e direitos humanos: são legítimos os tratamentos diferenciados? **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 204, 2014, p. 98-102. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509929/001032257.pdf?sequence=1>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; BARRETO, Vicente de Paulo. Aporias da fundamentação convencional dos direitos humanos e os caminhos da interculturalidade. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 18, n.1, 2017, p. 15-30. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8610>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRITO, Cláudia; SILVA, Lenir Nascimento da. População em situação de rua: estigmas, preconceitos e estratégias de cuidado em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 1, jan. 2022, p. 151-160. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7LPJ5Lk7TZkZSG9fnprTPyg/#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BROWN, Wendy. **States of Injury**. Power and freedom in late modernity. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos**: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books/MIT Press, 2015.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**. Trad. Mario A. Marino, Eduardo Althemna C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BRUM, Eliane. **Brasil, construtor de ruínas** – Um olhar sobre o país, de Lula a Bolsonaro. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2019.

BRUM VAZ. Assistência judiciária gratuita e judicialização: sobre a possibilidade de definição jurisprudencial de um parâmetro inicial objetivo para o seu deferimento no processo previdenciário. **Direito Hoje**, Emagis, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1416. Acesso em: 23 nov. 2021.

BURKE, Edmund. **Reflexões obre a revolução em França**. Trad. Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lidia Richter Ribeiro Moura. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O fim da miséria é só um começo. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem**

miséria. Brasília: MDS, 2014. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_2.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**: volume II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina: 2003.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVAJAL MUÑOZ, María Rosario. Contractualismo, neoliberalismo y libertad en Amartya Sen y Michel Foucault. **OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política**, [S. l.], n. 16, p. 137–157, 2020. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/30269>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Os grandes princípios do Direito Público**: Constitucional e Administrativo. Tradução Marly Peres. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

CASTEL, Robert. **A discriminação negativa**: cidadãos ou autóctones? Trad. Francisco Morás. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CASTEL, Robert. **From manual workers to wage laborers**: transformation of the social question. Translated and edited by Richard Boyd. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2003.

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES. **Advancing Racial Equity With State Tax Policy**. Michael Leachman, Michael Mitchell, Nicholas Johnson, e Erica Williams. 15 nov. 2018. Disponível em: <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/11-15-18sfp.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre el colonialismo**. Carta a Maurice Thorez. Cultura y colonización. Madrid: Ediciones Akal, 2006. Disponível em: https://enriquedussel.com/txt/Textos_200_Obras/Filosofia_liberacion/Discurso_colonialismo-Aime_Cesaire.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

CESARIO ALVIM GOMES, J.; FABRIS, L. Paradoxos do Direito à Igualdade: Discriminação, Diferença e Identidade sob uma Perspectiva Crítica. **Direito Público**, [S.

l., v. 18, n. 97, 2021. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5412>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CHIEZA, Rosa Angela; FRANCHESCINI, Rejane; SANTOS, Dão Real. Alternativas à redução da regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil". **Análise Econômica**, v. 38, n. 76, junho/2020. Disponível em:

<https://www.seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/82019>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. de (org.). **Educação Fiscal e Cidadania**: reflexões da prática educativa. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197178>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CHROUST, Anton-Hermann. Aristotle's Conception of Equity (*Epieikeia*). **Notre Dame Law Review**, Volume 18, Issue 2, 1942, p. 119-128.

COMIM, Flavio; BAGOLIN, Izete Pengo. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, p. 467-490, 2002. Disponível em:

<https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2017/2398>. Acesso em: 02 fev. 2021.

COMIM, Flavio. **Por que Amartya Sen não é popular no Brasil?** In: Educa 2022. 4 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.educa2022.com/post/por-que-amartya-sen-n%C3%A3o-%C3%A9-popular-no-brasil#:~:text=Ele%20%C3%A9%20um%20liberal%20%C3%A0,intelectual%20da%20esquerda%20americana%20democrata>. Acesso em: 10 jan. 2022.

COMIM, Flavio. **Além da liberdade**: anotações críticas do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen. Edição do Kindle, 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira**: visão histórica. 1ª edição revista. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

CORBO, Wallace. **Discriminação indireta**: conceito, fundamentos e uma proposta de enfrentamento à luz da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CORBO, Wallace. Racismo sem raça? Criminalização da homotransfobia e a invisibilização da negritude. **Jota**. 27 de maio de 2019. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/racismo-sem-raca-criminalizacao-da-homotransfobia-e-a-invisibilizacao-da-negritude-27052019>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CORBO, Wallace. **Discriminação indireta e responsabilização dos agentes públicos**. Comissão de Juristas – Combate ao Racismo Estrutural. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho: medidas de combate ao racismo institucional no setor

público. 21 de maio de 2021. 59min. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=E-T4hju9y4o&t=5466s>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Auditor bolsonarista vai comandar corregedoria da Receita Federal. Raphael Felice. 1 de fevereiro de 2022. Disponível em:
<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/02/4981811-auditor-bolsonarista-vai-comandar-corregedoria-da-receita-federal.html>. Acesso em: 2 fev. 2022.

CORTÉS RODAS, Francisco. **Justicia y exclusión**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, 2007.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, el rechazo al pobre**: un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítica sobre diferentes modelos conceituais. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, n. 9. dez. 2008, pp. 88-199. Disponível em:
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1806-64452008000200006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 fev. 2021.

COSTA, Luana Pereira da. **Vivências e percursos de mulheres em situação de violência**: um olhar interseccional. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2021.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 1993.

COUGO, Felipe Ferreira. O enfoque das capacidades em Amartya Sen. **Revista Enciclopédia**, Pelotas, v. 5, p. 150-177, inverno 2016. Disponível em:
<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Enciclopedia/article/view/9349>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**. vol. 1, n. 2, pp. 02-12, jul-dez, 2002. Disponível em:
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482002000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 26 jan. 2021.

CUSCIANO, Dalton Tria; MALIK, Ana Maria. O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E O PLENO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, [S.l.], n. 37, p. 180-199, jul. 2020. ISSN 2236-3475. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/32799>>. Acesso em: 23 jan. 2022. doi:<https://doi.org/10.12957/rfd.2020.32799>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade liberal. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIES, William. **The Limits of Neoliberalism**. Authority, Sovereignty and the Logic of Competition. London: SAGE Publications Ltd, 2014.

DENEULIN, Séverine. Beyond individual freedom and agency: structures of living together in the capability approach. In: **The Capability Approach**: concepts, measures and applications. COMIM, Flavio; QIZILBASH, Mozaffar; ALKIRE, Sabina (Ed.). Cambridge: Cambridge University Press, p. 105-124, 2008.

DEVULSKY, Alessandra. **Colorismo**. São Paulo: Jandaíra, 2021.

DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. Disponível em: <http://sitio2.com.br/sites/etnicoracial/publicado/chave01/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidad y eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

DYSON, Maurice R. Rethinking *Rodriguez After Citizens United*: The Poor as a Suspect Classification in High-Poverty Schools. **Georgetown Journal on Poverty Law and Policy**. Vol. XXIV, n. 1, 2016, p. 2-58.. Disponível em: <https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA488711842&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=15243974&p=AONE&sw=w>. Acesso em: 7 Maio 2021.

EL PAÍS BRASIL. **Diálogos sobre o fim do mundo**: Do Antropoceno à Idade da Terra, de Dilma Rousseff a Marina Silva, o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro e a filósofa Déborah Danowski pensam o planeta e o Brasil a partir da degradação da vida causada pela mudança climática. Eliane Brum, 29 set. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/29/opinion/1412000283_365191.html. Acesso em: 2 fev. 2021.

EL PAÍS BRASIL. **“Não é doença, é fome”**. Unidades de saúde de Brasília identificam aumento de busca por pessoas com sintomas que acreditam ser de doença, mas que, na verdade, estão famintas. É mais um dramático impacto da pandemia. Afonso Benites, 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-24/nao-e-doenca-e-fome.html>. Acesso em: 28 Maio 2021.

ELSNER, Larissa de Oliveira. **A discriminação do trabalhador com deficiência e a lei de cotas: um estudo à luz da (des)colonialidade**. Dissertação (mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9235>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development**: The making and unmaking of the third world. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_2.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

FASSÒ, Guido. **Historia de la Filosofía del Derecho**. 1 – Antigüedad y Edad Media. Traducción de José F. Locar Navarrete. 3ª ed. Ediciones Pirámide: Madrid, 1982.

FERNANDES, David Augusto. Ânodo de sacrificio: a pobreza e a indignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 48, Curitiba, 2017, pp. 299-319. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2182/1362>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FERRARI, Anderson. “Eles me chamam de feia, macaca, chata e gorda. Eu fico muito triste” – Classe, raça e gênero em narrativas de violência na escola. **Instrumento**: R. Est. Pesq. Educ. Juiz de Fora, v. 12, n. 1, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/18675>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FISS, Owen. Groups and the Equal Protection Clause. In: **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 5, No. 2, Winter, 1976, pp. 107-177. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2264871>. Acesso em: 2 ago. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sob pressão de Bolsonaro, Exército livra Pazuello de punição por ato com presidente no Rio. Vinicius Sassine, Danielle Brant e Leandro Colon. Brasília, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/exercito-decide-nao-punir-pazuello-por-participacao-em-ato-com-bolsonaro-no-rio.shtml>. Acesso em: 2 fev. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Doméstica ia para Disney com dólar barato, 'uma festa danada', diz Guedes. Bernardo Caram, 12 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/domestica-ia-para-disney-com-dolar-barato-diz-guedes-uma-festa-danada.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramallete. 20ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**: curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOSTER, James E. Absolute versus Relative Poverty. **The American Economic Review**, v. 88, n. 2. Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, p. 334-341, May 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/116944?seq=1>. Acesso em: 02 fev. 2021.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, Outubro 2002, p. 7-20. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

FRASER, Nancy. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: Por uma Concepção Integrada da Justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 167-189.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. London, New York: Verso, 2003.

FREDMAN, Sandra. The Potential and the Limits of an Equal Rights Paradigm in Addressing Poverty. **Stellenbosch Law Review**. v. 22, n. 3, 2011, p. 566-590. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stelblr22&div=40&id=&page=>. Acesso em: 7 Maio 2021. 2011a.

FREDMAN, Sandra. **Discrimination Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011b.

FREDMAN, Sandra. Direct and Indirect Discrimination: Is There Still a Divide? In: COLLINS, Hugh; TARUNABH, Khaitan. **Foundations of Indirect Discrimination Law**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2018.

FRIEDMAN, Rose D. **Poverty: definition and perspective**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1965.

FRIEDMAN, Robert. Institutional racism: how to discriminate without really trying. In: PETTIGREW, Thomas. **Racial Discrimination in the United States**. p. 386-391, New York: Harper e Row, 1975.

FUKUDA-PARR, Sakiko. The human development paradigma: operationalizing Sen's ideas on capabilities. **Feminist Economics**, 9:2-3, 2003, p. 301-317. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354570022000077980>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals. **International Studies Review**, v. 13, n. 1, 2, 2011, p. 122-132. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23016146>. Acesso em: 10 mar. 2022.

G1. Confundidos com casal gay, pai e filho são espancados em São Paulo. 19 de julho de 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/07/confundidos-com-casal-gay-pai-e-filho-sao-espancados-em-sao-paulo.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

G1. Por que o 'você sabe com quem está falando?' marca tanto o Brasil? Antropólogo e historiadora comentam casos recentes. Shin Suzuki, 20 de julho de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/20/por-que-o-voce-sabe-com-quem-esta-falando-marca-tanto-o-brasil-antropologo-e-historiadora-comentam-casos-recentes.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2022.

G1. Aporofobia: conheça o significado da palavra usada em campanha por Padre Júlio Lancellotti no país. Cíntia Acayaba e Rodrigo Rodrigues. 10 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/12/10/padre-julio-lancellotti-faz-campanha-contr-a-aporofobia-no-pais-conheca-o-significado.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2022.

GALINDO, Bruno. **Teoria intercultural da Constituição**: a transformação paradigmática da teoria da Constituição diante da integração interestatal na União Européia e no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

GARDNER, John. Discrimination as Injustice, **Oxford Journal of Legal Studies**, Volume 16, Issue 3, Autumn 1996, Pages 353–367, 1996.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Trad. Afonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GAVARITO, César Rodríguez; KWEITEL, Juana; WAISBICH, Laura Trajber. Desenvolvimento e Direitos Humanos: algumas ideias para reiniciar o debate. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 9, n. 17, dez. 2012. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur17-port-completa.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

GEREMEK, Bronislaw. **Poverty**: a history. Translated by Agnieszka Kolakowska. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

GERSTMANN, Evan. The Constitutional Underclass. Gays, Lesbians, and the Failure of Class-Based Equal Protection. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

GIDDENS, Anthony. **The Consequences of Modernity**. Cambridge: Polity Press, 1991.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GORANOV, Orlin Ivanov. **A legislação tributária no Brasil e a discriminação indireta das mulheres**. Dissertação (Mestrado) – Direito, Centro Universitário Ritter dos Reis, Porto Alegre, 2018.

GÜNTHER, Isabel; KLASSEN, Stephan. Measuring Chronic Non-Income Poverty. In: **Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives**, p. 77-102. Tony Addison, David Hulme and Kavi Kanbur (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **O Ocidente Dividido**. Trad. Luciana Villas Bôas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

HAIDER, Asad. **Armadilha da identidade: raça e classe nos dias de hoje**. Trad. Leo Vinicius Liberato. Prefácio de Silvio Almeida. São Paulo: Veneta, 2019.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva, Guacira Lopes Louro. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HENRY, P. J. Institutional Bias, In: DOVIDIO, John F. (Org.). **The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination**. p. 426-440, London: Sage, 2010.

HERÓDOTO. **Historia**. Libro III – Talía. Traducción y notas de Carlos Schrader. Editorial Gredos: Madrid, 1979.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução (da 20ª edição alemã) Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HIATO. Direção de Vladimir Seixas. 20 min. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UHJmUPeDYdg&t=193s>. Acesso em: 10 mar. 2022.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1050872/mod_resource/content/1/cap_09_hoffman.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas • Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ODS 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. **Cadernos ODS**. Pedro H. G. Ferreira de Souza e Fabio M. Vaz, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_1.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade**: um balanço dos quinze primeiros anos. Texto para Discussão nº 2499. Brasília, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf. Acesso em: 02 fev. 2021.

IRWIN, Terence. **Aristotle's First Principles**. Oxford: Clarendon Press, 1988.

ISTOÉ. Lilian Aragão faz críticas a público de aeroporto: “Parece rodoviária”. 28 de junho de 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/lilian-aragao-faz-criticas-a-publico-de-aeroporto-parece-rodoviaria/>. Acesso em: 10 mar. 2022. ISTOÉ, 2019.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto de. O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate. **Texto para discussão 2301**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29921. Acesso em: 23 nov. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Et al. Dimensionamento da pobreza extrema no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_2.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

JOHANSSON, Kajsa. O que se arranca com um pedaço de papel. In: JOHANSSON, Kajsa; MAHUMAN, Narciso; MEDEIROS, Marcelo. **O que são pobreza e pobres?** Caderno de Ciências Sociais, coleção dirigida por Carlos Serra. Lisboa: Escolar Editora, 2015.

JOLLIFFE, Dean; PRYDZ, Espen Beer. Societal Poverty: A Relative and Relevant Measure. **The World Bank Economic Review**, 0(0), 2019, p. 1-27. Disponível em: <https://academic.oup.com/wber/article-abstract/35/1/180/5611143?redirectedFrom=PDF>. Acesso em: 2 fev. 2021.

JOLLY, Richard. Human Development and Neo-Liberalism: Paradigms Compared. In: **Readings in Human Development**. FAKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, Shiva (Ed.). New Delhi: Oxford University Press, p. 106-116, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/291191488_Human_development_and_neo-liberalism_Paradigms_compared. Acesso em: 10 mar. 2022.

KAMAT, Sangeeta. The privatization of public interest: theorizing NGO discourse in a neoliberal era. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 1, fev. 2004, p. 155–176. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0969229042000179794>. Acesso em: 12 jun. 2021.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização?. *Brazilian Journal of Political Economy* [online]. 2006, v. 26, n. 4, pp. 564-574. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/4qDF8Yvm33v8bMPLHrbBK7P/?lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

KHAITAN, Tarunabh. **A Theory of Discrimination Law**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KIRCHHOF, Paul. **Tributação no Estado Constitucional**. Trad: Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. **Prioridade na vacinação negligencia a geografia da Covid-19 em São Paulo**. Aluizio Marino, Gisele Brito, Pedro Mendonça e Raquel Rolnik, 26 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/prioridade-na-vacinacao-negligencia-a-geografia-da-covid-19-em-sao-paulo/>. Acesso em: 28 Maio 2021.

LAKOFF, Sanford. **Equality in political philosophy**. Cambridge Harvard University Press, 1964.

LANDER, Edgardo. **Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico**. In: **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**, p. 4-23. LANDER, Edgardo (org.). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

LIMA, Emanuel Fonseca. Racismo no plural: um ensaio sobre o conceito de racismos. In: **Ensaio sobre Racismos: pensamentos de fronteira**. LIMA, Emanuel Fonseca et al (org.). São Paulo: Balão Editorial, 2019.

LINTON, William. **Re-Describing the Limits of Anti-Discrimination Law through a Modern Systems Theory Perspective**. 302 p. Submitted in partial fulfilment of the requirements of the Degree of Doctor of Philosophy. School of Law. Queen Mary University of London. London, 2018. Disponível em: https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/44692/Linton_W_PhD_final_170818.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 14 jul. 2020.

LOFFREDO, Stephen. Poverty, Democracy and Constitutional Law. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 141. 4, 1993, p. 1277-1390. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3651&context=penn_law_review. Acesso em: 7 Maio 2021.

LONGO, Isis Sousa. O estigma dos três ps: pobre, preto, da periferia: a visão de adolescentes da Comunidade Heliópolis. In: Colóquio Internacional Culturas Jovens - Afro-Brasil América: encontros e desencontros, 2012, São Paulo. **Anais do Colóquio Internacional Culturas Jovens - Afro-Brasil América: encontros e desencontros**, 2012. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/cjaba/n1/17.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LOK-DESSALLIEN, Renata. **Review of Poverty Concepts Indicators**. January 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265272905_Review_of_Poverty_Concepts_Indicators. Acesso em: 10 fev. 2021.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. O direito a não discriminação dos estrangeiros. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 37, p. 37-61, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4577696/mod_resource/content/1/SBALQUEIRO%20LOPES_O%20direito%20a%20nao%20discriminacao%20dos%20estrangeiros.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: Lições Introdutórias**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Curso de Filosofia do Direito: o direito como prática**. São Paulo: Atlas, 2021.

MACINTYRE, Alasdair C. **Whose justice? Which rationality?** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1988.

MACHADO, Pedro Sá. Efeitos da condenação e direito de voto (num brevíssimo divagar à procura da justiça do caso concreto). **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, set./dez. 2015, pp. 71-81. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/22005/16028>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento; REIS, Carlos Nelson dos. 1.2 Programas de transferência condicionada de renda: um meio para controle e manutenção da pobreza ou uma resposta ao ajuste estrutural? In: **Neoliberalismo e desigualdade social: reflexões a partir do serviço social**. Gleny Terezinha Duro Guimarães, Ana Lúcia Suárez Maciel, Beatriz Gershenson organizadoras. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2020, p. 39-70. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1385/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MAHUMANA, Narciso. Ideias e Perspectivas de Representação da Pobreza. In: JOHANSSON, Kajsa; MAHUMAN, Narciso; MEDEIROS, Marcelo. **O que são pobreza e pobres?** Caderno de Ciências Sociais, coleção dirigida por Carlos Serra. Lisboa: Escolar Editora, 2015.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. Amartya Sen e a responsabilização dos pobres na agenda internacional. **Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 13-26, jan.-jun. 2016. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/396>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MARMELSTEIN, George. **Discriminação por Preconceito Implícito**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

MARQUES, Pâmela Marconatto. “**Nou led, nou la**” **Estamos feios, mas estamos aqui!**: Assombros haitianos à retórica colonial sobre pobreza. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/181461>. Acesso em: 02 jan. 2021.

MARQUES, Pâmela Marconatto. Nossos caros pobres, nossos ricos caros: debate sobre os conceitos de pobreza e riqueza. **Café com ciência** – UFRGS/ILEA. 31 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=orsVbBEqBv4&t=1089s>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Trad. Álvaro Pina. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MASSEY, Doreen. A Global Sense of Place. **Marxism Today**. June, 1991. Disponível em: http://banmarchive.org.uk/collections/mt/pdf/91_06_24.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

MAZZARDO, Luciane de Freitas; AQUINO, Quelen Brondani. Políticas tributárias e gênero: um debate necessário para a efetivação da transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. **VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos**. UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11832>. Acesso em: 10 maio 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5 ed. Grupo GEN, 2018. 9788530982195. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982195/>. Acesso em: 04 Jul 2021.

MCCRUIDEN, Christopher. Institutional Discrimination. **Oxford Journal Legal Studies**, v. 2, n. 3, p. 303-367, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/764475?seq=1>. Acesso em: 8 nov. 2020.

MECHLEM, Kerstin. Treaty bodies and the interpretation of human rights. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, 2009, 42, ps. 929-930. Disponível em:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1507877. Acesso em: 20 fev. 2021.

MEDEIROS, Marcelo. **Webinário com Prof. Marcelo Medeiros - Evidências baseadas em política**. Grupo de Estudos em Economia e Filosofia (EcoFil). 7 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FmXX-BHjyK>. Acesso em: 7 jun. 2021.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de Desigualdade e Pobreza**. Brasília: EdUnB, 2012.

MEDEIROS, Marcelo. Como medir a pobreza na sociedade? In: JOHANSSON, Kajsa; MAHUMAN, Narciso; MEDEIROS, Marcelo. **O que são pobreza e pobres?** Caderno de Ciências Sociais, coleção dirigida por Carlos Serra. Lisboa: Escolar Editora, 2015.

MEDEIROS, Marcelo; SAWAYA NETO, Melchior; GRANJA, Fábio Henrique. A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do benefício de prestação continuada (BPC). **Texto para discussão 1.416**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4948. Acesso em: 23 nov. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed, 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. Efetivação dos direitos sociais: o caso do benefício assistencial na jurisprudência do STF. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, Ano 5, v. 2, ago./dez. 2012. ISSN 14982-4564. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/803>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MENDONÇA, Maria Luiza Martins de; JORDÃO, Janaína Vieira de Paula. Nojo de pobre: representações do popular e preconceito de classe. **Contemporânea**, [S.l.], v. 12, n. 1, ago. 2014. ISSN 1806-0498. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/contemporanea/article/view/10094/9648>. Acesso em: 10 mar. 2022.

METRÓPOLES. Novo chefe da Receita não apura denúncia de defesa de Flávio Bolsonaro. Guilherme Amado. 12 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/novo-chefe-da-receita-nao-apura-denuncia-de-defesa-de-flavio-bolsonaro>. Acesso em: 2 fev. 2022.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. Trad. Ângela Lopes **Norte. Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade**, no 34, p. 287-324, 2008a. Disponível em: http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/desobediencia_epistemica_mignolo.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

MIGNOLO, Walter D. La opción descolonial. **Revista Letral**, Granada, n. 1, p. 4-22, 2008b. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/letral/article/view/3555>. Acesso em 11 fev. 2021.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV – Direitos Fundamentais. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MOLLAT, Michel. **The poor in the Middle Ages**: an essay in social history. Translated by Arthur Goldhammer. New Haven and London: Yale University Press, 1986. Disponível em: <https://archive.org/details/poorinmiddleages0000moll/page/60/mode/2up>. Acesso em: 10 Jun. 2021.

MORAN, Beverly I.; WITHFORD, William. A Black Critique of the Internal Revenue Code. **Wisconsin Law Review**. 751, 1996. Disponível em: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/faculty-publications/740/>. Acesso em: 10 maio 2020.

MOREIRA, Adilson José. Racismo recreativo. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MORRIS, Andrew J. On The Normative Foundations of Indirect Discrimination Law: Understanding the Competing Models of Discrimination Law as Aristotelian Forms of Justice, **Oxford Journal of Legal Studies**, Volume 15, Issue 2, Summer 1995, Pages 199–228, 1995.

MORSINK, Johannes. **The Universal Declaration of Human Rights**: Origins, Drafting and Intent. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.

MOURA JR., James Ferreira Moura; XIMENES, Verônica Moraes; SARRIERA, Jorge Castellá. Práticas de discriminação às pessoas em situação de rua: histórias de vergonha, de humilhação e de violência em Fortaleza, Brasil. **Revista de Psicologia**, v. 22, n. 2, 2013, p. 18-28. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/18403>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MOURA JR., James Ferreira Moura; CIDADE; Elívia Camurça; XIMENES, Verônica Moraes; SARRIERA, Jorge Castellá. Concepções de Pobreza: Um Convite à Discussão Psicossocial. **Trends in Psychology/Temas em Psicologia**, v. 22, n. 2, 2014, p. 341-352. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/tp/v22n2/v22n2a07.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

MOUTINHO, Laura. Diferenças e desigualdades negociadas: raça, sexualidade e gênero em produções acadêmicas recentes. **Cadernos Pagu**, n. 42, p. 201-248, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cpa/a/CYYSsFmdHWTGNcBqYQKQ9Rw/abstract/?lang=pt#>.

Acesso em: 15 fev. 2022.

NARAYAN, Deepa. **Voices of the poor** - Can anyone hear us? Washington, D.C.: The World Bank, Oxford University Press, 2000. Disponível em:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/131441468779067441/pdf/multi0page.pdf>.

Acesso em: 13 fev. 2021.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília, v. 2, n. 3, jan./jun, 2001. Disponível em: http://cressmt.org.br/novo/wp-content/uploads/2018/08/Temporalis_n_3_Questao_Social.pdf. Acesso em: 11 jun.

2021.

NICE, Julie. No Scrutiny Whatsoever: Deconstitutionalization of Poverty Law, Dual Rules of Law, & Dialogic Default. **Fordham Urban Law Journal**. Vol. 35, n. 3. 2008, p. 629-671. Disponível em:

<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2608&context=ulj>. Acesso em:

7 Maio 2021.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social** [online]. 2007, v. 19, n. 1, pp. 287-308. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000100015>. Acesso em: 10 mar. 2022.

NUSSBAUM, Martha. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. **Feminist Economics**, 9:2-3, p. 33-59, 2003. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354570022000077926>. Acesso em: 10

mar. 2022.

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. **A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility**: Overview and main findings. 15 June 2018. Disponível em:

<https://www.oecd.org/social/soc/Social-mobility-2018-Overview-MainFindings.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022. OECD, 2018a.

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. **Um elevador social quebrado? Como promover a mobilidade social**. Como o Brasil compara? 2018. Disponível em:

<https://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>.

Acesso em: 10 mar. 2022. OECD, 2018b.

O GLOBO. Abraço de irmãos acaba em ataque homofóbico e morte na Bahia. Rodrigo Meneses. 27 de junho de 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/abraco-de-irmaos-acaba-em-ataque-homofobico-morte-na-bahia-5330477>. Acesso em: 10 mar. 2022.

O'NIONS, Helen. **Minority rights protection in international law: the Roma of Europe**. Aldershot: Ashgate, 2007.

PARRA-VERA, Oscar. Derechos Humanos y Pobreza en el Sistema Interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional. **Revista IIDH**, n. 56, San José, 2012, pp. 273 – 320. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/RedInciendo/media/2466/derechos-humanos-y-pobreza-oscar-parra.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

PDHDF – Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. **Derecho de las poblaciones callejeras**. México, D.F., 2010. Disponível em: <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b9/acb/ef6/5b9acbef678d7893415036.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PEDRO, Alexandre Weihrauch. Direito ao Voto dos Condenados Criminais: (re)pensando a suspensão automática do voto por condenação criminal. In: Ingo Wolfgang Sarlet. (Org.). **Temas Atuais e Polêmicos de Direitos Fundamentais: contribuições do XIV Seminário Internacional de Direitos Fundamentais**. 1ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2018, v. , p. 111-137. Disponível em: <http://wap.precog.com.br/bc-texto/obras/2019-pack-218.pdf#page=111>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Ser Social**, Brasília, n. 18, p. 229-252, jan./jun. 2006. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996/11345. Acesso em: 10 jun. 2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. 2012, n. 112, pp. 729-753. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/bSGwqYTyTpMqHc5SXkSKK7h/?lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Porque continuo contra as políticas sociais focalizadas. Réplica à recente matéria sobre o Programa Bolsa Família veiculada pelas Organizações Globo. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos/Ceam/UnB). Brasília, 19 de junho de 2012. Disponível em: https://www.neppos.org/files/ugd/db28ff_aa5ce715a7ac43e2bc51f9e0dc8bbb6e.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da Diferença**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 1999.

PINCUS, Fred L. Discrimination comes in many forms: Individual, institutional, and structural. In: **The American Behavioral Scientist**, v. 40, n. 2, december/november, 1996, p. 186-194. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002764296040002009#:~:text=Individual%20and%20institutional%20discrimination%20refer,women%2C%20minorities%2C%20or%20both>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PIN-FAT, Véronique. (Im)possible universalism: reading human rights in world politics. **Review of International Studies** – Cambridge University Press, v. 26, n. 4, p. 663-674,

2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/impossible-universalism-reading-human-rights-in-world-politics/315081C5F732F5969FE005A24CE27F98>. Acesso em: 11 fev. 2021.

PINHEIRO, Mauricio Mota Saboya. As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. **Texto para Discussão 1794**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

PINTO, Gerson Neves. Os dois sentidos do termo “justiça” no livro V da Ética Nicomaquéia de Aristóteles. **Revista Espaço Acadêmico**, 13 (147), 82-90, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 47-76.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18 ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 9788553600274. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600274/>. Acesso em: 05 Jul 2021.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo IV (Arts. 118 a 153 §1º). 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PUGLIESI, Fabio; OLIVEIRA, Micheline Ramos de; ANTUNES DE SOUZA; Maria Cláudia da Silva. Tributação e igualdade de gênero: um olhar sobre direitos humanos. **Revista Direito UFMS**, v. 2, n. 1 (2). 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/2583>. Acesso em: 08 maio 2020.

RACIONAIS MC's. **Negro Drama**. Nada como um Dia após o Outro dia. Faixa 5. 2002. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/racionais-mcs/63398/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

RACIONAIS MC's. **Diário de um Detento**. Sobrevivendo no inferno. Faixa 7. 1997. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/racionais-mcs/63369/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

RAHNEMA, Majid. Poverty. In: **The Development Dictionary: a guide to knowledge as power**. Wolfgang Sachs (Ed.). 2 ed. Zed Books: London & New York, 2010.

RAIHER, Augusta Pelinski. Condição de pobreza e a vulnerabilidade da mulher brasileira. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 116–128, 2016. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/13531>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RAVALLION, Martin; CHEN, Shaohua; SANGRAULA, Prem. Dollar a Day Revisited. **The World Bank Economic Review**, v. 23, n. 2, pp. 163-184, 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/wber/article-abstract/23/2/163/1676827>. Acesso em: 10 jun. 2021.

REDON, Silvio Aparecido; CAMPOS, Eliane Christine Santos. A pobreza da pobreza do Banco Mundial: influência neoliberal e determinação nos países em desenvolvimento. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 21, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/15040>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RESADORI, Alice Hertzog. **Antidiscriminação e Travestilidade no Brasil**: critérios proibidos de discriminação e autodeclaração. Dissertação de Mestrado em Direito no Centro Universitário Ritter dos Reis, Porto Alegre, 2016.

RESADORI, Alice Hertzog. **Dando close nas cortes**: discursos sobre travestir nos tribunais constitucionais da América Latina. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/229304>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RESURRECIÓN, Liliana María Salomé. **El concepto 'discriminación estructural' y su incorporación al Sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. Universidad Carlos III de Madrid. Trabajo Fin de Máster. Tutora Patricia Cuenca Gómez. Getafe, 2017. Disponível em: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/24956>. Acesso em: 10 mar. 2022.

REZENDE FILHO, C. de B. Os pobres na idade média: de minoria funcional a excluídos do paraíso. **Revista Ciências Humanas**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2009. DOI: 10.32813/2179-1120.2009.v2.n1.a211. Disponível em: <https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/211>. Acesso em: 8 jul. 2021.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Global, 2015.

RIBOTTA, Silvina. **Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia**. Pobreza, redistribución e injusticia social. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

RIOS, Roger Raupp. **O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual**: a homossexualidade no direito brasileiro e norte-americano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da Antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

RIOS, Roger Raupp. O Princípio da Igualdade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Argumentação, força normativa, direito sumular e antidiscriminação. In:

SARMENTO, Daniel; SARLET; Ingo Wolfgang, (coord.). **Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal**: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

RIOS, Roger Raupp. O Direito da Antidiscriminação e a tensão entre o direito à diferença e o direito geral de igualdade. **Direitos Fundamentais e Justiça**, ano 6, nº 18, p. 169-177, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/333>. Acesso em: 10 jan. 2022.

RIOS, Roger Raupp. Tramas e interconexões no Supremo Tribunal Federal: Antidiscriminação, gênero e sexualidade. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 1332-1357, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50276>. Acesso em: 10 jan. 2022. RIOS, 2020a.

RIOS, Roger Raupp. Discriminação por sexo e homotransfobia: aportes dos Estados Unidos para o Brasil. Artigo de opinião. **Conjur**, 16 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-16/roger-rios-direitos-civis-discriminacao-sexo-homotransfobia>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RIOS, Roger Raupp. **Discriminação indireta e responsabilização dos agentes públicos**. Comissão de Juristas – Combate ao Racismo Estrutural. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho: medidas de combate ao racismo institucional no setor público. 21 de maio de 2021. 4min50s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E-T4hjw9y4o&t=5466s>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, Brasília, jan./abr. 2015, pp. 11-37. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xKt5hWwZFChwrbtFzXtGXKf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RIOS; Roger Raupp; RESADORI, Alice Hertzog; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; SCHAFFER, Gilberto. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a discriminação contra pessoas LGBTTI: panorama, potencialidade e limites. **Direito e Práxis**, v. 8, n. 2, p. 1545-1576, jun. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/28033>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RIOS, Roger Raupp; MELLO, Lawrence Estivalet de. Criminalização da Homotransfobia no Supremo Tribunal Federal (ADO 26): do “racismo social” à discriminação sexista. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 169. ano 28. p. 321-345. São Paulo: Ed. RT, julho 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176462>. Acesso em: 31 mar. 2020.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil. Crescimento, renda e pobreza. Como ficam os pobres?. **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro: INAE, n. 349, 2010. Disponível em: Acesso em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_2.pdf. 11 jun. 2021.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, do que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/278399/mod_resource/content/1/3649_001.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

ROCHA, Taluana Wenceslau. As concepções de igualdade de Owen Fiss na discussão das ações afirmativas: não discriminação ou antissubordinação? **Revista da Jurídica da Presidência**, 17, n. 111, 2015, p. 124. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1109>. Acesso em: 8 jun. 2020.

ROSA, Marina de Almeida. Contribuições da Corte Interamericana de Direitos Humanos para a efetivação da igualdade no Sul. **Interação**, v. 12, p. 41-63, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/29743>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ROSA, Mariana Camilo Medeiros. Por ser de lá: a tutela jurídica da mulher nordestina sujeita a discriminação múltipla com base em gênero, origem e cultura. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN. Natal, Rio Grande do Norte, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/25143>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ROSE, Henry. The Poor as a Suspect Class Under the Equal Protection Clause: An Open Constitutional Question. **Nova Law Review**. v. 34, n. 2, 2015, p. 407-421. Disponível em: <https://lawecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=facpubs>. Acesso em: 7 Maio 2021.

ROWNTREE, B. S. Benjamin Seebohm. **Poverty, a study of town life**. London: MacMillan, 1901. Disponível em: <https://wellcomecollection.org/works/cv2ekdq7>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ROWNTREE, Benjamin Seebohm. **Poverty and Progress**: a second social survey of York. London, New York and Toronto: Longmans, Green and Co.: 1941. Disponível em: <https://archive.org/details/povertyprogress0000rown/page/n7/mode/2up>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SACHS, Jeffrey D. **The End of Poverty**: Economic Possibilities for Our Time. New York: The Penguins Press, 2005.

SACHS, Wolfgang. The Archeology of the Development Idea. Intercultural Institute of Montreal, 1990. Disponível em:

https://www.burmalibrary.org/docs14/The_Archaeology_of_the_Development_Idea.pdf.

Acesso em: 10 fev. 2021.

SAID, Edward W. **Cultura e imperialismo**. Trad. Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Trad. Heloísa Brambatti. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALMÓN G., Elizabeth. O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.4, n.7, 2007, pp.152-167. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452007000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANDEL, Michael. **A tirania do mérito**: o que aconteceu com o bem comum. Trad. Bhubi Libanio. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Doglas Cesar. **A (in)diferença no direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Derechos humanos, democracia y desarrollo**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia, 2014. Disponível em: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi_name_recurso_646.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, jan./jun. 2001, pp. 7-34. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cqi/cqilua.exe/sys/start.htm?inoid=145&sid=31>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021. 9786555593402. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593402/>. Acesso em: 30 Mar 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARMENTO, Daniel. A igualdade Étnico-Racial no Direito Constitucional Brasileiro: Discriminação “De Facto”, Teoria do Impacto Desproporcional e Ação Afirmativa. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e Iguais**: Estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARTORI JUNIOR, Dailor. **Pensamento descolonial e direitos indígenas**: uma crítica à tese do “Marco temporal da ocupação”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SAYEG, Ricardo Hasson; BALERA, Wagner. O objetivo fundamental constitucional de erradicação da pobreza. **Revista de Direito Brasileira**. v. 22, n. 9, p. 66-79, Florianópolis, jan./abr. 2019.

SCOTTINI, Lucas Costa. O que o Nome nos ensina? Padrões sociais e raciais de nomes e sobrenomes e performance escolar em São Paulo. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. Universidade de São Paulo, outubro de 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-30112011-192644/publico/LucasCostaScottini.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SEN, Amartya. Issues in the Measurement of Poverty. **The Scandinavian Journal of Economics**, v. 18, n. 2. Measurement in Public Choice, 1979, pp. 285-307. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3439966>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines**: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Oxford University Press, 1983a. Disponível em: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0198284632.001.0001/acpr-of-9780198284635>. Acesso em: 10 jun. 2021

SEN, Amartya. Poor, relatively speaking. **Oxford Economic Papers**, n. 35, p. 153-169, 1983b. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2662642>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SEN, Amartya. A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend. **Oxford Economic Papers**, n. 37, p. 669-676, 1985. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2663049>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Comercio Exterior**, v. 42, n. 4, México, abril de 1992, pp. 310-322. Disponível em: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/2/RCE2.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. 1. ed. Alfred A. Knopf: New York, 2000.

SEN, Amartya. **La desigualdad económica**. Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001. 2001a.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001b.

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

SERAFIM, Henrique Rabello; ALVES, Ismael Gonçalves Alves. Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e do combate à pobreza. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, 40(3), 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/40552>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SHAW, Beverley. Poverty: absolute or relative? **Journal of Applied Philosophy**, v. 5, n. 1, 1988. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5930.1988.tb00226.x>. Acesso em: 02 fev. 2021.

SILVA, Jorge Cesa Ferreira da. **Antidiscriminação e contrato**: a integração entre proteção e autonomia. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Flávio Matioli Verissimo. O novo panorama do benefício assistencial: uma análise do requisito econômico da LOAS na nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista da AGU**, v. 14, n. 1, jan./mar., 2015, p. 27-48. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/601/545>. Acesso em: 23 jan. 2022.

SILVA, José Jaime; BRUNO, Miguel Antonio Pinho; SILVA, Denise Britz do Nascimento. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. **Revista de Economia Política**, v. 40, n. 1, pp. 138-160, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/xqBvfZ5JqBZHvYqnFMNCcWv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social**: diferentes concepções e compromissos políticos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. Pobreza no Brasil Colonial: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira. **Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, n. 34, p. 05-15, 2009. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao34/materia01/texto01.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Metodologias Para Estabelecer a Linha de Pobreza: Objetivas, Subjetivas, Relativas e Multidimensionais. **Texto para Discussão 1381**.

Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4933. Acesso em: 11 jun. 2021.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **Texto para Discussão, n. 1228**. Brasília: Ipea, 2006.. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4374. Acesso em: 23 nov. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOUZA, Alda Lúcia Monteiro de. **A pobreza indígena como um processo de longa duração: uma análise etnográfica na região da tríplice fronteira (Brasil-Colômbia-Peru)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, com ênfase em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Estudos Latinoamericanos, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/36763>. Acesso em: 02 jan. 2021.

SOUZA, Angelita Matos. Caminhos do desenvolvimento: a UHE Belo Monte como caso ilustrativo da complexidade implicada. **Confins** (Paris), v. 28, p. 100, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/11055>. Acesso em: 2 fev. 2021.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Virgínia de; PENTEADO, Camila; NASCIMENTO, Rafaelly do; RAIHER, Augusta Pelinski. A feminização da pobreza no Brasil e seus determinantes. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 53–72, 2020.. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/22710>. Acesso em: 10 MAR. 2022.

SPICKER, Paul; LEGUIZAMÓN, Sonia Álvarez; GORDON, David (ed). **Pobreza: Un glosario internacional**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

STRAND, Palma Joy e MIRKAY, Nicholas A., **Racialized Tax Inequity: Wealth, Racism, and The U.S. System of Taxation** (August 25, 2019). Northwestern Journal of Law and Social Policy (Forthcoming); University of Hawai'i Richardson School of Law Research Paper No. 3442674. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3442674>. Acesso em: 5 mar. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SUL21. **Por que Restinga e Lomba do Pinheiro são os bairros de Porto Alegre com menos vacinados?** Luís Gomes. 22 de setembro de 2021. Disponível em: Acesso em: https://sul21.com.br/noticias/saude/coronavirus/2021/09/por-que-restinga-e-lomba-do-pinheiro-sao-os-bairros-de-porto-alegre-com-menos-vacinados/?utm_campaign=newsletter_-_sul21_2409&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 25 Setembro 2021.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 211: 241-269, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47142>. Acesso em: 02 ago. 2020.

TEIXEIRA, Mirna Barros et al. Os invisibilizados da cidade: o estigma da População em Situação de Rua no Rio de Janeiro. **Saúde debate**, v. 43, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/HvKqfjxk3zpktcHBKFMn6tz/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. IPEA, n. 7, ago. 2003, p. 122-127. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4170>. Acesso em: 10 mar. 2022.

TIPKE, Klaus. Princípio de igualdade e ideia de sistema no direito tributário. Trad. Brandão Machado. In: *Direito Tributário: estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira*. Brandão Machado (coordenador). São Paulo: Saraiva, 1984. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/179829/mod_folder/content/0/TIPKE%2C%20Klaus.%20Princ%C3%ADpio%20da%20igualdade%20e%20id%C3%A9ia%20de%20sistema%20no%20direito%20tribut%C3%A1rio.%20.PDF?forcedownload=1#:~:text=que%20o%20princ%C3%ADpio%20de%20igualdade%20imp%C3%B5e%20que%20apenas%20os%20casos,%2D%20dade%2C%20apontando%20quaisquer%20desigualdades... Acesso em: 10 jul. 2020.

TOWNSEND, Peter. **Poverty in the United Kingdom**. A Survey of Household Resources and Standards of Living. Harmondsworth: Penguin Books, 1979. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

TRIBE, Laurence. **American Constitutional Law**. 2. ed. Mineola: Foundation Press, 1988.

TRUMAN, Harry S. **Inaugural Address**. January 20, 1949. Delivered in person at the Capitol. Washington DC. Disponível em: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/19/inaugural-address>. Acesso em: 11 fev. 2021.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2004, n. 23, pp. 55-62. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200006>. Acesso em: 10 mar. 2022.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal**. Tese (Doutorado). Ciências Humanas: Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=141165. Acesso em: 12 jun. 2021.

UNITED KINGDOM. **How low income is measured in households below average income statistics**. Guidance. Department for Work & Pensions. Updated 26 September 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/how-low-income-is-measured/text-only-how-low-income-is-measured>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNITED NATIONS - DEPARTMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC AFFAIRS. **Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries**, Nueva York, 1951. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/708544>. Acesso em: 11 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/RES/70/1. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Acesso em: 25 Maio 2021.

UOL. Professores universitários postam no Facebook crítica contra pobre em avião. 06 de fevereiro de 2014. São Paulo. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2014/02/06/professores-universitarios-postam-no-facebook-critica-contra-pobre-em-aviao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022. UOL, 2014.

UOL. Ticiane Pinheiro é criticada após reclamar que "aeroporto virou rodoviária. Thaís Sant'Anna. 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://tvefamosos.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/19/ticiane-pinheiro-e-criticada-apos-reclamar-que-aeroporto-virou-rodoviaria.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022. UOL, 2019.

UOL. **País tem recorde de extrema pobreza com 14,5 milhões de famílias na miséria**. Carlos Madeiro, 23 de maio de 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/05/23/com-145-mi-de-familias-na-miseria-brasil-bate-recorde-de-extrema-pobreza.htm>. Acesso em: 25 Maio 2021.

UOL. Aporofobia: aversão a pessoas pobres está presente até na arquitetura. Giacomo Vicenzo. 25 de janeiro de 2022, São Paulo. Disponível em:

<https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2022/01/25/aporofobia-aversao-a-pessoas-pobres-esta-presente-ate-na-arquitetura.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022. UOL, 2022a.

UOL. Em áudios, Arthur do Val diz que mulher ucraniana é 'fácil porque é pobre'. Cesar Calejon, 4 de março de 2022. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2022/03/04/arthur-do-val-diz-que-mulheres-ucranianas-sao-faceis-porque-sao-pobres.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022. UOL, 2022b.

USAID – UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **USAID HISTORY**. Disponível em: <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>. Acesso em: 11 fev. 2021.

VALDIVIA AGUILAR, Trilce. ¿Sospechar para igualar? Un análisis «estricto» de la doctrina de las categorías sospechosas a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Derecho**, Lima, n. 84, p. 9-45, enero 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S025134202020000100009&script=sci_art_text.

VALOR ECONÔMICO. **Falhas em resposta à covid-19 e baixa vacinação afetam os mais pobres**. Leila Souza Lima, 28 de maio de 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/05/28/falhas-em-resposta-a-covid-19-e-baixa-vacinacao-afetam-mais-os-pobres.ghtml>. Acesso em: 29 Maio 2021.

VELLOSO, Andrei Pitten. **O princípio da isonomia tributária**: da teoria da igualdade ao controle das desigualdades impositivas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

VELOSO, Caetano; GIL, Gilberto. **Haiti**. Álbum Tropicália 2. Faixa 1. 1993. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/caetano-veloso/44730/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**. 2007, v. 4, n. 6, pp. 28-51. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000100003>. Acesso em: 10 jan. 2022.

VERNES-PINTO, Rodrigo da Silva. Discriminação institucional: uma antidiscriminação descolonial na análise do recorte racial em época de pandemia. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, v. 6, n. 2, p. 104-120, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistagsd/article/view/7085>. Acesso em: 10 mar. 2022.

VERNES-PINTO, Rodrigo da Silva. Discriminação múltipla como discriminação interseccional: as conquistas do feminismo negro e o direito da antidiscriminação. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

VILLEY, Michel. **Filosofia do direito**: definições e fins do direito: os meios do direito. Prefácio François Terré; tradução Márcia Valéria Martinez de Aguiar; revisão técnica Ari Solon. – São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

WINTEMUTE, Robert. **Sexual orientation and human rights**: The United States Constitution, the European Convention and The Canadian Charter. Oxford: Clarendon Press, 1995.

WORLD BANK. **Global Monitoring Report 2015/2016**. Development Goals in an Era of Demographic Change. Washington DC, 2016. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/503001444058224597/Global-Monitoring-Report-2015.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

WORLD BANK. **Handbook on Poverty and Inequality**. Jonathan Haughton; Shahidur R. Khandker. Washington DC, 2009. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/488081468157174849/pdf/483380PUB0Po ve101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

WORLD BANK. **Piecing Together the Poverty Puzzle**. Poverty and Shared Prosperity 2018. Washington DC, 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018#:~:text=and%20shared%20prosperity,-.The%202018%20edition%20%E2%80%94%20Piecing%20Together%20the%20Poverty%20Puzzle%20%E2%80%94%20broadens%20the,differences%20in%20needs%20across%20countries..> Acesso em: 2 fev. 2021.

WORLD BANK. **World Development Report 1990**: Poverty. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5973/WDR%201990%20-%20English.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jun. 2021.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Social Mobility Report 2020**: Equality, Opportunity and a New Economic Imperative. Insight Report. January 2020. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/Global_Social_Mobility_Report.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska; VALIM, Rafael. **Lawfare**: uma introdução. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur, Revista**

Internacional de Direitos Humanos, v. 3, n. 4, 2006, pp.144-159. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 13 fev. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. O desafio da defesa das Políticas Públicas para o Serviço Social. **Argumentum**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 6–13, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/argumentum/article/view/12139>. Acesso em: 10 mar. 2022.

YOUNG, Iris Marion. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. **Ethics**, v. 99, n. 2, p. 250-274, Jan. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2381434>. Acesso em: 10 jul. 2021.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 1990.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Projeto de Constituição (A). Documento original. Da Comissão de Sistematização, v. 251. Novembro de 1987. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Projeto de Constituição (A). Quadro Comparativo. Secretaria Geral da Mesa, v. 269. Janeiro de 1988. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-269.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Emenda Substitutiva 2P02037-2, de autoria de Irapuan Costa Junior, apresentada em 13 de janeiro de 1988. In: Emendas do Centrão aprovadas. Fase S – Emendas (2P) de Plenário e do Centrão. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988b.

ÁUSTRIA. Federal Constitutional Law. Original version adopted on 1920. Updated until January 1, 2021. Disponível em: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html. Acesso em: 10 jan. 2022.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Texto aprobado en el Referéndum Constituyente de Enero de 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 1824). Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1824.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 1891). Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 1934). Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 1937). Decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 Maio 2021. BRASIL, 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 Maio 2021. BRASIL, 1943.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 1946). Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1946.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Decretada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1967.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1969.

BRASIL. Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985. Inclui, entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 - Lei Afonso Arinos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7437.htm. Acesso em: 10 Maio 2021. BRASIL, 1985.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 Maio 2021. BRASIL, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 1989.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 1990.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL, 1992a.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 10 jan.

2022. BRASIL, 1992b.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1992c.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 10 jun. 2021. BRASIL,

1993a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 70.184. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 01/06/1993. Publicação: 08/10/1999. BRASIL, 1993b.

BRASIL. Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm. Acesso em: 9 Maio 2021.

BRASIL, 1995.

BRASIL. Juízo Substituto da 4ª VF de Porto Alegre. Procedimento comum nº 96.00.02030-2 (RS). Juiz Federal Roger Raupp Rios. 12 de julho de 1996. BRASIL, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946. Tribunal Pleno. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgamento 29/04/1999. Publicação 14/09/2001. Disponível:

<http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=1946&classe=ADI-MC>.

Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 2001b.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm#:~:text=D4377&text=DECRETO%20N%C2%BA%204.377%2C%20DE%2013,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%201984.. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 2002a.

BRASIL. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 2002b.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei nº 10.471, de 1º de outubro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 10 jun. 2021. BRASIL, 2004a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 82.424. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Rel. Min. Moreira Alves. Redator do acórdão Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 17/09/2003. Publicação: 19/03/2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=82424&classe=HC>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2004b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 320.303. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Min. Franciulli Netto. Julgamento: 21/06/2005. Publicação: 05/09/2005. BRASIL, 2005.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 10 Maio 2021. BRASIL, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. BRASIL, 2009.

BRASIL. Estatuto da Igualdade Racial. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm. Acesso em: 23 nov. 2021. BRASIL, 2011a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto. Julgamento: 05/05/2011. Publicação: 14/10/2011. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=132&classe=ADPF>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2011b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 567.985. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 18/04/2013. Publicação: 03/10/2013. BRASIL, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 26/04/2012. Publicação: 20/10/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=6984693>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 32.732. Órgão Julgador: Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento: 03/06/2014. Publicação: 31/07/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=6400316>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2014b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Extradicação 947. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 28/05/2014. Publicação: 30/10/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=7065593>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2014c.

BRASIL. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. 2015. BRASIL, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 291. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento 28/10/2015. Publicação 11/05/2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=10931627>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 9 Maio 2021. BRASIL, 2017a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 41. Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em: 8/06/2017. Publicação: 17/08/2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=13375729>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2017b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 866.505. Decisão Monocrática. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento: 15/03/2017. Publicação: 21/03/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311431338&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022. BRASIL, 2017c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 587.970. Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 20/04/2017. Publicação: 22/09/2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=13649377>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2017d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617. Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento: 15/03/2018. Publicação: 03/10/2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=748354101>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2018a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.873. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 23/08/2019. Publicação: 16/10/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=6400316>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275. Tribunal Pleno. Rel. Marco Aurélio. Julgamento: 01/03/2018. Publicação: 07/30/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=749297200>. Acesso em: 5 jan. 2022. 2019b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico nº 14. Secretaria de Vigilância em Saúde, v. 50, jun. 2019. Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Populac%CC%A7a%CC%83o-em-situac%CC%A7a%CC%83o-de-rua-e-viole%CC%82ncia-uma-ana%CC%81lise-das-notificac%CC%A7o%CC%83es-no-Brasil-de-2015-a-2017.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022. 2019c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 541. Tribunal Pleno. Min. Roberto Barroso. Julgamento: 26/09/2018. Publicação: 16/05/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=749828733>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2019d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5885/2019. Autores Áurea Carolina (PSOL/MG), Birá do Pindaré (PSB/MA), Damião Feliciano (PDT/PB), Benedita da Silva (PT/RJ), David Miranda (PSOL/RJ), Orlando Silva (PCdoB/SP) e outros. Apresentado em 06/11/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2228710>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2019e.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5875/2019. Autora Carmen Zanotto (CIDADANIA/SC). Apresentado em 05/11/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2228401>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2019f.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.716.192. Órgão Julgador: Quarta Turma. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 30/11/2020. Publicação: 18/12/2020. BRASIL, 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.543. Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento 11/05/2020. Publicação 26/08/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=753608126>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento 05/10/2020. Publicação 29/10/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=754239593>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.868. Tribunal Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 27/03/2020. Publicação: 15/04/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=752454083>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2020d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3135/2020. Autor Fábio Trad (PSD/MS). Apresentado em 04/06/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254552>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2020e.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Síntese da Política para População de Rua. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2020f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento 13/06/2019. Publicação 06/10/2020. BRASIL, 2020g.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.583. Tribunal Pleno. Relator para Acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgamento 17/05/2021. Publicação 28/06/2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=756272259>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2021a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4191/2021. Autor José Nelto (PODE/GO). Apresentado em 29/11/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309124>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2021b.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 448/2021. Autor Fabiano Contarato (REDE/ES). Apresentado em 18/02/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146615>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 7.300 Tribunal Pleno. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento 27/04/2021. Publicação 22/08/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=756870789>. Acesso em: 10 mar. 2022. BRASIL, 2021d.

BRASIL. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.932-de-10-de-janeiro-de-2022-373305203>. Acesso em: 2 fev. 2022. BRASIL, 2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 154.248. Tribunal Pleno. Relator Min. Edson Fachin. Julgamento: 28/10/2021. Publicação: 23/02/2022. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=759332240>. Acesso em: 5 jan. 2022. BRASIL, 2022b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.977.124. Sexta Turma. Relator Min. Rogerio Schietti. Julgamento: 05/04/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lei-maria-penha-aplicavel-proteger.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022. BRASIL, 2022c.

BULGÁRIA. Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. Jul. 1991. Disponível em: <https://www.parliament.bg/en/const>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CIDH – COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 sep. 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 1984.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2002.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de setembro de 2003. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2003.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de Junio de 2005. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2005.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Rosendo Cantú y Otra Vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2010.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nadege Dorzema e Outros Vs. República Dominicana. Sentença de 24 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_por.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2012a.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2012b.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Atala Riffo e Crianças Vs. Chile. Sentença de 24 de fevereiro de 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_por.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2012c.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Sentença de 28 de novembro de 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2012d.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Uzcátegui e outros Vs. Venezuela. Sentença de 3 de setembro de 2012. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_249_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2012e.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Sentencia de 22 de junio de 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2015a.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gonzales Lluy y Otros Vc. Ecuador. Sentença de 1 de setembro de 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2015b.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 7 Maio 2021. CORTE IDH, 2016a.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2016b.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso I.V. Vs. Bolívia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2016c.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351.

Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. CORTE IDH, 2018.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil. Sentença de 15 de julho de 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf. Acesso em: 7 Maio 2021. CORTE IDH, 2020.

EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Polícia Civil. 2ª Delegacia de Polícia de Homicídios e Proteção à Pessoa. **Relatório**. Inquérito Policial nº 209/2020/200820-A. 10 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/12/Policia-Civil-relatorio-indiciamento-caso-Joao-Alberto-11dez2020.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Civil Rights Act, Public Law 88-352, 2 de julho de 1964. Disponível em: <https://www.eeoc.gov/statutes/title-vii-civil-rights-act-1964>. Acesso em: 5 jan. 2022.

GANÁ. The Constitution of the Republic of Ghana of 1992. Amendment Act, 1996. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Ghana_1996.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

HUNGRIA. Hungary Fundamental Law. Adopted on 18 April 2011. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e). Acesso em: 10 jan. 2022.

MP/RS – MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. Denúncia Criminal. 16 de dezembro de 2020. 2020a. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/anexos_noticias/denuncia171220.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.

NICARAGUA. Constitución Política de la República de Nicaragua. Aprobada el 19 de noviembre de 1986. Publicada en la Gaceta, Diario Oficial n. 5 del 09 de enero de 1987. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Assinada em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portuques/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatadas de Intolerância. 5 de

junho de 2013. Disponível em: <

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral. Paris, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jan. 2022. ONU, 1948.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Adotado pela Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. ONU, 1966a. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. ONU, 1966b. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 13 de dezembro de 2006. ONU, 2006.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Observación general nº 20.** La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/GC/20, de 02 de julho de 2009. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/659980>. Acesso em: 10 jan. 2022. ONU, 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/GC/28, de 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/711350>. Acesso em: 10 jan. 2022. ONU, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. **Recomendación general Nº 34.** Discriminación racial contra afrodescendientes. CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f34&Lang=en. Acesso em: 10 jan. 2022. ONU, 2011.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. 26 de junho de 1981. Disponível em: <http://www.servicos.minjusdh.gov.ao/files/publicacoes/brochuras/cartaaficana.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022. OUA, 1981.

PANAMÁ. Constitución Política de la República de Panamá. Aprobada en 11 de octubre de 1972. Disponível em: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PCdoB – Partido Comunista do Brasil. Petição nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 541. Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro et al. 25 de setembro de 2018. Brasília. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5550743>. Acesso em: 10 mar. 2022. PC do B, 2018.

PERU. Constitución Política del Perú de 1993. Promulgada em 29 de diciembre de 1993. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Ratificada em 25 de abril de 1976. Diário da República, n. 86/1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PSB – Partido Socialista Brasileiro. Petição Inicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 541. Daniel Sarmiento et al. 19 de setembro de 2018. Brasília e Rio de Janeiro. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5550743>. Acesso em: 10 mar. 2022. PSB, 2018a.

PSB – Partido Socialista Brasileiro. Petição nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 541. Daniel Sarmiento et al. 25 de setembro de 2018. Brasília e Rio de Janeiro. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5550743>. Acesso em: 10 mar. 2022. PSB, 2018b.

REINO UNIDO. Equality Act 2010, 8 de abril de 2010. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>. Acesso em: 5 jan. 2022.

TAILÂNDIA. Constitution of the Kingdom of Thailand. Approved on April 6, 2017. Disponível em: [http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+\(B.E.+2560+\(2017\)\).pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+(B.E.+2560+(2017)).pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Roma, 4 de novembro de 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. UNIÃO EUROPEIA, 1950.