

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Mestrado em Direito Constitucional

NILSON RODRIGUES BARBOSA FILHO

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
CONTRIBUIÇÕES E LIMITES PARA EFETIVAÇÃO DA
CIDADANIA SOCIAL**

Brasília-DF

2017

NILSON RODRIGUES BARBOSA FILHO

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
CONTRIBUIÇÕES E LIMITES PARA EFETIVAÇÃO DA
CIDADANIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado do Instituto Brasiliense de
Direito Público – IDP, como parte dos
requisitos para obtenção do título de
mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Julia Maurmann
Ximenes

Brasília-DF

2017

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Mestrado em Direito Constitucional

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
CONTRIBUIÇÕES E LIMITES PARA EFETIVAÇÃO DA
CIDADANIA SOCIAL**

Nilson Rodrigues Barbosa Filho

Orientadora: Profa. Dra. JULIA MAURMANN XIMENES

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes

Prof. Dr. Luis Henrique Paiva

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor

*À minha esposa Juliana, que muito me
incentivou e esteve ao meu lado durante
esta caminhada, me dando forças para
continuar. Te amo!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo incentivo e inspiração. À minha esposa, pelo companheirismo e compreensão em relação aos momentos de ausência, nos quais me dediquei ao presente trabalho. Agradeço, especialmente, à minha orientadora, a Prof^a Julia Maurmann Ximenes, sempre prestativa e solidária na orientação e na transmissão de conhecimentos.

RESUMO

A cidadania num Estado Democrático de Direito compreende a garantia de igualdade de direitos e liberdades civil, além do direito igualitário de participação política, tanto na escolha de representantes, quanto para se candidatar para ocupar cargos de representação popular. A igualdade formal, contudo, não é suficiente para garantir oportunidades iguais de participação em comunidade. Razão pela qual, junto com os elementos civis e políticos da cidadania, agrega-se o elemento social, como um elo entre a igualdade formal perante a lei e as desigualdades socioeconômicas comuns às sociedades capitalistas. No presente trabalho são avaliados os impactos e limitações dos programas de transferência de renda, especialmente o programa bolsa família, na efetivação da cidadania social, entendida como o elemento da cidadania correspondente à inclusão, integração e participação social, o que compreende a igualdade de acesso a oportunidades de galgar ocupações e espaços na sociedade. Na pesquisa são analisadas algumas concepções públicas de justiça que potencialmente servem à materialização da cidadania social, com destaque para ideia de justiça e desenvolvimento de capacidades de Amartya Sen. A assistência social, como uma das bases que, ao lado da saúde e da previdência social, forma a seguridade social, é estudada no trabalho, com enfoque aos benefícios assistências de transferência de renda, como o bolsa família e os benefícios de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. A eficácia destes programas no combate à fome e a extrema pobreza é comprovada, porém, seu efeito em relação ao desenvolvimento de outras liberdades substanciais se mostra bastante limitado.

Palavras-chave: Cidadania social. Bolsa família. Transferência de renda.

ABSTRACT

The citizenship in a Democratic State of Law includes the guarantee of equal civil rights and freedoms, as well as the equal right to political participation, both in the choice of representatives and to apply to occupy positions of popular representation. Formal equality, however, is not enough to guarantee equal opportunities for community participation. For this reason, together with the civic and political elements of citizenship, the social element is added as a link between formal equality before the law and the socioeconomic inequalities common to capitalist societies. In the present paper, the impacts and limitations of income transfer programs, especially the family grant program, are evaluated in the effectiveness of social citizenship, understood as the element of citizenship corresponding to inclusion, integration and social participation, which includes equal access of opportunities to reach occupations and spaces in society. In the research are analyzed some public conceptions of justice that potentially serve the materialization of social citizenship, highlighting the idea of justice and capacity development of Amartya Sen. Social assistance, as one of the bases that, alongside health and social security, were social security, is studied at work, focusing on the benefits of income transfer assistance, such as the *bolsa família* and the *benefícios de prestação continuada* to elderly and disabled people. The effectiveness of these programs in combating hunger and extreme poverty is proven, but their effect on the development of other substantial freedoms is quite limited.

Keywords: Social citizenship. *Bolsa família*. Transfer of income.

SUMÁRIO

Introdução	8
1 CIDADANIA, INCLUSÃO E JUSTIÇA SOCIAL	13
1.1 Nós os cidadãos	14
1.2 Os outros. A inclusão por meio da redistribuição e do reconhecimento	19
1.3 Justiça social, desigualdades e redistribuição – uma questão acerca do quê igualar e do quê (re)distribuir.....	23
1.3.1 O utilitarismo e a maximização da felicidade.....	25
1.3.2 A ideologia libertária – justiça social como uma ameaça aos valores de uma sociedade livre	29
1.3.3 Rawls e a justiça como equidade	32
1.3.4 Dworkin e a igualdade de recursos.....	38
1.3.5 Amartya Sen e o desenvolvimento de capacidades.....	42
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA SOCIAL	46
2.1 A cidadania social no Brasil – uma análise centrada na seguridade social	46
2.2 A ordem social e a seguridade social	48
2.3 Seguridade social de inspiração Beveridgeana	49
2.4 Assistência social no Brasil – da filantropia e clientelismo à institucionalização como política da assistência social	56
2.5 Assistidos como sujeitos de direitos	58
2.6 Assistência aos desamparados ou necessitados – centralidade na insuficiência de renda	60
2.7 Programas de transferência de renda no Brasil	63
2.7.1 Transferência de renda em razão da idade avançada deficiência ou invalidez.....	64
2.7.2 Dos novos programas de distribuição de renda, ampliação do foco de proteção social – do bolsa escola ao bolsa família	67
3 DA POBREZA DE RENDA À POBREZA DE CAPACIDADES – AS LIMITAÇÕES DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIBERDADES SUBSTANCIAIS	80
3.1 Fome e extrema pobreza como privações essenciais à liberdade e o impacto dos programas de transferência de renda na redução da fome e da miséria no Brasil ...	80
3.2 Escolhas, responsabilidades e mínimos sociais.....	83
3.3 Transferência de renda: direito ou método?	92
3.4 Congelamento virtual da miséria – os critérios de fixação da pobreza e extrema pobreza e a defasagem em sua atualização	95
3.5 Controle e monitoramento – os problemas e fragilidades dos programas baseados na renda declarada	100
3.6 Da pobreza de renda à pobreza de capacidades – a busca da liberdade substancial	108
4 Conclusão	119
REFERÊNCIAS	127

Introdução

O último século foi marcado por profundas transformações sociais e comportamentais, em grande parte produzidas por inovações tecnológicas, que aperfeiçoaram as comunicações, a interação entre os povos, além de ensejar avanços nas ciências, na medicina e em tantas outras áreas que tem o potencial de fazer o homem viver mais e melhor. No campo da política e do direito, especialmente a partir da metade do século XX, após a segunda grande guerra, consolidou-se o regime democrático e participativo como modelo preeminente de organização política e a dignidade da pessoa humana como princípio fundante de um Estado de Direito. (SEN, 2010)

A Constituição Federal brasileira põe lado a lado a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil¹.

Um Estado Democrático de Direito, pressupõe a existência de regras que garantam a todos os cidadãos a igualdade formal a direitos e liberdades civis, além de direitos de participação política, que inclui escolher os representantes e se candidatar para atuar como representante do povo.

A igualdade formal de direitos civis e políticos perante a lei, entretanto, não garante a igualdade material de oportunidades de participação social, o que é próprio da cidadania. Assim, além da dimensão civil e política, a cidadania conta com uma dimensão social, sendo a cidadania social um ponto de equilíbrio entre a igualdade formal perante a lei, e as desigualdades resultantes das disparidades sociais e econômicas das sociedades capitalistas contemporâneas.

A cidadania social, como veremos na primeira seção deste trabalho, corresponde à inclusão social e à igualdade de oportunidades de participação social, o que compreende a capacidade de agir, interagir e ascender ocupações e espaços no meio social.

¹ Ver Art. 1º. (BRASIL, 1988a)

A efetivação da cidadania social depende de ações estatais tendentes a propiciar o aumento de capacidades dos cidadãos para participar ativamente no meio social. Não é objeto do presente trabalho, entretanto, avaliar se o Estado vem ou não adotando as ações que lhe seriam exigíveis, mas sim o de analisar, pela perspectiva do conceito de cidadania social, o impacto de programas de transferência de renda na vida dos cidadãos, sobretudo daqueles que integram famílias pobres ou extremamente pobres.

O problema da presente pesquisa, portanto, consiste em saber: quais os impactos e limitações dos programas de transferência de renda, especialmente do Programa Bolsa Família (PBF), na efetivação da cidadania social?

Na primeira seção concentraremos os nossos esforços, primeiramente, em examinar o que faz de nós cidadãos e como podemos nos reconhecer como tal, numa comunidade política que, embora regida por princípios formais de igualdade, é marcada por injustiças e diferenças gritantes, que diminui para certas pessoas ou grupos de pessoas, a possibilidade real de participar ativamente em sociedade como um igual.

Diante da constatação que a mera igualdade formal perante a lei é, por vezes, insuficiente para o exercício pleno da cidadania, pretendemos analisar, a partir de uma concepção de cidadania social (MARSHALL, 1967), alternativas de superação de situações de desigualdades sociais ou materiais, que cerceiam a possibilidade do cidadão agir efetivamente como um igual na comunidade na qual está inserido.

Serão abordados dois tipos de violação à cidadania, que exigem, por sua vez, tipos diferentes de ações para reconhecimento e restauração da dignidade. Uma primeira violação diz respeito a *chances iguais de vida no meio social*, que exige algum tipo de justa redistribuição de bens coletivos, enquanto a violação à *igualdade de direitos para formas de vida cultural*, requer dos grupos coletivos afetados, um processo de luta por reconhecimento². (HABERMAS, 2002)

Por razões metodológicas, nos limitaremos a prosseguir na análise do primeiro tipo de violação. Para tanto, serão estudadas, ainda que brevemente, concepções

² Grifos nossos.

filosóficas de justiça ou justiça social, que deem suporte para materialização da cidadania social, finalizando a primeira seção com a apresentação da ideia de justiça e desenvolvimento para Amartya Sen, as quais permearão diferentes pontos do presente trabalho.

Na segunda seção será estudada a seguridade social brasileira e, com mais vagar, a assistência social, que, juntamente com a previdência social e a saúde, compõe o sistema de seguridade social. Duas razões principais justificam esta abordagem, a primeira refere-se ao fato de que, ao lado de outros direitos sociais como a educação, a seguridade social representa uma ferramenta essencial da cidadania social. Além disso, fazem parte da assistência social os programas de distribuição de renda examinados no presente trabalho.

Nessa seção será apresentada a evolução histórica da assistência social brasileira, desde a sua implementação com feição clientelista e filantrópica, até sua institucionalização, ocorrida na Constituição Federal de 1988, com forte inspiração no modelo de seguro social de Beveridge (1943), cujas premissas serão examinadas, dada a influência e importância que tem para o nosso modelo constitucional de proteção social.

À institucionalização da assistência social, deve estar implícita a ideia de que os destinatários da assistência social detêm esta condição por serem sujeitos de direitos e não sujeitos de necessidades, agraciados por benesses ou favores estatais, tal como procura-se explicar na seção 2.

Apesar da premissa ora apresentada (da condição de sujeitos de direitos), o fato é que a Constituição menciona expressamente termos como *necessitados* e *desamparados*³, ao se referir aos destinatários dos direitos assistenciais. Neste contexto, analisaremos o desamparo ou necessidade como condição limitadora de acesso aos serviços e benefícios da assistência social, ao passo em que se buscará demonstrar a centralidade da insuficiência de renda na elaboração das políticas assistenciais, ainda que esta não seja a sua única finalidade institucional.

³ Grifos nossos.

Ao fim da seção, será feito um apanhado da evolução cronológica de todos os programas e políticas de distribuição de renda, os quais foram divididos em dois tipos: a) em razão da idade avançada, deficiência ou invalidez; b) novos programas de distribuição de renda, com ampliação do foco de proteção social. Neste último grupo as transferências alcançam a população em idade ativa e sem impedimentos físicos ou mentais para o trabalho.

Na terceira seção a pobreza será abordada numa acepção multidimensional, que não se limita à insuficiência de renda. Para tanto, será utilizada a abordagem de capacidades de Amartya Sen (2010), e sua perspectiva de pobreza de capacidades, a partir da identificação de situações de privação de liberdades substanciais para que o cidadão se desenvolva e possa, com autonomia, seguir a vida que tem razões para apreciar.

Nesta parte do trabalho tentaremos apresentar respostas, baseadas em análise comparativa de diferentes bases informacionais, para o problema que se propõe: saber em que medida os programas de transferência de renda contribuem para efetivação da cidadania social.

De início será analisada a efetividade de programas de transferência de renda, em especial do Programa Bolsa Família (PBF), no combate à fome e à extrema pobreza. Neste particular, em se tratando de um benefício não condicionado à incapacidade para o trabalho, será examinada a compatibilidade do PBF com uma concepção de justiça que valoriza o papel das escolhas e responsabilidades, o que se pretende fazer em cotejo com uma concepção jurídica de mínimos sociais.

Uma outra questão a ser levantada diz respeito a ontologia dos programas de transferência de renda, mais precisamente na definição dos mesmos como direitos ou como métodos para concretização de direitos. A definição em um ou outro sentido acarreta consequências distintas e relevantes do ponto de vista jurídico, o que também será tratado.

Ainda sob a perspectiva da renda, será abordada a possibilidade de ocorrência de um fenômeno que denominamos “congelamento virtual da miséria”, como

decorrência da defasagem nas atualizações do critério de pobreza e extrema pobreza, em relação a paridade do poder de compra corroída pela inflação e aos padrões adotados internacionalmente para aferir a miséria. Teceremos, ainda, considerações avaliativas sobre fragilidades no controle e monitoramento dos programas de transferência de dinheiro baseados na renda declarada, em especial o PBF.

Na última subseção, a partir de uma concepção seniana de pobreza de capacidades, avaliaremos os impactos e limitações dos programas nacionais de transferência de renda na eliminação de privações de liberdades substanciais ao exercício da cidadania.

A hipótese que pretendemos comprovar, é a de que programas de transferência de renda, como o PBF, tem eficácia comprovada na redução de privações essenciais de liberdade, como a fome e a miséria de renda. Porém, seu reflexo é bastante limitado em relação a outras liberdades substanciais, sem as quais a cidadania social sucumbe a uma realidade formadora de subcidadãos, incapazes de agir como sujeitos de direitos, e membros incluídos em uma comunidade política que se pauta pela igualdade de respeito, consideração e participação a todos os que ostentam o status de cidadão.

“Um país onde os homens confiáveis
Não têm voz, não têm vez, nem diretriz
Mas corruptos têm voz, vez e bis
E o respaldo de estímulo incomum
Pode ser o país de qualquer um
Mas não é com certeza o meu país”

Livardo Alves, Orlando Tejos e Gilvan Chaves

1. CIDADANIA, INCLUSÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Em “Vidas Secas”, famosa obra de Graciliano Ramos (2010), Fabiano, o personagem principal, se considerava um bicho, admirava palavras que não entendia o significado, ditas por homens brancos e letrados, mas sabia que não eram para ele. Pai em uma família de miseráveis, que perambulava em meio à seca do sertão nordestino, lutando contra a fome, Fabiano convivia bem com a ignorância, pois se conformava com ela. Questionando-se se tinha o “direito de saber”, respondia: “Não tinha”⁴.

Fabiano refletia a própria existência como gente, não sabia se mais se assemelhava a um homem ou a um animal. Tinha certeza, porém, que não era cidadão. Embora desconhecesse o conceito, tinha ciência de que certos direitos, saberes e participações não lhe pertenciam, tampouco lhe cabia reclamar, pois não nascera para aquilo, restando-lhe, a resignação.

Mas afinal, o que é cidadania? O que significa ter cidadania em uma sociedade complexa e ainda tão desigual?⁵ O que nos permite nos afirmar e nos reconhecermos como cidadãos?

A resposta a estas perguntas constitui o objetivo da presente seção.

⁴ Grifos nossos.

⁵ O Brasil ainda apresenta índices de grande desigualdade em relação à renda e ao acesso a bens e serviços de qualidade. Na seção 3, alguns desses dados serão apresentados.

1.1 Nós, os cidadãos

A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, ao lado da soberania, dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político⁶.

A condição de cidadão está atrelada à ideia de um status que identifica os que possuem cidadania dentro uma comunidade política, e, ao mesmo tempo, os diferencia daqueles que não detém tal condição.

Para Enzo Belo (2010), na modernidade, com o advento da cidadania liberal, a condição de portador de cidadania consistia em estar atrelado a um estado nacional e acobertado pela proteção das leis e dos direitos. Os direitos civis protegem os indivíduos (ou parte deles) em seus assuntos privados, os quais passam da condição de súditos para o *status* de cidadão. Os direitos civis constituiriam, assim, a dimensão civil da cidadania, mediante garantias legais necessárias à proteção da propriedade e do exercício das liberdades individuais, dentre as quais a de contratar e negociar.

Em Estados Democráticos de Direito, como o nosso, a cidadania compreende ainda os direitos políticos, dos quais se destacam o direito de escolher os próprios representantes do poder por meio do voto, bem como o de se candidatar, quando preenchidos requisitos definidos pela própria Constituição ou em legislação infraconstitucional, na condição de representante do povo.

O povo, por sua vez, representa uma figura jurídica coletiva, identificadora de um conjunto de cidadãos que o forma e por meio dos quais emana todo o poder, diretamente ou por representantes eleitos, nos termos da Constituição⁷. Haveria, ainda, uma distinção conceitual entre povo e população, que contempla não apenas o conjunto de cidadãos, mas as pessoas que habitam um território, nelas incluídas os estrangeiros, sem referência de titularidade de direitos específicos próprios de cidadãos de uma sociedade politicamente organizada.

⁶ Ver Art. 1º, (BRASIL, 1988a).

⁷ Art. 1º, Parágrafo único. Constituição Federal: “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL, 1988a).

Certamente os direitos das pessoas que se encontram no território de um Estado, mesmo sem ostentar a condição de cidadão, não é de pouca relevância. Às mesmas, juridicamente, são garantidas as prerrogativas inerentes à condição humana, cuja preservação da dignidade é um dever do Estado onde se encontram, que o faz por meio de direitos e garantias previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional, de modo a inibir a ação ilegal do estado e até mesmo dos cidadãos, contra qualquer sujeito que habite um dado território. (MÜLLER, 2009)

O cidadão, contudo, não pode ser reduzido a uma mísera fração do povo, com atuação ocasional, quando chamado a cada dois anos para exercer o direito-dever de votar ou de ser candidato para receber votos. A cidadania não se restringe a um rol específico de direitos ou deveres formalmente instituídos, ou mesmo ao escrutínio popular, o que reduziria seu exercício aos atos eleitorais, e sua satisfação aos desejos da maioria dos concidadãos – que determina os representantes do povo⁸.

Thomas H. Marshall tem sido um ponto de partida comum nos debates que abordam uma leitura moderna dos direitos de cidadania, como ressalta Belo (2010), por ter sido o primeiro a estabelecer uma distinção sociológica entre as cidadanias civil, política e social, e, ao mesmo tempo, defender uma interdependência necessária entre os três tipos de cidadania. (ROBERTS, 1997)

No aspecto ideológico, Marshall busca conciliar dois elementos historicamente contraditórios entre si: a igualdade decorrente do tratamento formal concedido pela lei aos membros de uma comunidade; e a desigualdade resultante das disparidades próprias das sociedades capitalistas, baseadas nas economias de mercado. (ROBERTS, 1997)

⁸ Não comungamos com entendimentos reducionistas que equiparam a cidadania à condição de eleitor. No Brasil tal concepção parece estar atrelada a interpretação literal que alguns fazem do art. 5º, LXXIII da Constituição Federal: “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular...”, e da art. 1º, § 3º da Lei 4.717/1965, que regula a ação popular: “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”. Cremos, entretanto, que o dispositivo legal mencionado apresenta conceito de cidadania apenas para os fins de propositura da ação popular, sem restringir outras dimensões da cidadania. Entendemos que uma interpretação em sentido contrário, estaria maculada por inconstitucionalidade (BRASIL, 1988a; BRASIL, 1065).

Marshall faz, então, uma distinção entre *status* e classe social, ao enfatizar que a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade e que todos os que o possuem, são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Por outro lado, a classe social é um sistema de desigualdades, baseada em posições de inferioridade, superioridade ou diferenciações entre uma classe e outra, não obstante cada classe possa estar baseada em um conjunto de ideais, crenças ou valores que os identifiquem. (MARSHALL, 1967)

A igualdade formal, propiciada pelos direitos civis e políticos estabelecidos por um sistema legal, não garante a plenitude da cidadania, se todos os cidadãos não possuírem as mesmas condições básicas de exercê-la. Para Marshall, a implementação dos direitos sociais a partir do século XX (em especial os serviços sociais e a educação), notabilizam a cidadania social como elemento de integração da cidadania. (MARSHALL, 1967)

Desde já é preciso esclarecer que a cidadania social tem compromisso com a inclusão e com a igualdade de participação, não com a igualdade material. Não obstante, o exercício da cidadania social, pressupõe a observância de padrões sociais básicos, sem os quais a igualdade de participação social restará comprometida.

Segundo ESPADA (1995, p. 284-285), os direitos de cidadania [social], representam oportunidades de acesso, que demolem barreiras e garantem a inclusão no mundo de liberdade: “O objetivo dos direitos de cidadania não é promover a igualdade, mas promover a oportunidade, não é evitar a desigualdade, mas evitar a exclusão de um mundo de oportunidades. Porque as pessoas são iguais como cidadãos, elas podem ser desiguais como indivíduos”.

Para Marshall, o elemento social da cidadania, portanto, se refere a tudo que vai desde um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar por completo na herança social da comunidade, bem como, o de levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões básicos de vida prevalentes na respectiva sociedade. (MARSHALL, 1967)

A cidadania social, assim, corresponde a igualdade de oportunidades de participação social, o que compreende a capacidade de agir, interagir e ocupar espaços no corpo social, sendo pressuposto dessa participação, a garantia de padrões mínimos⁹ de vida, sem os quais a cidadania social não pode ser exercida.

Desse modo, a mera enunciação de direitos e liberdades civis e políticas em um texto normativo, ainda que constitucional, não é suficiente para garantir com isonomia os direitos relativos à cidadania participativa. O exercício dessas liberdades depende de condições propícias para sua concretização (AGRA, 2013). A realidade demonstra que para uma parcela considerável dos cidadãos que compõe o povo, existem obstáculos ao exercício da liberdade de agir e se posicionar como membro de um corpo social, que não são superados, por si só, por uma igualdade meramente formal perante à lei.

Para Marcelo Neves (2011), muitas constituições sofrem de um processo de constitucionalização simbólica, sendo o tipo mais comum o que denomina de constitucionalização álibi. Tal tipo de constitucionalização serve para responder as exigências de um povo, geralmente após regimes ditatoriais ou períodos de colonização, fazendo incluir no texto constitucional todas as conquistas do constitucionalismo, seja de índole liberal, social ou democrática (NEVES, 2011).

Em descompasso com as promessas do texto constitucional, raramente há uma clara análise se estruturas sociais comportam a concretização normativa do texto. Assim, ainda que exista previsão normativa de direitos e garantias fundamentais, muitas vezes tais direitos não são concretizados, formando grupos de subincluídos, os quais tem dependência dos sistemas de direitos sociais (como assistência social, educação e saúde pública), mas não tem acesso aos seus serviços e benefícios; e sobreincluídos, que embora não tenham a mesma dependência dos serviços sociais, tem mais acesso a estes serviços (NEVES, 2011).

⁹ A referência a “mínimos” aqui é utilizada como expressão equivalente a “básicos”. Sobre uma possível distinção de sentidos entre os termos, ver subseção 3.3.

Segundo Marcelo Neves (2011), no campo do Direito, isso vai revelar a relação de cidadania e subcidadania, numa conjuntura onde aos subcidadãos faltam os acessos, embora o sistema funcione rigidamente em relação a ele.

Para Vieira, a ideia de Estado de Direito regulado por leis imparciais, que protejam à liberdade e que preguem a igualdade, de modo a evitar abusos e arbitrariedades dos governantes, deve estar comprometida com a ampliação dos direitos de cidadania, não apenas do ponto de vista formal, mas, também, em sua implementação e efetivação, sobretudo nas sociedades marcadas por relevantes desigualdades sociais.

Isso significa que qualquer aproximação com a ideia do Estado de Direito depende não apenas da expansão de direitos no papel, mas também, e talvez de maneira mais crítica, de como esses direitos são consistentemente implementados pelo Estado. Aqui está o paradoxo enfrentado por muitos regimes democráticos com altos níveis de desigualdade social. Embora direitos iguais sejam reconhecidos nos livros, como uma medida simbólica para obter cooperação, os governos não se sentem compelidos a respeitar as obrigações correlatas a esses direitos iguais, nos mesmos termos para todos os membros da sociedade. A partir do momento em que os custos para exigir a implementação dos direitos através do Estado de Direito são desproporcionalmente maiores para alguns membros da sociedade do que para outros, ele se torna um bem parcial, favorecendo essencialmente aqueles que possuem poder e recursos para conseguir vantagens com isso. [...] Nesse sentido, é apropriado pensar no Estado de Direito não em termos de sua existência ou inexistência, mas sim em graus de inclusão. (VIEIRA, 2008, p. 190-191)

Antes dos recursos necessários ao exercício dos direitos como cidadão, é preciso que haja o próprio reconhecimento da cidadania, sendo essencial, para tanto, que as pessoas sejam capazes de compreender as regras fundamentais que governam a sociedade e os cidadãos, enquanto sujeitos de direitos e obrigações, o que raramente se consegue, em sociedades marcadas por alta concentração de pobreza e analfabetismo.

Além disso, a ideia da igualdade de direitos e de consideração (implícita ao status de cidadão) é, com frequência, contrária à experiência diária em sociedades marcadas por grandes desigualdades sociais e econômicas, prejudicando a conscientização da condição de cidadão.

Privilégios existentes, direitos decorrentes de classe e de hierarquia estão cravados em diferentes sistemas culturais, fazendo com que a

experiência da generalidade do Direito não seja observável. Além de entender a função estrutural dos conceitos jurídicos básicos, é importante que as pessoas compreendam as regras fundamentais que governam suas próprias sociedades e suas obrigações e direitos. Nas sociedades com alto grau de concentração de pobreza e de analfabetismo, essa condição quase nunca é satisfeita. (VIEIRA, 2008, p. 191)

Muitas pessoas ou grupos de pessoas, especialmente em países onde a cidadania social não está plenamente desenvolvida, são atingidos por privações de diversificadas espécies, subjugados a um patamar de subcidadãos, cerceados em sua liberdade de escolher, acessar, agir, exigir e serem ouvidos, enfim, de se reconhecerem e se autodeterminarem como cidadãos. A estes, cabe um resgate à cidadania, por meio de políticas distributivas ou lutas por reconhecimento (da condição de cidadão).

1.2 Os outros. A inclusão por meio da redistribuição e do reconhecimento

A dignidade é mais facilmente percebida em sua dimensão negativa, isto é, quando negada ou violada. Em geral, os que se situam em classes dominantes ou grupos detentores de poder não precisam afirmar sua dignidade, ela se pressupõe, não é por ninguém questionada. Os grupos e minorias que se encontram sob dominação, por sua vez, precisam clamar pela dignidade arrebatada ou suprimida desde a origem. Lutam, assim, pelo reconhecimento da própria dignidade. Essa luta por reconhecimento, segundo DUSSEL, constitui um processo de liberação, no qual a dignidade, como a identidade a que se refere, se conquista e vai se construindo processualmente, em um movimento de “dignificação”. (DUSSEL, 2007, aspas no original)

Para Honneth (2003), a luta por reconhecimento não encerra propriamente uma luta por auto conservação ou aumento de poder. É, antes de tudo, um conflito que surge como resposta a uma experiência de desrespeito social, de um ataque à identidade pessoal ou coletiva, a ensejar a busca pela restauração das relações de reconhecimento mútuo, ou mesmo seu desenvolvimento a um patamar superior. As lutas por reconhecimento impulsionam, assim, desenvolvimentos sociais.

Essa reconstrução das experiências de desrespeito ocorreria, segundo Honneth (2003), em três dimensões distintas, porém, interligadas: a) o amor, que

compreende a esfera emotiva que permite ao indivíduo uma confiança em si mesmo, indispensável à auto realização pessoal; b) o direito, necessário para que a pessoa individualmente considerada seja reconhecida como autônoma, desenvolvendo assim uma relação de auto respeito; e, c) a solidariedade, que repercute na esfera da estima social, afetando a honra e dignidade de indivíduos enquanto membros de uma comunidade de valores, orientada por concepções de objetivos comuns.

O desrespeito ao amor, ocorreria em situações de maus-tratos e violações à integridade física ou psíquica, que destroem a autoconfiança elementar de uma pessoa. Já o desrespeito ao direito, é representado pela privação de direitos e exclusão social:

De início, podemos conceber como “direitos”, grosso modo, aquelas pretensões individuais cuja satisfação social uma pessoa pode contar de maneira legítima, já que ela, como membro de igual valor em uma coletividade, participa em pé de igualdade de sua ordem institucional [...]. Por isso, a particularidade nas formas de desrespeito, como as existentes na privação dos direitos ou na exclusão social, não representa somente a limitação violenta da autonomia pessoal, mas também sua associação com o sentimento de não possuir o status de um parceiro da interação com igual valor. (HONNETH, 2003, p. 216)

O desrespeito à solidariedade é representado por degradações e ofensas à honra e à dignidade do indivíduo ou grupos, causando rebaixamento e depreciação de modos de vidas individuais ou coletivos, maculando, deste modo, sua estima social.

No entanto, apenas quanto às dimensões do direito e da solidariedade, Honneth (2003) vê possibilidade de conflitos sociais por reconhecimento, uma vez que na dimensão emotiva (o amor), diferentemente das demais, não se encontra estruturalmente uma tensão moral que possa suscitar movimentos sociais.

Para Habermas (2002), as conquistas advindas do movimento emancipatório burguês e do movimento de trabalhadores europeu, inspirados no liberalismo e na socialdemocracia, que tinham por objetivo suplantam a privação de direitos de grupos privilegiados e, com isso, a fragmentação da sociedade em classes sociais, parecem afirmar a visão de Honneth (2003) a respeito das modificações sociais mediante lutas por reconhecimento e, ainda, que esses fenômenos são conciliáveis com uma teoria de direitos de orientação individualista.

Habermas (2002, grifos no original) diferencia duas formas de reconhecimento que uma teoria do direito levada a sério deve observar, a primeira denomina *chances iguais de vida no meio social*, da qual se diferencia o reconhecimento para identidades coletivas ou *igualdade de direitos para formas de vida cultural*. As chances iguais de vida no meio social teriam se concretizado sob a forma de luta pela universalização socioestatal dos direitos do cidadão, empreendidas pelo reformismo socioliberal, após a bancarrota do socialismo.

Com promoção de direitos trabalhistas, incrementos de direitos de compartilhamento e participação política, a população de massa passa a ter maiores chances de viver com expectativas bem fundadas de contar com segurança, justiça social e bem-estar. Para compensar as injustiças de condições sociais de vida da sociedade capitalista, segundo Habermas (2002), cabe efetivar uma distribuição mais justa dos bens coletivos, cujas pretensões podem ser preservadas sob a forma de reivindicações individuais de benefícios, seja porque os bens coletivos são distribuídos individualmente (tal como o dinheiro, prestações de serviços, etc.), seja por que são utilizados individualmente (tal como ocorre com as infraestruturas do sistema viário, de educação, saúde, etc.).

A luta por reconhecimento da igualdade de direitos para formas de vida culturais, por parte de grupos minoritários marginalizados, diferentemente do que ocorre na busca de chances iguais de vida no meio social, não alcança resultados por meio de distribuição de bens coletivos.

Deixaremos, por ultrapassar o escopo do presente trabalho, de nos aprofundar sobre as possibilidades e arranjos necessários para propiciar a materialização das identidades coletivas, como bem faz autores como Honneth (2003), Habermas (2002) e Fraser (2006). Não obstante, nada impede ratificar a premissa habermasiana de reconhecimento de respeito à pessoa “do outro” ou “dos outros”, em sua alteridade, ao mesmo tempo em que se reconhece estes “outros”, como sujeitos integrantes de uma comunidade moral que se constitui pela ideia da abolição da discriminação e do sofrimento, assim como a inclusão dos marginalizados.

A inclusão, no sentido adotado por Habermas (2002, p. 8), não significa “confinamento dentro do próprio e fechamento diante do alheio”. Antes, incluir “o outro” pressupõe que as fronteiras da comunidade estão abertas a todos, “também e justamente àqueles que são estranhos um ao outro – e querem continuar sendo estranhos” (HABERMAS, 2002, p. 8). Na mesma linha, para Habermas (2002, p. 159), a *“inserção significa que tal ordem política se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo”*¹⁰.

Inserção e inclusão social, portanto, não implicam em transposição dos marginalizados rumo a homogeneidade do modo de vida de grupos dominantes ou majoritários, pelo contrário, a inclusão dos outros pressupõe-se em uma comunidade multicultural, na qual se respeitam as diferenças e onde “os outros” são vistos como parte do “nós”, no que se refere a autonomia privada e pública, própria de litisconsortes, neste aspecto, livres e iguais.

Fraser (2006, grifos no original) considera que conflitos “pós-socialistas” por reconhecimento tem se tornado a forma paradigmática de discussão política, dando combustível às lutas [por reconhecimento] de grupos mobilizados sob as bandeiras da nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. A Autora vê com receio, entretanto, o que entende por uma transição do debate sobre a injustiça de redistribuição para o debate da injustiça do reconhecimento, como se a dominação cultural suplantasse a exploração e desigualdades distributivas como injustiça fundamental. (FRASER, 2006)

Ao ressaltar a exacerbada desigualdade material (de renda, educação, saúde, lazer, acesso ao trabalho remunerado, ingestão calórica, etc.) que persiste na atualidade, Fraser (2006) considera um grave erro defender que haja uma substituição entre as duas formas de injustiça - de distribuição e de reconhecimento. Em contraposição a ideia de substituição para tipos de justiça distintos – embora reconheça elo entre ambos

¹⁰ Fraser (2006), não obstante estabeleça elos e interferências mútuas entre as “injustiças de distribuição” e “injustiça cultural”, afirma que para estas a solução consiste em alguma espécie de mudança cultural ou simbólica, que podem envolver revalorização de identidades desrespeitadas, valorização positiva da diversidade cultural e transformações de padrões sociais de representação.

– Fraser (2002) propõe uma concepção bidimensional da justiça social, que abarca tanto a dimensão da distribuição quanto a dimensão do reconhecimento.

Para consecução da justiça [social] Fraser (2002) propõe o que denomina princípio da participação ou paridade participativa¹¹. Para materialização deste princípio, pelo menos duas condições seriam necessárias: a) a distribuição de recursos materiais que garantem independência e voz dos participantes (excluídos dos processos participativos); b) que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social, com exclusão dos padrões institucionalizados de valor que sistematicamente depreciem algumas categorias de pessoas e as características a elas associadas.

As duas formas de injustiça ensejam violações a direitos de cidadania de indivíduos ou grupos de indivíduos, diminuindo a participação ativa e autônoma dos mesmos, enquanto membros livres de uma sociedade democrática. A própria luta por reconhecimento a identidades culturais representa, por si só, um ato de cidadania. Embora geralmente sejam conduzidos por grupos de indivíduos que se identificam culturalmente, não se desconsidera que caiba ao Estado uma parcela de atuação para afirmação e reconhecimento destes grupos, como ocorre, por exemplo, com as ações afirmativas.

Não obstante, para nos atermos aos propósitos do presente trabalho, centraremos nossa atenção às exclusões dos processos participativos por ausência de condições materiais para o exercício da cidadania, cuja inclusão dependa, de modo primordial, de reformas e políticas públicas estatais, no contexto até aqui apresentado, de natureza distributiva. Nesse caminho serão os esforços a partir daqui.

1.3 Justiça Social, desigualdades e redistribuição – uma questão acerca do quê igualar e do quê (re)distribuir

¹¹ Em “*A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação*”, Nancy Fraser alterna o uso das expressões “justiça” e “justiça social”, tal como ambas fossem de sentido equivalente.

As diversas discussões sobre igualdade, que se reconhecem vastas e com abordagens das mais diversas¹², tendem, de um modo predominante, a trazer propostas de distribuições como solução para eliminação ou atenuação de patentes desigualdades. A essas medidas distributivas, por sua vez, se associa a ideia de realização de justiça, ou, no mais das vezes, de um modo específico de justiça: a justiça social.

Para Barzotto (2003), a gênese do termo justiça social provém da ideia de justiça geral Aristotélica, aperfeiçoada por São Tomás de Aquino sob a denominação de justiça legal, pela qual se regulava – em geral por meio de leis – a relação entre membros da comunidade com vista a realização do bem comum. Ao lado da justiça legal, São Tomás de Aquino trata da justiça particular, como aquela praticada nas relações entre membros da comunidade, visando, de modo imediato, o respeito do homem ao bem de outra pessoa, individualmente considerada.

As concepções de justiça geral aristotélica e justiça legal tomista foram formuladas de acordo com um padrão de sociedade hierárquica e pré-moderna, predominando uma igualdade proporcional na distribuição dos bens, segundo a qual, se dá a uma pessoa mais dos bens comuns, quanto maior a relevância que ela possuir na comunidade (BARZOTTO, 2003).

O termo justiça social propriamente dito, segundo Barzotto (2003), surge a partir do século XIX, com a necessidade de se repensar o conceito de justiça legal de Tomás de Aquino, para fazer frente às questões postas por uma sociedade baseada na igualdade formal de direitos perante a lei:

Não é, portanto, a justiça distributiva, baseada na igualdade proporcional, o princípio ordenador da vida em sociedade, mas a justiça legal, fundada em uma legalidade que afirma a igualdade de todos os seres humanos como membros iguais da sociedade. Como a lei impõe direitos e deveres iguais para todos, a justiça legal torna-se justiça social, aquela em que todo membro da sociedade vale tanto como qualquer outro, e todo ato em conformidade com a lei redundará, beneficia igualmente a todos. Na sociedade democrática, desloca-se a

¹² Para Paulino Jacques, o problema da desigualdade tem sido, ao longo do tempo, tratado em diversas áreas do conhecimento, como a filosofia, economia, sociologia e o direito, sob diversas abordagens e perspectivas, que variam desde a igualdade formal perante à lei, a uma concepção material de igualdade de tratamento para os iguais e desigualdade de tratamento para os desiguais, tendo, ainda, quem defenda concepções de igualdade absoluta entre as pessoas, o que, a seu ver, é utópico. (JACQUES, 1957).

ênfase do meio utilizado para alcançar o bem comum - a lei - para o sujeito do bem comum - a sociedade em seus membros - justificando a mudança de denominação, de justiça legal para justiça social. (BARZOTTO, 2003, p.3-4)

A abordagem da justiça social nesta subseção, tem como propósito avaliar possíveis concepções públicas de justiça (social), que se relacionem com a ideia de cidadania social, tal como a apresentamos na subseção 1.1. Mais precisamente, o que se busca saber é: Existem concepções de justiça que atendam aos propósitos da cidadania social? Caso existam, quais os princípios que fundam esta concepção de justiça?

A ideia da justiça social, modernamente, transita entre extremos, que vão desde de sua negação por libertários como Hayek (1985) e Friedman (2014), a utilitaristas como Bentham (1974) e Mill (2006), que viam na justiça social um compromisso com a maximização da felicidade.

Para uma melhor sistematização das ideias que permearão a presente pesquisa, no decorrer dessa seção apresentaremos, com brevidade, noções gerais da justiça segundo o pensamento utilitaristas de Bentham (1974) e Stuart Mill (2006); a concepção negativa à justiça social por libertários como Hayek (1985) e Milton Friedman (2014); a defesa da justiça como equidade para Rawls (2003); e da igualdade de recursos para Dworkin(2005); para, enfim, tratar do desenvolvimento de capacidades defendida por Amartya Sen (2009).

Atrelada à concepção de cidadania de Marshall, o que se busca a partir das correntes filosóficas e teorias adjacentes a seguir analisadas (notadamente liberais), é apresentar alternativas plausíveis de respostas para às perguntas acima elaboradas, isto é, definir possíveis concepções contemporâneas de justiça – orientadoras das decisões públicas das instituições e da sociedade, que sirvam à materialização da cidadania social.

1.3.1 O utilitarismo e a maximização da felicidade

Jeremy Bentham foi o fundador da doutrina utilitarista, defendendo a ideia central de que tanto os cidadãos individualmente considerados, quanto os legisladores e

administradores devem pautar suas ações na busca dos resultados que mais tragam prazer ou satisfação em detrimento da dor ou sofrimento. (SANDEL, 2014)

Para Bentham (1974, p. 9), a dor e o prazer são os dois senhores soberanos que exercem domínio sobre o gênero humano, de modo que exercem influência em todo o nosso agir. Assim, apresenta o que chama de princípio da utilidade, cujo objetivo consiste em “construir o edifício da felicidade através da razão e da lei”.

Segundo o princípio da utilidade uma ação será aprovada ou desaprovada segundo a tendência de aumentar ou diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, seja esta uma ação individual do particular ou uma medida de governo. O mesmo raciocínio se aplica quando se tratar de medidas governamentais voltadas ao interesse da comunidade, o determinante para saber se tais medidas estão em conformidade com o princípio da utilidade é avaliar se as mesmas tendem a aumentar ou a diminuir a felicidade da comunidade. O utilitarismo, portanto, tem forte feição teleológica e consequencialista, na medida em que funda suas ações nas consequências delas decorrentes.

As ideias de Bentham (1974) sofreram fortes objeções, tendo em vista que para propiciar o máximo de felicidade ao maior número de pessoas, levar-se-ia em conta a soma das satisfações em jogo, mas se desprezariam os direitos e liberdades individuais daqueles cujas preferências e necessidades estivessem em dissonância da maioria. Ao reduzir tudo que tem importância moral a uma escala de prazer e dor, Bentham não atribuiu o devido valor à dignidade humana e aos direitos individuais. (SANDEL, 2014)

Coube a John Stuart Mill, décadas mais tarde, dar nova sustentação ao ideal utilitarista, desta vez reformulando as ideias de Bentham, buscando conciliar o utilitarismo à liberdade individual que as pessoas devem possuir, para agirem de acordo com a própria consciência, desde que suas ações não prejudiquem direitos alheios. (SANDEL, 2014)

Segundo Mill (2006, p.33), a liberdade de ação individual só poderia sofrer interferência do estado ou da sociedade quando se destinasse à autoproteção, ou seja, aos casos em que determinada ação puser em risco outras pessoas:

O indivíduo não pode legitimamente ser compelido a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, porque tal seja melhor para ele, porque tal o faça mais feliz, porque, na opinião dos outros, tal seja sábio ou reto. Essas são boas razões para admoestar, para com ele discutir, para o persuadir, para o aconselhar, mas não para coagir, ou para lhe infligir um mal caso aja de outra forma. Para justificar a coação ou a penalidade, faz-se mister que a conduta de que se quer desviá-lo, tenha em mira causar danos a outrem. A única parte da conduta por que alguém responde perante a sociedade, é a que concerne aos outros.

Embora declare seu engajamento ao utilitarismo, ao estabelecer a liberdade individual de ação como um pressuposto da vida em sociedade, Mill (2000) parece se afastar do princípio utilitário de Bentham (1974), que não havia manifestado tal preocupação.

Em resposta à crítica de que o utilitarismo julga a aprovação de uma ação apenas pela quantidade de prazer que ele proporciona, Mill (2000) tenta reforçar seu comprometimento ao utilitarismo, apresentando uma perspectiva qualitativa inovadora em relação a Bentham (1974), ao fazer uma distinção entre prazeres mais desejáveis e mais valiosos, e prazeres menos desejáveis e menos valiosos, preservando-se aqueles em detrimento destes.

Assim, a avaliação dos prazeres gerados não depende apenas da quantidade, mas da qualidade do prazer proporcionado. Segundo Mill (2000), os prazeres mais elevados seriam identificados quando, entre dois prazeres, houver um ao qual todos ou quase todos os que experimentaram ambos dão uma preferência, considerando-o tão superior, que não seriam capazes de renunciá-lo em troca de qualquer quantidade de outro prazer que sua natureza seria capaz de experimentar.

Ora, é um fato inquestionável que aqueles que estão igualmente familiarizados com os dois gêneros de vida e que são igualmente capazes de apreciá-los e gozá-los, revelam uma preferência muito acentuada pelo gênero que emprega suas faculdades mais elevadas. Poucas criaturas humanas consentiriam em serem transformadas em animais inferiores ante a promessa do mais completo desfrute dos prazeres de uma besta. Nenhum ser humano inteligente consentiria em ser um tolo, nenhuma pessoa instruída em ser ignorante, nenhum homem com consciência em ser um egoísta e ignóbil, mesmo que estivessem persuadidos de que o néscio, o bronco e o biltre estão mais satisfeitos com o seu destino do que eles com o seu (MILL, 2000, p.32).

Segundo a visão utilitarista de Mill, a máxima felicidade continua a ser o sentido da existência humana, embora atribua à felicidade uma qualidade superior e mais duradoura que a mera satisfação, comumente alcançada com prazeres menos valiosos. Ao comentar sobre a visão de Stuart Mill sobre os prazeres mais elevados, Sandel (2014, p. 11), diz:

Os desejos de facto não são mais a única base para julgar o que é nobre e o que é vulgar. O padrão atual parte de um ideal da dignidade humana independente daquilo que queremos e desejamos. Os prazeres mais elevados não são maiores porque os preferimos, nós os preferimos porque reconhecemos que são mais elevados. Não consideramos um Hamlet uma grande obra de arte porque a preferimos às diversões mais simples, e sim porque ela exige mais de nossas faculdades e nos torna mais plenamente humanos.

Mill (2000) atribui, assim, um sentido moral à utilidade, e acredita que os homens inteligentes e que tenham experimentados os diferentes tipos de prazeres saberiam distinguir entre prazeres menos valiosos e prazeres mais valiosos, preponderando estes para criação de uma sociedade ética e moralmente mais feliz.

A ideia de maximização de bem-estar ou felicidade pode parecer, numa primeira análise, condizente à ideia da cidadania social, contudo, há razões suficientes para afirmar o contrário.

Primeiramente, como dissemos nesta subseção, ao condicionar a atuação estatal às ações que produzem maior felicidade à sociedade ao custo de menor dor possível, comumente veríamos os interesses de grupos majoritários prestigiados, em detrimento dos grupos minoritários, numa evidente disparidade de forças de participação, e de desrespeito do cidadão individualmente considerado.

Ao instituir padrões coletivos ou majoritários de felicidade, os “outros”, estranhos à homogeneidade uniforme de uma comunidade política, seriam jungidos a se conformar com uma concepção de vida e de felicidade com a qual não compartilham¹³. Como ressaltado por Habermas (2002), uma sociedade multicultural deve estar aberta para todos, inclusive e especialmente para os que são diferentes e querem continuar a sê-los. A inserção exigida pela cidadania social, nesta perspectiva, equipara os discriminados e inclui os marginalizados, enquanto cidadãos iguais em direitos e obrigações, sem,

¹³ Aspas nossas.

contudo, “confina-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo” (Habermas, 2002, p. 159).

A perspectiva da igualdade de bem-estar individual também não oferece resposta satisfatória aos desejos diretamente influenciados por adaptações a privações ou condicionamentos mentais. Ao tecer críticas sobre a perspectiva utilitarista baseada em características mentais como prazer, felicidade ou desejos, Amartya Sen (2010) adverte:

Nossos desejos e habilidades para sentir prazer ajustam-se às circunstâncias, sobretudo para tornar a vida suportável em situações adversas [...] Os destituídos tendem a conformar-se com sua privação pela pura necessidade de sobrevivência e podem, em consequência, não ter coragem de exigir alguma mudança radical, chegando mesmo a ajustar seus desejos e expectativas àquilo que sem nenhuma ambição consideram exequível. (SEN, 2010, p. 89)

Por outro lado, como adverte Dworkin (2005), algumas pessoas terão exigências maiores e gostos mais dispendiosos para atingir um grau de satisfação e prazer, de modo que seria contraintuitivo a uma teoria de justiça comprometer-se com satisfações de custos tão diferenciados, especialmente quando os que tem maiores exigências forem aqueles com maiores condições pessoais de satisfazê-las por conta própria.

A cidadania social, reiteramos, não tem compromisso com a maximização de bem-estar, mas em garantir padrões básicos de vida, que propiciem oportunidades de participação social e a capacidade de ocupar espaços sociais que lhe parecerem interessantes. Podemos dizer que uma concepção de justiça condizente com a cidadania social, deve levar em conta a condição de agente do cidadão, livre e capacitado para busca da própria felicidade.

1.3.2 A ideologia libertária – Justiça social como uma ameaça aos valores de uma sociedade livre

Mesmo reconhecendo que a defesa da justiça social envolve quase todas as reivindicações de ações governamentais ou discursos políticos, tendo se tornado o meio de expressão da consciência moral, para Hayek (1985), a expressão não passa de uma fraude desprovida de significado, representa, portanto, uma fórmula mágica vazia, incompatível com uma sociedade baseada no mercado livre.

Hayek (1985), sustenta que a principal diferença entre a ordem social visada pelo liberalismo clássico, do qual é defensor, e das sociedades atuais que reivindicam a justiça social, está no fato que a primeira era regida por princípios de conduta individualmente justa, ao passo que a nova sociedade, a pretexto de realizar a justiça social, atribui cada vez mais o dever de fazer justiça a autoridades dotadas do poder de ordenar às pessoas o que fazer.

Primeiramente, Hayek (1985, aspas nossas), enfatiza que a justiça é um atributo humano e assim sendo, apenas a conduta humana pode ser dita justa ou injusta. A natureza, por exemplo, não é justa ou injusta, uma vez que aplicar o termo “justo” a outras circunstâncias que não às ações humanas ou às normas que as governam, é um erro de classificação. Ao se adjetivar o termo justiça, com o acréscimo da expressão “social”, se incorre em grave erro, na medida em que estaríamos atribuindo a processos espontâneos ou estados de coisas impessoais, a qualificação de justo ou injusto.

Não é raro que se proteste contra injustiças da vida, quando nos deparamos com calamidades que abatem determinadas famílias, enquanto outras prosperam cada vez mais, ou mesmo quando pessoas com esforços louváveis fracassam completamente em seus intentos, enquanto outras com esforços iguais ou menores obtêm resultados brilhantes. Porém, adverte Hayek (1985), em um processo espontâneo como o livre mercado, a melhor recompensa não decorre necessariamente da necessidade, do maior esforço ou das melhores intenções de quem presta um dado serviço, mas pela prática do que de fato mais beneficia os outros, sem importar o motivo, isto é, a recompensa será medida pelo valor que os que farão uso do serviço atribuírem ao mesmo.

Hayek (1985) repudia a intervenção governamental na economia, com incentivos e recompensas que não são ditadas pela própria lógica do mercado, que, segundo ele, continua a ser o processo impessoal capaz de propiciar uma maior satisfação dos direitos humanos do que qualquer organização humana intencional poderia fazer.

O receio maior de que a crença reinante na justiça social seja provavelmente, em nossos dias, “a mais grave ameaça à maioria dos valores de uma civilização livre”, se justifica, para Hayek (1985, p. 85), pelos riscos de condução a um

sistema totalitário ou de viés socialistas pelas autoridades governamentais. A pretexto de realizar a cada vez mais demandada justiça social, os governantes tomam para si a tarefa de decidir o que atende ou não aos preceitos da justiça social, impondo deveres ou restrições que ameaçam a liberdade individual, na medida em que destrói a liberdade de decisões pessoais em que toda moral deve fundar-se.

Por outro lado, detentores do poder de aplicar a justiça social perpetuariam a sua posição mediante concessão dos benefícios da justiça social, como recompensa pela outorga desse poder e como forma de garantir para si o apoio necessário para que esta concepção de justiça social prevaleça (HAYEK, 1985).

A justificativa de defesa da liberdade individual e dos valores de uma sociedade livre, também é usada por Milton Friedman, para defender uma abstenção do estado nas questões econômicas, chegando, inclusive, a criticar direitos considerados como conquistas sociais em vários países ocidentais, como o salário-mínimo e pagamentos compulsórios de seguros sociais para subsidiar aposentadoria e benefícios sociais. Tais obrigações, para Friedman (2014), poderiam ser frutos de convencimento, não, porém, de imposição estatal.

Assim como Hayek (1985), Friedman (2014) defende que o desenvolvimento e o progresso social são atingidos mais facilmente com a mão invisível do mercado livre, do que com a mão visível do estado, salientando que, salvo algumas exceções, os programas sociais criados pelos Estados Unidos no século passado, ou não resultaram em nada ou tiveram resultado ao oposto da finalidade para a qual foi criada, justamente porque, no seu entender, à guisa de promoverem o interesse geral, forçavam as pessoas a agirem contra seus interesses imediatos.

Para Friedman e Friedman (2015), a interferência do Estado na busca da igualdade, representa o uso da força que violará a liberdade, sem propiciar a igualdade, enquanto os esforços na busca da liberdade, levará ao aumento do nível de igualdade.

Uma sociedade que põe a igualdade – no sentido de igualdade de resultados – à frente da liberdade, terminará sem uma nem outra. O uso da força para se obter a igualdade vai destruir a liberdade, e a força,

adotada para bons propósitos, terminará nas mãos de gente que a usa para promover seus próprios interesses.

Por outro lado, a sociedade que põe a liberdade em primeiro lugar terminará tendo, como um feliz subproduto, liberdade e igualdade maiores. Apesar de subproduto da liberdade, a maior igualdade não é mero acaso. Uma sociedade livre libera energia e capacidade das pessoas para perseguirem seus próprios objetivos. Impede que algumas, arbitrariamente, oprimam outras. Não impede que algumas alcancem posições de privilégio, mas contanto que a liberdade seja mantida, impede que tais posições se tornem institucionalizadas; estão sujeitas a ataques contínuos de outras pessoas capazes e ambiciosas. Liberdade significa diversidade, mas também mobilidade. Ela preserva a oportunidade para que os desfavorecidos de hoje se tornem os privilegiados de amanhã e, no processo, habilita quase todo mundo, do topo à base, a usufruir de uma vida mais plena e mais rica. (FRIEDMAN, FRIEDMAN)¹⁴

Para os libertários, portanto, qualquer remédio estatal para remediar ou suprimir circunstâncias aleatórias de desigualdade, por mais lamentável que seja esta circunstância, seria pior que a própria enfermidade que se deseja combater. A pretensão de que um órgão estatal, dotado de poder coercitivo, resolve males deste tipo, ensejaria o surgimento de uma entidade onipresente e intrusiva, a comprometer a vida privada de casa cidadão (GARGARELLA, 2008).

A proposta libertária se mostra diametralmente oposta, como se pode ver, à concepção de cidadania social, em verdade a nega. Enquanto a cidadania social preconiza a igualdade de participação, de acesso e oportunidades, com a garantia de padrões mínimos de vida, como medida de ajuste entre a igualdade formal perante a lei e as desigualdades resultantes da economia de mercado, a ideologia libertaria defende a abstenção do Estado na tentativa de remediar desigualdades, pois, embora dele possam resultar desigualdades, o mercado livre continuaria a ser o processo espontâneo mais propício ao desenvolvimento social.

1.3.3 Rawls e a justiça como equidade

Justiça como equidade, de John Rawls, é considerada uma das principais e mais influentes obras sobre teoria de justiça na contemporaneidade, sendo referência

¹⁴ Cap.5, conclusão (versão Kindle).

doutrinária entre seguidores e críticos, pela importância que representou nas discussões sobre o tema.

Uma das metas praticáveis da justiça como equidade, segundo o próprio Rawls (2003, p. 6), é “[...] fornecer uma base filosófica e moral aceitável para as instituições democráticas e, assim, responder à questão de como entender as exigências da liberdade e da igualdade”. Para tanto, parte da ideia fundamental de sociedade como um sistema equitativo de cooperação social que se perpetua de uma geração para outra. À esta ideia central, se associam duas outras ideias correlatas: a) os cidadãos (agentes de cooperação) como pessoas livres e iguais, e, b) a ideia de uma sociedade bem-ordenada, ou seja, uma sociedade efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça.

Rawls não atribui a condição de justo ou injusto às contingências da circunstância social ou talentos naturais, para ele o justo ou injusto está na forma como o sistema institucional e a sociedade processa esses fatos da natureza (GARGARELLA, 2008).

Esclarecendo os elementos de uma sociedade bem-ordenada, Rawls (2003, p. 7) enfatiza que dizer que uma sociedade política é bem ordenada significa três coisas:

Primeiro, e implícito na ideia de uma concepção pública de justiça, trata-se de uma sociedade na qual cada um aceita, e sabe que os demais também aceitam, a mesma concepção política de justiça (e portanto os mesmos princípios de justiça política). Ademais, esse conhecimento é mutuamente reconhecido: ou seja, as pessoas sabem tudo o que saberiam se sua aceitação de tais princípios tivesse resultado de acordo público.

Segundo, e implícito na ideia de regulação efetiva por uma concepção pública de justiça, todos sabem, ou por bons motivos acreditam, que a estrutura básica da sociedade – ou seja, suas principais instituições políticas e sociais e a maneira como elas interagem como sistema de cooperação – respeita esses princípios de justiça.

Terceiro, e também implícito na ideia de regulação efetiva, os cidadãos têm um senso normalmente efetivo de justiça, ou seja, um senso que lhes permite entender e aplicar os princípios de justiça publicamente reconhecidos, e, de modo geral, agir de acordo com o que sua posição na sociedade, com seus deveres e obrigações, o exige.

Numa sociedade bem-ordenada, portanto, a concepção pública de justiça fornece um ponto de vista aceito por todos, a partir do qual os cidadãos podem arbitrar suas exigências de justiça política, seja em relação a suas instituições políticas ou aos demais cidadãos.

Para justificar um modelo de sociedade bem-ordenada e a concepção de política de justiça a ela inerente, a respeito da qual todos os cidadãos concordariam, Rawls (2003) propõe a idealização de um contrato hipotético, firmado sob condições ideais, entre seres livres e iguais.

Convém ressaltar que, diante do valor primordial atribuído à autonomia do indivíduo, o contratualismo ocupa um lugar importante na tradição filosófica e política liberal, seguindo Rawls (2003) esta tendência. Segundo o raciocínio contratualista, uma concepção teórica ou uma medida política específica seria preferível em relação às demais alternativas, quando fosse capaz de demonstrar que a proposta em questão é (ou seria) aprovada por todos os sujeitos potencialmente afetados por ela.

Gargarella (2008, p.14) assim sintetiza:

Em linhas gerais, poderíamos dizer que a especial importância do contratualismo deve-se ao fato de nos ajudar a responder, de modo interessante, a duas perguntas básicas de qualquer teoria moral: a) O que a moral exige de nós? e b) Por que devemos obedecer a certas regras? À primeira pergunta, o contratualismo responde: a moral exige que cumpramos aquelas obrigações que nos comprometemos a cumprir. E, ante a segunda pergunta, o contratualismo afirma que a razão pela qual devemos obedecer certas regras é porque nos comprometemos a isso. Não é por acaso, nesse sentido, que o contratualismo, como proposta teórica, tenha surgido e se tornado popular depois de uma época em que perguntas como as mencionadas só encontravam resposta por meio da religião.

No contrato Rawlsiano, todos os participantes encontram-se simetricamente situadas numa “posição original”, em condições de igualdade plena. Para afastar preferências, conhecimentos prévios ou quaisquer fatores externos que pudessem interferir no poder de barganha ou decisão dos contratantes, Rawls sugere que os mesmos estejam sob um “véu da ignorância”, de modo que não sejam conhecidos, por exemplo, suas posições sociais, suas situações econômicas, os próprios talentos, o fato de pertencerem ou não a um grupo étnico majoritário ou minoritário, etc. (RAWLS,2003, aspas nossas)

As pessoas situadas na posição original, sob o véu da ignorância, seriam a representação ideal de cidadãos livres e iguais e, segundo Rawls, detentoras das

faculdades morais necessárias para formular consensualmente os princípios de justiça que orientarão uma adequada concepção pública de justiça. Rawls descreve as duas faculdades morais como sendo: a) capacidade de ter um senso de justiça, que significa a capacidade de compreender e aplicar os princípios de justiça política que determinam os termos equitativos de cooperação social; e, b) capacidade de formar uma concepção do bem, que define como sendo a capacidade de ter, revisar e buscar atingir de modo racional o que se considera uma vida digna de ser vivida. (RAWLS,2003)

Antes de apresentar os princípios de justiça, Rawls esclarece a que os mesmos se destinam, afirmando que servem a responder a seguinte pergunta:

Considerando-se a sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre cidadãos livres e iguais, que princípios de justiça são mais apropriados para determinar direitos e liberdades básicos, e para regular as desigualdades sociais e econômicas das perspectivas de vida dos cidadãos? (RAWLS, 2003, p.28)

Para responder a essa pergunta, Rawls (2013, p. 60) apresenta seus dois princípios de justiça:

- (a) *Cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos; e*
- (b) *As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença).*

Rawls (2003) adverte que os princípios são apresentados em ordem de precedência, isto é, o primeiro princípio – da igualdade em relação às liberdades básicas – precede e presume-se consolidado, em relação ao segundo. Da mesma forma, no segundo princípio, a igualdade equitativa de oportunidade a ocupação de cargos e posições sociais, tem precedência sobre o princípio da diferença.

Rawls inclui entre as liberdades básicas, a liberdade de pensamento e de consciência, liberdades políticas, liberdades de associação, bem como os direitos e liberdades especificados pela liberdade e integridade (física e psicológica), além dos

direitos e liberdades abarcados pelo estado de direito. Para Rawls (2003), tais liberdades devem estar garantidas em uma constituição, escrita ou não.

O segundo princípio pode ser dividido em duas partes, a primeira delas diz respeito à igualdade liberal Rawlsiana, denominada pelo autor como igualdade equitativa de oportunidades. Para Rawls, não basta a mera abertura formal de cargos e posições sociais a todos os cidadãos, é necessário que todos tenham uma efetiva chance equitativa de ter acesso a eles. Para tanto, diz Rawls (2003, p.62):

É preciso estabelecer um sistema de mercado livre no contexto de instituições políticas e legais que ajuste as tendências de longo prazo das forças econômicas a fim de impedir a concentração excessiva da propriedade e da riqueza, sobretudo aquela que leva à dominação política.

O princípio Rawlsiano da igualdade de oportunidade a ocupação de cargos e posições sociais guarda, portanto, estreita relação com a cidadania social tal qual a compreendemos. Embora Rawls (2003, p.62), não apresente uma lista dos elementos necessários à formação de um contexto de igualdade equitativa de oportunidades, ele enfatiza que a sociedade “tem de estabelecer, entre outras coisas, oportunidades iguais de educação para todos, independentemente da renda familiar”.

A segunda parte do segundo princípio diz respeito ao que Rawls (2003) chama de princípio da diferença, segundo o qual, as desigualdades decorrentes de situações contingenciais só devem ser admitidas se servirem para beneficiar os menos favorecidos.

Para Rawls (2003), as perspectivas de vida de cada pessoa são extremamente afetadas pelas contingências nas quais se inserem, sejam elas de natureza social (classe social ou econômica em que nascem ou se desenvolvem), natural (que envolve os talentos e aptidões naturais dos indivíduos), ou, fortuita (relativas à sorte ou azar ao longo da vida, como ocorre, por exemplo, em caso de acidentes, doenças, desempregos involuntários e declínio econômico regional).

Sob o véu da ignorância ninguém sabe se estará sujeito a alguma contingência desta natureza, tampouco se será uma contingência que lhe traga proveitos

ou prejuízos. Diante deste desconhecimento, Rawls (2003), supõe que todas consentiriam em formular um princípio (da diferença) segundo o qual, as desigualdades decorrentes de questões contingenciais, só seriam admitidas se trouxessem benefícios aos menos favorecidos.

Os menos favorecidos, na doutrina Rawlsiana, seriam aqueles que possuam menos bens primários, entendidos estes como as condições básicas indispensáveis para que cidadãos livres e iguais possam desenvolver-se adequadamente e exercer plenamente suas faculdades morais, além de realizar suas concepções de vida digna, seja qual for o plano de vida que venha a escolher¹⁵. Os bens primários não se confundem com desejos ou preferências, sendo, segundo:

As coisas necessárias e exigidas por pessoas vistas não apenas como seres humanos, independentemente de qualquer concepção normativa, mas à luz da concepção política que as define como cidadãos que são membros plenamente cooperativos da sociedade. (RAWLS, 2003, p 81)

A conjunção do princípio da equidade de oportunidade para ocupação de cargos e posições com a ideia de bens primários como condições básicas para o desenvolvimento de cidadãos livres, iguais e independentes, dão um poderoso suporte teórico em favor da cidadania social.

É preciso convir, entretanto, que a teoria de Rawls, formulada sobre uma concepção ideal de uma sociedade bem ordenada, regulada por instituições perfeitamente justas, não oferece propostas concretas de como efetivar a cidadania social em sociedades reais, sobretudo em sociedades com marcas históricas de desigualdade e de institucionalização recente de direitos sociais ainda não concretizados.

¹⁵ Rawls distingue cinco tipos de bens primários: I – Os direitos e liberdades básicos; II – As liberdades de livre escolha de ocupação sobre um fundo de oportunidades diversificadas; III – Os poderes e prerrogativas de cargos e posições de autoridade e responsabilidade; IV – Renda e riqueza (meios necessários para atingir uma ampla gama de objetivos); V – As bases sociais do respeito próprio, essenciais para que os cidadãos possam ter um senso real de seu valor enquanto pessoas e serem capazes de levar adiante seus objetivos com autoconfiança. (RAWLS, 2003, p.82-83)

1.3.4 Dworkin e a igualdade de recursos

Ronald Dworkin (2005), em *A virtude soberana*, divide as teorias gerais da igualdade distributiva em duas categorias, a primeira denominada igualdade de bem-estar, e a segunda, que denomina igualdade de recursos.

Como dito na subseção anterior, Dworkin critica veementemente a concepção de igualdade de bem-estar, tendo dedicado todo o primeiro capítulo da mencionada obra para demonstrar a inviabilidade da proposta utilitarista, em diferentes variações da igualdade de bem-estar.

Dworkin defende, então, uma igualdade de recursos, em verdade, desenvolve uma concepção própria deste tipo de igualdade. Para tanto, se vale da mesma estratégia contratualista utilizada por Rawls, embora idealize um contrato sob condições e circunstâncias distintas.

Antes de apresentar o contrato hipotético de Dworkiniano, pelo qual justifica sua teoria igualitária, pode-se adiantar que Dworkin (2005) não é avesso à ideia de mercado econômico que permita que indivíduos exerçam sua liberdade individual para acumular bens e capital. Ao contrário, defende que uma divisão igualitária de recursos pressupõe alguma forma de mercado como uma ferramenta analítica e também, até certo ponto, como uma instituição política real: “[...] a ideia de mercado econômico como mecanismo de atribuição de preços a uma grande variedade de bens e serviços deve estar no núcleo de qualquer elaboração teórica atraente da igualdade de recursos” (p.80-81).

Para ilustrar sua tese de distribuição de recursos, Dworkin (2005, aspas nossas) desenvolve uma situação hipotética, na qual um grupo de naufragos (que talvez só venha a ser resgatado depois de muitos anos), chega a uma ilha desabitada com abundância de recursos. Propõe, então, que os naufragos pactuem entre si uma divisão igualitária dos recursos existentes na ilha, que passe no “teste da cobiça”, o que ocorreria quando, depois de finalizada a distribuição de recursos (dos mais variados), ninguém ficasse a desejar a porção designada ao outro.

Uma diferença primordial entre o contrato hipotético de Dworkin em comparação ao de Rawls, é que os naufragos não estariam sob qualquer véu da ignorância. Pressupõe-se que todos tenham igual discernimento, e que, voluntariamente, aceitem a divisão igualitária recursos e a submeterem esta divisão ao teste da cobiça, todavia, não se desconsidera que cada qual tenha suas preferências, gostos e, na divisão de recursos, exerçam suas escolhas de acordo que aquilo que mais tem razões para valorizar. (DWORKIN, 2005)

A divisão igualitária não seria possível com a mera divisão física de bens em porções idênticas, uma vez que haveria na ilha bens individualmente indivisíveis (como animais), e que não comportariam uma divisão em número idêntico a todos os naufragos. Além disso, partes da ilha poderiam possuir recursos mais abundantes de um tipo, como água, porém menos abundantes em outros, como terrenos aráveis. (DWORKIN, 2005)

Finalizada divisão de recursos, com a submissão ao teste da cobiça, seria natural a possibilidade de comercializá-los depois de algum tempo, pois, embora se admita que nenhum dos participantes da divisão cobice a porção alheia, é razoável que alguns prefiram partes ou bens específicos presentes em terrenos vizinhos, em relação a outras matérias primas específicas da própria porção que lhe fora distribuída¹⁶. Dentro de sua idealização, Dworkin (2005) propõe uma espécie de leilão, mediante distribuição igualitária de conchas de mariscos, que serviriam de moeda para realização de transações, o que denomina de “leilão hipotético”.

O leilão hipotético, como se pode notar, é a representação do mercado em condições ideais, e como tal, é o mecanismo que permite uma distribuição sensível às preferências entre as pessoas e às escolhas que essa diversidade implica, garantindo assim que cada um arque com o custo justo de suas escolhas, segundo a importância que o valor do bem escolhido tem para os demais participantes do leilão, custos esses que não são considerados, por exemplo, em uma teoria de igualdade de bem-estar. (FERRAZ, 2007)

¹⁶ O teste da cobiça não estaria afetado se, após a divisão dos recursos, alguns naufragos se mostrem descontentes com parte dos recursos que receberam, ou que tenham desejo por bens específicos de outro naufrago, desde que não prefiram a porção alheia em detrimento da porção recebida.

Compartilhando a premissa comum à teoria política liberal, segundo à qual situações contingenciais são moralmente arbitrárias, na medida em que não são decorrentes de uma escolha voluntária, e apenas por estas as pessoas podem ser responsabilizadas, Dworkin (2005) busca estabelecer padrões gerais para estabelecer o papel das escolhas e das responsabilidades a elas inerentes.

Segundo Ferraz (2007), neste ponto Dworkin vai além de Rawls, que de maneira abstrata institui o princípio da diferença, segundo o qual as desigualdades só devem ser toleradas se, com ônus aos mais favorecidos, for revertida aos menos favorecidos, sem creditar maior importância à possibilidade dos mais favorecidos chegarem a tal posição em razão de suas escolhas e, menos ainda, a saber se os menos favorecidos assim se encontram por razões circunstanciais ou por consequência de escolhas voluntárias malsucedidas. (FERRAZ, 2007)

Dworkin (2005) associa ao leilão hipotético as suas ideias sobre sorte e seguro. Primeiramente, apresenta dois tipos de sorte: sorte bruta, relacionada a resultados que não decorrem de apostas ou riscos deliberados, e sorte por opção, para hipóteses de riscos aceitos e calculados. Haveria má sorte por opção, por exemplo, para alguém que na condição de fumante inveterado viesse a adquirir câncer no pulmão, doutro modo, a má sorte seria bruta se a mesma doença acometesse alguém que jamais fez uso de cigarros.

Não afetaria, entretanto, o ideal de igualdade de recursos se o resultado alcançado entre apostadores e não apostadores fosse diverso. Assim, por exemplo, um participante do leilão que investe seu tempo, recursos e habilidades no plantio de determinada cultura mais complexa e arriscada, que dependa de perfeitas condições de tempo, clima e adaptação ao solo, mas, todavia, de maior valor de mercado e com maior potencial lucrativo, não deve ser cobiçado por aquele que se absteve de realizar o mesmo empenho ou decidiu por plantar cultura de menor risco e lucratividade.

O mesmo raciocínio pode ser utilizado em relação a distintos apostadores. O fato de um apostador ser bem-sucedido em seus investimentos, não dá ensejo para que ele tenha, para com o apostador que sofreu um revés, algum tipo de dívida ou dever de

compensação, pois, todos os que decidem pela sorte por opção, devem entender o risco do fracasso como algo inerente à própria aposta. (DWORKIN, 2005)

Neste contexto o seguro, contanto que disponível, serviria como um elo entre a sorte bruta e a por opção, pois, mesmo em casos de má sorte bruta, tal como ocorre em catástrofes naturais, realizar um seguro contra tais infortúnios é uma opção. Desta forma, não seria razoável que aquele que tendo podido realizar um seguro e não o fez, se entenda prejudicado em relação àquele que, vítima da mesma fatalidade, tenha seus prejuízos cobertos ou minorados em razão de um seguro. A propósito, quem faz um seguro e não sofre o sinistro estaria, nesta ótica, em desvantagem em relação àquele que também não sofreu sinistro e não despendeu nenhuma quantia com o seguro, em ambos os casos se tratam de riscos calculados (DWORKIN, 2005).

Existiriam situações de má sorte bruta, todavia, que não poderiam ser remediadas com seguros, como se dá no caso das deficiências físicas graves, sobretudo as congênitas. Nestas hipóteses, eventuais compensações se justificariam como medidas para restabelecer, no maior grau possível, a igualdade inicial de recursos (DWORKIN, 2005).

A igualdade de recursos é a representação do pressuposto de igualdade de Dworkin (2002, p. 351), que é a igualdade de consideração e respeito, como já havia manifestado em *Levando os direitos a sério*, ao tratar do direito “*ao tratamento como um igual*”¹⁷. Tal pressuposto foi reafirmado em *A virtude soberana*: “A igualdade de consideração é a virtude soberana das comunidades políticas – sem ela o governo não passa de tirania[...].” (DWORKIN, 2005, IX)

A proposta de igualdade de Dworkin é especialmente interessante à concepção de cidadania social, primeiramente por reiterar as premissas Rawlsianas de igualdade de respeito e consideração, segundo por estar inserida num ambiente de livre mercado, como mecanismo regulador de preços (cabe aqui lembrar que a cidadania social,

¹⁷ Para Dworkin, o pressuposto da igualdade de consideração – com o qual concorda – pode ser extraído da justiça como equidade de Rawls, pondera, entretanto, que se deve falar em ser tratado como um igual “*treatment as equal*”, o que não implica, necessariamente, em igualdade de tratamento (Dworkin, 2002, p. 351).

como elemento de ajustes às desigualdades próprias do capitalismo, se materializa num contexto de livre mercado) e, ainda, por incrementar a ideia de escolhas e responsabilidades, na qual o esforço, mérito e mesmo a sorte assumem papel decisivo nos resultados das escolhas pela vida que cada pessoa decide levar, sendo pressuposto, entretanto, desta possibilidade de assumir responsabilidades, que os cidadãos tenham uma igualdade inicial de recursos.

A igualdade de recursos, todavia, como o próprio Dworkin (2002) admite, ignora dificuldades práticas de viabilização, além do quê, tem como pressuposto de validade o fato de que as pessoas ingressem no mercado em igualdade de condições. Aqui repetimos as mesmas dificuldades apresentadas em relação a ideia de equidade rawlsiana, consistente na aplicação de uma teoria concebida para condições ideais de distribuição inicial de recursos, a uma sociedade real e complexa, cujas desigualdades de oportunidade e acessos são percebidas desde a infância.

1.3.5 Amartya Sen e o desenvolvimento de capacidades

Somos cercados por situações de injustiças, as quais podemos testemunhar em nossa vida diária. Para Sen (2009), o que nos toca não é a constatação de não vivermos em um mundo completamente justo (algo que não se pode razoavelmente esperar), mas que estamos rodeados de injustiças remediáveis, as quais temos vontade de eliminar.

Para Amartya Sen (2009), as teorias de justiça desenvolvidas e estudadas pela filosofia moral moderna pecam pela pretensão de identificar uma sociedade perfeitamente justa, ainda que as condições para tanto não sejam factíveis, quando, a seu ver, o ponto central de qualquer teoria de justiça deve residir na busca de meios para incrementar situações de justiça ou pela diminuição das situações de injustiça.

Sen (2009) aponta, então, três diferenças centrais entre sua teoria de justiça e as teorias de justiça preeminentes na filosofia moral e política contemporânea:

Primeiro, uma teoria da justiça que possa servir como base da argumentação racional no domínio prático precisa incluir modos de julgar como reduzir a injustiça e promover a justiça, em vez de objetivar apenas a caracterização das sociedades perfeitamente

justas — exercício que marca, de forma bastante dominante, muitas teorias da justiça na filosofia política atual [...].

Segundo, embora muitas questões comparativas de justiça sejam resolvidas com sucesso — por um acordo alcançado por meio de argumentos fundamentados —, pode haver outras comparações nas quais considerações conflitantes não estejam completamente resolvidas. Sustento aqui que podem existir muitas razões distintas de justiça, cada qual sobrevivendo ao exame crítico, mas resultando em conclusões divergentes.

Terceiro, a presença de uma injustiça remediável pode, em grande medida, estar conectada a transgressões de comportamento, e não a defeitos institucionais [...]. A justiça está fundamentalmente conectada ao modo como as pessoas vivem e não meramente à natureza das instituições que as cercam. (p.12-13)

Sen (2009, aspas nossas) define sua teoria de justiça como “centrada em realizações”, da qual difere da perspectiva chamada de “institucionalismo transcendental”, caracterizada por buscar identificar arranjos e combinações institucionais que se mostrassem perfeitamente justos para uma sociedade. O objeto das teorias transcendentais consiste, portanto, em identificar o justo e o injusto.

Uma teoria de justiça centrada em realizações, por sua vez, serve-se de uma base informacional e de análises comparativas entre situações e sociedades reais, para aferir progressos de justiça, isto é, se há um aumento de uma situação de justiça ou uma diminuição de um estado de injustiça. Sen (2009) inclui como adeptos do institucionalismo transcendental, dentre outros, John Rawls e Ronald Dworkin.

Sen (2009, p. 62) credita forte importância ao uso razão como “uma fonte robusta de esperança e confiança em um mundo obscurecido por atos sombrios – passados e presentes”, podendo estar envolvida com “a maneira correta de ver e tratar as outras pessoas, outras culturas, outras reivindicações, e com a análise de diferentes fundamentos para o respeito e a tolerância”.

Não obstante, Sen (2009) discorda daqueles que creem que o processo racional poderá eliminar todas as alternativas racionais à exceção de uma, definindo uma única alternativa correta sobre o certo ou modo adequado de agir, ao que menciona Rawls e seus princípios de justiça, que supõem os princípios que seriam alcançados entre pessoas

livres de interesses, preconceitos e conhecimentos sobre a própria condição econômica e social.

É plenamente factível para Sen (2009), portanto, que pessoas racionais e bem-intencionadas cheguem a conclusões divergentes e todas elas razoáveis, o que não diminui a importância da racionalidade para a eliminação de práticas desarrazoadas ou fundadas em uma razão tosca (como práticas racistas, sexistas, de classe, etc).

Sen (2010), atrela a ideia de desenvolvimento à liberdade substancial que as pessoas possuem para desenvolver capacidades para levar as vidas que desejam, alcançando a condição de sujeitos ativos de direitos. Nesse contexto, define capacidade da seguinte forma:

A ‘capacidade’ [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). (SEN, 2010, p. 105)

Os funcionamentos, por sua vez, refletiriam as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter, que poderiam variar dos mais elementares como ser adequadamente nutrido ou prevenido de doenças evitáveis, a funcionamentos mais complexos, como poder participar ativamente da vida em comunidade e ter respeito próprio. (SEN 2010)

Para Sen (2010), há uma estreita ligação entre a liberdade individual e o desenvolvimento social. Sua concepção de justiça centra-se no ser humano, enquanto o desenvolvimento é tido como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, cuja avaliação deve ser feita verificando-se, primordialmente, se houve aumento das liberdades das pessoas:

O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN 2010, p.29)

Um modo de aumentar a capacidade individual de realizar arranjos e combinações necessários para viver a vida que temos razões para valorizar, consiste na eliminação das privações das liberdades substantivas. Assim, uma concepção de justiça que tenha por finalidade reduzir desigualdades, não deve buscar combater apenas a pobreza de renda (apesar de se reconhecer a miséria e a fome decorrente da falta de dinheiro são privações essenciais à liberdade humana), mas sobretudo à pobreza de capacidades, que tem maior abrangência que a pobreza do primeiro tipo, incluindo outras privações essenciais, na acepção seniana. (SEN 2010)

Sen (2010) fornece uma teoria de justiça não apenas adequada à concepção de cidadania social, como apropriada para verificação de eventuais progressos de justiça, ou, ao que nos interessa, de progressos de inclusão, emancipação e participação social, a partir da análise das políticas de distribuição de renda do governo federal segundo dados e informações comparativas disponíveis e, ao mesmo tempo, da análise de outras potenciais privações de capacidades que inibem o desenvolvimento da liberdade para que os indivíduos escolham a vida que desejam seguir.

Por este motivo, as concepções de liberdade e desenvolvimento de Amartya Sen serão recorrentes no decorrer deste trabalho, ocasião em que, se necessário for, serão melhor explicados alguns de seus conceitos.

2. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA SOCIAL

A abordagem da seguridade social na presente seção serve a duas razões principais. Primeiramente ao fato de que, ao lado da educação e outros direitos sociais, a segurança social representa uma ferramenta essencial da cidadania social, como visto na primeira seção. Em segundo lugar, constitui objetivo central desta pesquisa a análise de benefícios de transferência de renda, os quais estão inseridos nas políticas públicas da seguridade social brasileira, o que se pretende fazer no decorrer dessa seção.

2.1 A cidadania social no Brasil – uma análise centrada na Seguridade social

Na seção anterior foi explicado que para Marshall (1967), a cidadania compreende três elementos intrínsecos, harmônicos e interdependentes: a) o elemento civil, composto pelos direitos necessários à liberdade individual, conquistados ao longo do século XVIII; b) o elemento político, com a conquista dos direitos políticos no século XIX; c) e o elemento social, formado a partir do estabelecimento de direitos sociais ao longo do século XX, em especial pela universalidade do acesso à educação formal, e pelo fortalecimento da segurança social.

Na perspectiva brasileira, mesmo se adotando a concepção de Marshall, é preciso ressaltar que a evolução dos direitos de cidadania não seguiu a mesma cronologia, seja quanto ao surgimento de seus três elementos, seja quanto à sua consolidação, o que parece até hoje estar em processo de efetivação¹⁸.

José Murilo Carvalho, ao tratar do longo caminho percorrido pela cidadania no Brasil, aponta diferenças importantes da evolução da nossa cidadania em relação ao desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, em verdade, afirma que no Brasil a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas:

¹⁸ A análise sobre cidadania feita por Marshall em “*Cidadania, classe social e status*”, teve por objeto de análise a Europa e, mais precisamente, a Inglaterra.

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje, muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2002, p. 219-220)

Carvalho (2002), analisando a historicidade da cidadania brasileira desde a proclamação da independência em 1822 aos primeiros quinze anos que seguiram a redemocratização, ressalta que a mesma não seguiu uma linha reta de avanços e conquistas, mas sim um percurso de idas e vindas, marcados por progressos, retrocessos e marcantes supressões dos elementos que constituem a cidadania, que continuaria ameaçada em nossa recente democracia.

Não há dúvida, todavia, que a Constituição Federal de 1988 é um marco para efetivação da cidadania, assim como da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, com intenso significado simbólico do que somos e desejamos ser enquanto sociedade. (PIOVESAN, 2013)

A Constituição (BRASIL, 1988) ampliou significativamente os direitos e garantias fundamentais, neles incluídos os que versam sobre liberdades individuais; garantiu e estendeu consideravelmente os direitos políticos, em especial o direito de escolha dos representantes através do voto popular direto; além de expandir os direitos sociais, inclusive os relativos à saúde, previdência social e assistência social, que conjuntamente integram a seguridade social, até então inexistente enquanto sistema de proteção social constitucionalmente assegurado.

Por tais razões, aliadas as de natureza metodológica pertinentes ao objeto da presente pesquisa, tomamos a Constituição Federal de 1988 como ponto de partida para análise da seguridade social.

2.2 A ordem social e a seguridade social

Desde 1934, todas as Constituições brasileiras contiveram um capítulo atinente à Ordem Econômica e Social. A Constituição Federal de 1988 dividiu em seções distintas a Ordem Econômica (Art. 170) e a Ordem Social (Art. 193).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 170), dispõe que: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”. Em relação à ordem social, estabeleceu o bem-estar e a justiça social como seus objetivos.

A concepção de Hayek (1985), a respeito da justiça social como uma miragem, incompatível com uma sociedade baseada no mercado livre, é duplamente negada pela Constituição Federal de 1988, que não apenas afirma a compatibilidade entre a justiça social e uma ordem econômica baseada na livre iniciativa, como estabelece que ditames da justiça social orientarão o sentido da dignidade humana, fixada como finalidade da ordem econômica.

Em verdade, em nossa história constitucional, a utilização do termo justiça social não é uma novidade. Desde a Constituição de 1946, a expressão vem sendo utilizada em associação à ordem econômica, primeiramente como princípio orientador, e, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1, de 1969, como fim da ordem econômica.

Em relação à ordem social, a Constituição Federal de 1988 inova ao apresentá-la separadamente em relação à ordem econômica. A divisão em capítulos distintos não tem o condão de afastar uma da outra, mas, tão somente, destacar princípios e objetivos peculiares de cada qual.

Além da disposição geral segundo a qual: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (BRASIL, 1988, Art. 193), a Constituição de 1988 divide Ordem Social nos seguintes capítulos: II - Seguridade social (Arts. 194 a 203); III – Educação, cultura e desporto (Art. 205 a 217);

IV – Ciência, tecnologia e inovação (Art. 218 a 219-B); V – Comunicação Social (Art. 220 a 224); VI – Meio ambiente (art. 225); VII – Família, criança, adolescente, jovem e idoso (Art. 226 a 230); e, VIII – Índios (Art. 231 a 232).

Os diferentes capítulos que compõem a ordem social não são estanques, ao contrário, se complementam e se reforçam mutuamente, como diretrizes a serem observadas pelo Estado e sociedade para atingir os objetivos informados na disposição geral da ordem social.

Doravante, focaremos nossas atenções na seguridade social, especialmente nos benefícios de distribuição de renda que fazem parte dos programas de assistência social, um dos tripés que sustentam o sistema da seguridade brasileira. Sem prejuízo dessa análise focalizada, não se deixará de analisar outros direitos sociais essenciais para concretização da cidadania social, mais notadamente a educação, o que faremos na terceira seção.

2.3 Seguridade social de inspiração Beveridgeana

A Constituição (BRASIL, 1988) trata da seguridade social em seu art. 194, como um “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

O termo seguridade, todavia, não é de uso comum na língua portuguesa e talvez não sirva para representar claramente o sentido da locução inglesa que lhe deu origem: *social security*. A substituição do termo Segurança Social – que, certamente, seria uma expressão mais apropriada - por seguridade, segundo Simões, deveu-se a uma aproximação, a seu ver indevida, da locução em espanhol: *seguridad social*, que também em língua espanhola expressa a ideia de segurança social. (SIMÕES, 1967)

O que importa é que a seguridade social está atrelada à concepção de proteção social, um sistema de segurança social em relação às áreas da saúde, assistência social e previdência social. Daqui por diante, para guardar consonância à terminologia

adotada pela Constituição Federal de 1988, adotaremos a expressão seguridade social, sempre que nos referirmos ao sistema de proteção social brasileiro.

O sistema de seguridade social brasileiro tem forte inspiração nas ideias constantes do relatório denominado “O Plano Beveridge - Relatório sobre o seguro social e serviços afins”, assinado Sir William H. Beveridge, a quem coube apresentar o relatório ao Parlamento Britânico em novembro de 1942. (BEVERIDGE, 1943)

Ao contrário do que possa parecer, e como bem consta no próprio relatório, as conclusões constantes do plano Beveridge (1943), não são frutos de um esforço individual, ao contrário, decorrem de um trabalho composto por uma Comissão Interministerial, criada para tratar do seguro social e serviços afins, analisando as proteções existentes na Grã-Bretanha e avaliando a possibilidade de incluir outras medidas de segurança social.

Faziam parte da comissão membros do ministério da fazenda, do trabalho e serviço nacional, da saúde, do secretariado da reconstrução, da Junta de assistência, dentre outros. Além da representação por meio de membros do governo britânico, a comissão também recebia e debatia as contribuições enviadas por representantes sociais de organizações e institutos não governamentais. (BEVERIDGE, 1943)

O Plano Beveridge (1943), era um plano de segurança social (*social security*), conceituado como:

A garantia de um rendimento, que substitua os salários, quando se interromperem estes pelo desemprego, por doença ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderem o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, a segurança social significa a segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários. (BEVERIDGE, 1942, p. 189)

O relatório de Beveridge era significativamente mais amplo que outros modelos de proteção social já disseminados na Europa, sobretudo em relação ao modelo de Bismarck, que no final do século XIX, a partir de 1883, instituiu leis que estabeleciam

seguros sociais, como forma de proteção aos trabalhadores empregados, com previsão de afastamento remunerado, custeados por fundos mantidos por contribuições compulsórias dos trabalhadores e empregadores¹⁹.

O relatório propunha uma revolução na segurança social britânica, que pudesse ser estendida para países aliados. Um sistema produzido em tempos de guerra, para os tempos de paz: “Um momento revolucionário, na história do mundo, é uma época para revoluções – não para remendos”. (BEVERIDGE, 1943, p. 11)

Para Beveridge, a limitação do seguro compulsório às pessoas vinculadas por um contrato de trabalho e submetidas a uma remuneração quando empregadas em serviços industriais era uma séria lacuna. O relatório de Beveridge incorpora a ideia de outros sistemas de seguridade social já existentes de conceder proteções mínimas às pessoas em situação de desemprego, como o sistema americano de 1935 (*The social security act*), desenvolvido pelo Presidente Roosevelt com base na política do *New Deal* e na filosofia do Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), após o colapso econômico de 1929, porém, com uma sistemática própria. (TSUTIYA, 2010)

O Plano Beveridge apresenta três proposições gerais: a) proteção à infância, mediante subsídios às que tivessem até 15 anos, ou, se em tempo de educação até os 16; b) serviços racionais de saúde e reabilitação, para prevenir e restabelecer a capacidade de trabalho, utilizáveis por todos os membros da comunidade, independente de contribuições; c) conservação do emprego, com prevenção de desemprego em massa. (BEVERIDGE, 1943)

¹⁹ O modelo de seguros sociais de Otto Von Bismarck, é considerado o marco inicial da previdência social no mundo, tendo surgido como forma de arrefecer as demandas das classes trabalhadoras, em geral desprotegidas de infortúnios e submetidas a excessivas jornadas de trabalho, como tipicamente ocorria nas novas relações advindas com a revolução industrial. Para Pedro Voltes Bou (p.247), as reformas bismarckianas atendiam aos interesses da corrente ideológica denominada “socialismo de cátedra”, que ganhava força na Alemanha, com protestos por uma revisão da economia e pela intervenção estatal na proteção dos obreiros. Segundo Armando de Oliveira Assis, Bismarck fez das medidas protetivas um trunfo político, na medida em que facilitavam a promoção da unidade do império Alemão, com a união da classe operária em torno do governo central. Juridicamente, as medidas foram facilitadas, tendo em vista que na jurisprudência alemã já predominava a teoria do risco profissional, que transferia ao empregador o ônus de comprovar que a culpa pelo acidente do trabalho era do empregado (ASSIS, 1963). Sobre as formas de custeio dos seguros sociais criados por Bismarck, (COSTA, 2012).

As proposições do relatório estariam apoiadas em três métodos distintos. O primeiro, e mais importante, o seguro social, mantido por contribuições compulsórias do segurado, que garantiriam o rendimento e auxílios básicos. O seguro social, contudo, não poderia ser o único instrumento de garantia de rendimentos, razão pela qual havia de ser complementado por outros dois métodos: seguro voluntário e assistência nacional. (BEVERIDGE, 1943)

A assistência nacional consistia na concessão de auxílios em dinheiro, condicionadas às necessidades comprovadas pelos requerentes, independente de prévias contribuições. A assistência nacional era uma forma complementar de proteção, em relação ao seguro social, por abranger pessoas não cobertas por este. (BEVERIDGE, 1943)

Ressalva-se, contudo, que a assistência deve atender as necessidades adequadas ao nível de subsistência, por meio de pagamentos com valores inferiores aos garantidos pelo seguro social, vez que “os beneficiados devem ver na assistência algo menos desejável do que o auxílio do seguro, pois, se assim não for, nada lucrarão os segurados com suas contribuições”. (BEVERIDGE, 1943) Era possível exigir, ainda, algumas condições de comportamento que parecessem adequadas para o restabelecimento da capacidade produtiva.

A ideia de segurança social Beveridgeana está associada à garantia de mínimos sociais ao nível de subsistência e necessidades primárias, bem como a cobertura contra riscos gerais, sem compromisso com a manutenção de padrões de vida. A partir deste mínimo, atribui aos indivíduos a responsabilidade pela melhoria das condições de vida, cabendo ao Estado evitar o desestímulo às contribuições, ou estimular que as pessoas busquem melhor padrão de vida, o que se faz mediante o estabelecimento de seguros voluntários. (BEVERIDGE, 1943)

Assim, o seguro voluntário teria a finalidade de ultrapassar o nível de subsistência na cobertura dos riscos gerais, adicionando outros auxílios aos compulsórios, além de atender riscos e necessidades que, embora bastante comuns, não chegam a ser uniformes o bastante para merecer proteção do seguro social. (BEVERIDGE, 1943)

Em relação à saúde, o Plano Beveridge estabelece como dever do estado, promover um sistema ao alcance de todos os cidadãos, independente de contribuições, diretamente orientado para prevenção de doenças, cura dos doentes e reabilitação dos acidentados, assegurando-se, para tanto, o tratamento médico que fosse preciso. Em termos gerenciais, contudo, sugeria que a organização do serviço de saúde e reabilitação ficasse a cargo do Ministério da Saúde, desvinculado, neste aspecto, no Ministério da Segurança Social. (BEVERIDGE, 1943)

A segurança social proposta por Beveridge (1943), tinha uma forte preocupação com o combate à miséria. Em pleno curso da 2ª Grande Guerra, os elaboradores do plano buscavam uma solução imediata e praticável para o cenário de extrema pobreza no qual se encontrariam muitos cidadãos no período de pós-guerra. O objetivo do plano consistia em abolir a miséria, permitindo que todo cidadão, desejoso de trabalhar, segundo suas capacidades tenha, em qualquer tempo, renda suficiente para custear as próprias responsabilidades. (BEVERIDGE, 1943)

Para tanto, o plano firmou como uma premissa necessária à consecução de tal finalidade, que as decisões relativas à natureza do plano e à organização do seguro social fossem tomadas durante a guerra, propiciando a implementação das medidas pertinentes logo após o fim da segunda guerra mundial, como de fato ocorreu na Inglaterra em 1946. Para Marshall, este foi uma das razões que explica o sucesso do Relatório de Beveridge:

A solidariedade cresceu, sem uma solução de continuidade, durante a guerra e os primeiros anos de paz. O relatório de Beveridge foi um sucesso porque ofereceu, enquanto a guerra continuava, os motivos pelos quais a nação estava em luta. Os objetivos de guerra britânicos eram expressos em termos de justiça social. (MARSHALL, 1967, p.200)

As bases da ideologia beveridgeana foram incorporadas à Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que em seu art. XXV, itens 1 e 2 dispõem:

Artigo XXV

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez,

velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social. (ORGANIZAÇÃO...1948)

Apenas 40 anos depois da declaração universal dos direitos do homem, a seguridade social é constitucionalmente estabelecida pela Carta de 1988, com notável inspiração Beveridgeana.

A saúde, tal como proposta no Plano Beveridge, é consagrada como direito de todos e dever do Estado, a quem cabe prestar atendimentos relacionados à saúde de modo universal e igualitário, independente de contribuições. Pode-se dizer, até, que a saúde no Brasil chega a ter um caráter universal mais amplo que o relatório de Beveridge, uma vez que neste havia a referência de direito à saúde "*a todos os cidadãos*"²⁰, limitação não prevista na nossa Constituição Federal, cujos serviços devem ser prestados a todos os que estejam no território nacional, ainda que não tenham cidadania brasileira²¹.

A Constituição de 1988 inovou consideravelmente ao ampliar a universalidade de serviços de saúde a todas as pessoas independente de contribuição, rompendo o regime anterior, que restringia o acesso aos serviços gerais de saúde aos contribuintes da previdência social, administrado pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, restando aos demais cidadãos o atendimento em serviços filantrópicos de saúde ou por meios particulares. (COUTINHO, 2012)

Em relação à previdência social, entretanto, observa-se que o Regime Geral de Previdência Social, tem forte marca do seguro social Bismarckiano. Trata-se, ainda, de um regime de caráter contributivo e filiação obrigatória (aos que exercem atividade remunerada), que garante cobertura contra determinadas contingências sociais, exclusivamente aos segurados do regime, ou, ocasionalmente, aos dependentes destes, em caso de morte ou reclusão²².

²⁰ Grifo nosso.

²¹ Dispõe o Art. 196 da Constituição Federal: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

²² Dispõe o art. 201 da Constituição Federal: Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o

Não obstante mantenha-se como um sistema restrito aos trabalhadores, a Constituição Federal de 1988 representa um significativo avanço em relação à previdência social, ao garantir que qualquer benefício que substitua a remuneração não tenha valor inferior ao salário-mínimo (Art. 201, § 2º), bem como ao conferir um tratamento como um igual entre trabalhadores rurais e urbanos e entre homens e mulheres, superando fortes diferenciações até então existentes²³.

Em termos de custeio, não obstante receba provisões da receita da seguridade social e da participação da União quando houver insuficiência financeira das contribuições específicas²⁴, o regime tem a pretensão de ser sustentável do ponto de vista financeiro e atuarial a partir das contribuições dos segurados e dos contratantes de seus serviços, cujo montante arrecadado é vertido para um fundo específico, destinado à manutenção do regime previdenciário, nos moldes dos seguros bismarckianos.

É equivocado, porém, afirmar que a previdência social brasileira esteja em dissonância com o pensamento beveridgeano, eis que o Plano Beveridge não propunha uma ruptura com a ideia de seguro social compulsório, ao contrário, tinha neste o método mais importante da segurança social, a ser complementado por seguros voluntários e assistência nacional. (BEVERIDGE, 1943)

A ideia de contribuições e seguros voluntários do Relatório de Beveridge, em alguma medida, pode ser associado à Previdência Social. Primeiramente, na peculiar figura do segurado facultativo, entendido como aquele que, sem exercer atividade

equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (BRASIL, 1948)

²³ Utilizamos a expressão tratamento como um igual, nos valendo do sentido empregado por Dworkin (*as an equal*). Segundo Dworkin, o tratamento como um igual não implica, necessariamente, em igualdade de tratamento, vez que se admitem discriminações compensatórias, para se atingir a igualdade material. A Constituição, por exemplo, prevê idade reduzida para aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, em relação aos trabalhadores urbanos, bem como para as mulheres em relação aos homens (DWORKIN, 2002).

²⁴ Art. 16 da Lei 8.212: A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1991).

remunerada, pode ser segurado do Regime Geral de Previdência Social e gozar das proteções pertinentes, caso assim o deseje²⁵.

Do mesmo modo, há alguma similitude entre os seguros voluntários e o regime de previdência privada brasileiro, que tem caráter complementar ao regime geral de previdência social, do qual é autônomo²⁶. A previdência privada complementar, de intervenção estatal claramente diminuída em relação à previdência social, é importante para ressaltar a concepção do seguro social obrigatório como instrumento garantidor de renda adequada à subsistência, não, porém, como método para manutenção de padrão de vida.

Em outros termos, aos que tiverem interesse de no futuro receber além do que pode garantir o seguro social - cujos pagamentos e contribuições têm limites mínimos e máximos - deve optar por outros meios, seja a previdência privada, sejam investimentos que lhes pareçam oportunos, fortalecendo a premissa de liberdade de escolha e responsabilidades individuais, também enaltecidas por Beveridge.

Na subseção seguinte, trataremos o âmbito de proteção da assistência social, considerando ser o foco central da presente pesquisa.

2.4 Assistência social no Brasil - da filantropia e clientelismo à institucionalização como política da seguridade social

A ideia de “assistência” no Brasil sempre esteve associada a uma concepção de amparo às pessoas necessitadas. De início era exercida por meio de auxílios tópicos, de natureza filantrópica, mantidos por particulares, que, de maneira individual ou organizados em associações, praticavam ações de caridades. (MESTRINER, 2008, *aspas nossas*)

²⁵ Ver Art. 201, § 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e Art. 13 da Lei 8.213 (BRASIL, 1991)

²⁶ Assim dispõe o art. 202 da CF: O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (BRASIL, 1988)

Entre nós, a participação do Estado remonta à década de 30, quando em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), composto por membros ilustres da elite cultural e filantrópica, com a finalidade de avaliar as organizações sociais que teriam mérito para receber do Estado auxílio ou subvenções para desenvolver suas ações sociais. (MESTRINER, 2008)

No início da década de 40, foi criada, por iniciativa da então primeira dama Darcy Vargas, a Legião Brasileira de Assistência - LBA. Composta por “senhoras da sociedade”, a LBA tinha a missão de amparar as famílias dos soldados enviados à 2ª Guerra Mundial (MESTRINER, 2008, *aspas nossas*): No mesmo ano de sua instituição, em 1942, a LBA, por meio do Decreto-Lei nº 4.830, passou a ser reconhecida como órgão de cooperação com o Estado, no tocante aos serviços de assistência social, passando a receber subsídios deste. Na década de 60, a LBA se converteria em fundação pública e incorporaria novas funções assistenciais²⁷, mantida, entretanto, sua feição filantrópica.

Até a Constituição de 1988, conservou-se a assistência às pessoas desamparadas de modo não uniforme, pouco institucionalizada e com forte viés clientelista, justificados como atos de benemerência, com finalidades políticas nem sempre transparentes. As indicações políticas para ocupar cargos nos conselhos ligados aos serviços de assistência sociais, bem como as escolhas dos serviços a serem prestados, em geral por entidades sem fins lucrativos ou religiosas, mediante subsídios do Estado, se davam de modo obscuro. (MESTRINER, 2008)

Para Mestriner:

Longe, portanto, de assumir o formato de política social, a assistência social desenrolou-se ao longo de décadas, como doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira [...]. (p.16).

Sob este ângulo, pode-se dizer que a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou privado [...]. (p.17)

²⁷ Ver Decreto-Lei nº 593/69, (BRASIL, 1969).

Desta forma, o Estado fez com que a assistência social transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa. (p. 21)

Coube à Constituição Federal institucionalizar a Assistência Social como um direito social, componente do sistema da seguridade social, a ser garantido mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade.

A Lei 8.742/93 (Art. 1º), denominada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), consubstanciou o caráter institucional da assistência social, dando robustez à sua condição de direito social, dever do Estado e política de seguridade social. (BRASIL, 1993)

Em que pese a marcante distinção de tratamento conferido à assistência social a partir da Constituição Federal, nota-se que a mesma continuou a ser destinada aos “necessitados” ou “desamparados”. A superação da feição filantrópica da assistência social, decorrente de altruísmos ou benevolências, depende da correta interpretação do que venham a ser pessoas desamparadas ou necessitadas e, em especial, dos tipos de necessidades que se busca superar, em consonância com a Constituição Federal e com uma concepção de justiça social centrada no desenvolvimento humano.

2.5 Assistidos como sujeitos de direitos

A assistência social consiste no desenvolvimento de políticas sociais, tendentes ao provimento de mínimos sociais e à integração do indivíduo em sociedade, como cidadão dotado de autodeterminação. Para atender essas finalidades, a assistência social é prestada em forma de serviços, benefícios, programas ou projetos assistenciais²⁸.

A terminologia empregada (benefício/beneficiário), associada a uma ideia pejorativa de assistencialismo, leva a distorções quanto aos destinatários da assistência social, vistos, por vezes, como detentores de benesses estatais ou pessoas indevidamente beneficiadas por altruísmo ou caridade realizada com dinheiro público.

²⁸ Ver Capítulo I e IV da LOAS. (BRASIL, 1993).

Como premissa para visão institucionalizada da Assistência Social como direito social, é preciso estabelecer que os assistidos são sujeitos de direitos e não agraciados por voluntarismo estatal.

Para Vieira (2008, *aspas nossas*) a condição de “sujeito de direitos” é um status próprio da cidadania em sistemas de Estado de Direito, que se baseiam em relações de reciprocidade de direitos e deveres entre os cidadãos. Pondera, contudo, que relações de desigualdade econômica e social em níveis extremos e duradouros, geram a erosão da integridade do Estado de Direito, na medida em que se cria uma sociedade hierarquizada, onde os indivíduos de nível inferior não conseguem atingir um patamar real de completa cidadania e não são totalmente reconhecidos como detentores de direitos, apesar de o serem do ponto de vista meramente formal, segundo a lei.

Ainda segundo o Vieira (2008), a exclusão decorrente da desigualdade social e econômica extrema, embora conhecida pela sociedade e agentes do Estado, não é capaz de gerar ações efetivas para sua superação, fazendo com que os que se encontram submetidos à pobreza extrema vivenciem uma situação de “invisibilidade”:

Invisibilidade significa aqui que o sofrimento humano de certos segmentos da sociedade não causa uma reação moral ou política por parte dos mais privilegiados e não desperta uma reação adequada por parte dos agentes públicos. A perda de vidas humanas ou a ofensa à dignidade dos economicamente menos favorecidos, embora relatada e amplamente conhecida, é invisível no sentido de que não resulta em uma reação política e jurídica que gere uma mudança social. (p. 196)

Para Ximenes (2014, *aspas no original*), num Estado de Direito em que se reconhece o direito dos cidadãos reciprocamente serem tratados como iguais, é essencial efetivar o reconhecimento jurídico e social das “pessoas invisíveis” como “sujeitos de direitos”, numa perspectiva de cidadania inclusiva, e não como detentores de benesses ou dádivas estatais, neste sentido:

A questão que persiste é compreender e conscientizar os atores do campo político, jurídico e social que a política de direitos atende ‘sujeitos de direitos’ que não estão sendo ‘beneficiados’ pelo Estado, mas detém a capacidade de exercício destes direitos na ordem democrática, em uma perspectiva de cidadania inclusiva de indivíduos até recentemente invisíveis. (p. 99).

Nesta perspectiva, a assistência social tem finalidade que não se confunde com prática de caridade ou com auxílio aos necessitados. Firmada a premissa dos destinatários da assistência social como sujeitos de direitos e não de benesses – embora os termos usualmente empregados findem por fomentar tal distorção – passaremos, na subseção a seguir, a examinar o papel das expressões “desamparados” e “necessitados” como condicionantes ao acesso aos serviços e benefícios da assistência social.

2.6 Assistência aos desamparados ou necessitados – centralidade na insuficiência de renda

Ao elencar em seu art. 6º, em rol não exaustivo, os direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a "assistência aos desamparados" como tal. A Assistência Social, por sua vez, conforme o art. 203 da Constituição, será prestada "a quem dela necessitar, independente de contribuição". (BRASIL, 1988a)

O desamparo ou necessidade, portanto, é uma condição limitadora de acesso aos serviços e benefícios assistenciais, sendo, também, a nota caracterizadora da assistência social. Os benefícios serão universais a todos que se encontrem na situação de desamparo ou necessidade, conforme critérios estabelecidos pela norma que discipline o direito envolvido.

Embora seja uma condição de acesso à assistência social, a [superação da] necessidade ou desamparo não é o fim último da assistência social, não ao menos do ponto de vista normativo e institucional.

Os objetivos da Assistência Social, conforme o Art. 203 da Constituição, são de: proteção (à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice); amparo (às crianças e adolescentes carentes); integração (ao mercado de trabalho e à vida comunitária), habilitação e reabilitação (de pessoas com deficiência); além da garantia de um salário-mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso (que não possuam meios para prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família)²⁹.

²⁹ CF, Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à

A Lei 8.742/93 (BRASIL,1993), denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ampliou os objetivos da assistência social, dividindo-os em proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção de riscos, ao que incluiu os objetivos expressos no Art. 203 da Constituição, em especial, sem prejuízo de outros. Além da proteção social, são considerados objetivos da assistência social a vigilância socioassistencial, e a garantia de pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões assistenciais³⁰.

A LOAS apresenta, ainda, a assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, definindo-a como: “[...] Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993)³¹.

Reforça-se, assim, a assistência social como um direito do cidadão, destinado a garantir proteção e integração em sociedade, por meio de provimentos de mínimos sociais àqueles que, sem a intervenção assistencial do estado, estariam impedidos de exercer a cidadania participativa, como membro integrante do corpo social. Trata-se da efetivação dos direitos não porque são “necessidades”, mas porque são “direitos”. (XIMENES, 2014)

adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - 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. (BRASIL, 1988a)

³⁰ LOAS, Art. 2º. A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

³¹ Ver Art. 1º.

A necessidade ou desamparo, por sua vez, é situação fática ou jurídica, por meio da qual se reconhece, nos termos especificados pela norma de regência, os que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade são identificados, justificando-se, com isso, a intervenção estatal por meio de ações assistenciais.

A definição dos que são necessitados ou desamparados compete, ao menos em primeira ordem, aos legisladores ou gestores dos programas assistenciais³². Esta seleção se faz necessária diante da finitude de recursos e é amparada no princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, que dentre outros, rege a seguridade social³³.

O princípio da seletividade deve ser analisado com cautela, e não justifica distribuições arbitrárias, desarrazoadas ou que mitiguem a noção de provimento de mínimos sociais ou dignidade da pessoa humana, sobretudo num sistema de proteção no qual o ideal de universalidade de cobertura e do atendimento das ações da seguridade social, também foi estabelecido como princípio (CORREIA, 2013).

A necessidade ou o desamparo, como identificação de uma situação de risco ou vulnerabilidade social, pode ser aferida por meio de critérios variados, a depender da finalidade assistencial envolvida. Não obstante, o que se observa, é a utilização predominante da renda ou condição econômica como critério de definição das pessoas ou famílias necessitadas, sobretudo no que se refere aos programas de distribuição direta de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e os benefícios de prestação continuada da LOAS.

Ao estabelecer critérios econômicos para o recebimento dos benefícios de transferência de dinheiro, condicionados a outras contingências ou não, nota-se a centralidade da insuficiência de renda como condição de acesso à assistência social.

³² Em que pese o princípio da seletividade e distributividade seja dirigido aos legisladores e gestores das políticas públicas da seguridade social, tem se observado uma crescente atuação judicial na tomada de decisões de políticas da seguridade social, inclusive na alteração de critérios legais de miserabilidade econômica para fins de recebimento de benefícios assistenciais da LOAS (STF - RE 567.985/MT e Rcl 4.374/PE), e definição de rendimentos que não poderiam ser computados para aferição da renda *per capita* familiar destes benefícios (STF – RE 580.963/PR). (BRASIL, 2013a, 2013b,2013c)

³³ Ver Art. 194, parágrafo único, I a VII. (BRASIL, 1988a)

Em que pese, como vimos, a assistência social, em tese, se prestar à cobertura de outros mínimos sociais e necessidades assistenciais, que não se restringem à insuficiência de renda, os programas de transferência de dinheiro constituem, quase que integralmente, a agenda e orçamento da assistência social, ao menos em sede federal³⁴.

Constata-se, assim, que a insuficiência de renda se estabelece como o principal critério a condicionar o acesso à assistência social, enquanto a transferência de renda é o método primordial pelo qual a assistência social brasileira, enquanto política da seguridade social, busca atingir suas finalidades institucionais.

2.7. Programas de transferência de renda no Brasil

De um modo geral, os programas de distribuição de renda no Brasil podem ser divididos em dois tipos: a) em razão da idade avançada, deficiência ou invalidez; e, b) os destinados a combater a pobreza ou extrema pobreza junto à população sem impedimentos (de natureza física, mental, intelectual ou sensorial).

Atualmente, o primeiro tipo de benefício é regulado pela LOAS, que prevê a concessão de benefícios aos idosos com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência, que não possam se manter ou serem mantidas por suas famílias. O segundo tipo de benefício é atendido pelo Programa Bolsa Família, que se destina às famílias pobres (renda familiar *per capita* de até 170,00) e extremamente pobres (renda familiar *per capita* de até R\$ 85,00)³⁵.

Nas subseções seguintes, apresentaremos uma breve evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, ocasião em que serão informados seus requisitos e finalidades para as quais foram criados.

³⁴ Os gastos com pagamento de bolsa família e benefícios de prestação continuada ao idoso e à pessoa com deficiência representam 99% dos valores pagos pela Assistência Social em 2015. (BRASIL, 2015)

³⁵ Valores vigentes a partir de 1º de julho de 2016, conforme Decreto 8.794/2016. (BRASIL, 2016)

2.7.1 Transferência de renda em razão da idade avançada, deficiência ou invalidez

Programas de transferência direta de renda não são exatamente uma novidade no Brasil. A Lei 6.179 de 11 de dezembro de 1974, bem antes dos novos programas assistenciais, instituiu o amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade e para inválidos.

Embora a referida lei faça referência ao benefício como amparo previdenciário, trata-se de nítida proteção de cunho assistencial, ao menos na roupagem dada à assistência social na Constituição Federal de 1988. O referido benefício voltava-se para aqueles que já tinham feito parte do sistema contributivo da previdência urbana ou rural, mas que tivessem perdido a qualidade de segurado ou aos que, por ingressarem no regime previdenciário após os 60 anos, não obteriam direito aos benefícios regulamentares da previdência social.

Para fazer jus ao benefício, os requerentes deveriam comprovar a inatividade e a inexistência de renda ou meios de subsistência, podendo se valer, para tanto, de declaração de autoridade administrativa ou judiciária local.

Segundo a Lei 6.179 (BRASIL, 1974), os beneficiários que preenchessem os requisitos legais teriam direito à renda mensal vitalícia (RMV), no valor correspondente a meio salário-mínimo nacional, não podendo ultrapassar 60% do salário-mínimo vigente no local do pagamento.

A RMV foi instituída pelo Presidente Ernesto Geisel, em plena ditadura militar, quando se vivia, a despeito das restrições de liberdade e violações democráticas, o período denominado de milagre econômico brasileiro, com elevadas taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB).

Apesar do ambiente de prosperidade econômica, este se dava de maneira desordenada, com grande concentração de renda. O crescimento econômico do período foi proporcional ao crescimento da desigualdade de renda entre as classes mais favorecidas e as menos favorecidas. Embora não haja consenso sobre as razões do vertiginoso crescimento da desigualdade de renda no período de desenvolvimento

econômico, as críticas que evidenciavam tal disparidade se tornavam mais frequentes, inclusive internacionalmente³⁶.

Para Rocha (2013), em que pese conveniente para o governo da época, que poderia se valer da RMV como justificativa para enfrentar a desigualdade de renda crescente, a criação do amparo previdenciário para maiores de 70 anos ou inválidos não se deveu a uma estratégia de governo para esta finalidade, mas sim a ações isoladas, com objetivo específico de contemplar grupos determinados de pessoas que estariam à margem da proteção da previdência social.

A partir de meados dos anos noventa, com o início das concessões dos amparos instituídos pela LOAS, em substituição a RMV, a quantidade de destes passou a decrescer. Em outubro de 2016 foram emitidos 142.475, sendo 22.391 por idade e 120.084 por invalidez³⁷.

O antigo amparo previdenciário consistente na RMV, passa por transformações e ganha status constitucional. Primeiramente, a Constituição, em seu art. 203, V, transpõe à Assistência Social o dever de garantir o benefício mensal de um salário-mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não comprovem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Constituição delimitou o benefício quanto aos seus beneficiários (idosos e portadores de deficiência), ao valor do benefício (um salário-mínimo) e à sua periodicidade mensal. Outorgou, todavia, ao legislador infraconstitucional a regulamentação do benefício, o que só viria a ser feito em 1993, com a LOAS³⁸.

A Lei Orgânica de Assistência Social definiu como idosos beneficiários aqueles que tivessem 70 anos ou mais, repetindo o critério da RMV. Eram considerados

³⁶ À época, Albert Fishlow (1972), escreveu um artigo com grande repercussão internacional, a respeito do crescimento da desigualdade social no Brasil em paralelo ao crescimento econômico.

³⁷ Boletim Estatístico da Previdência Social (Outubro de 2016). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/beps16.10.pdf>. Acesso em: 16.12.2016

³⁸ Até a publicação da Lei 8.742 (BRASIL, 1993), mesmo depois da Constituição Federal de 1988, os benefícios de RMV continuaram a ser concedidos, pela falta de regulamentação do art. 203, V da CF, que, segundo o STF não era autoaplicável. (RE 213.736, Rel. Marco Aurélio, DJ n 28.04.00 e RE 401.127-ED, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 30-11-2004, Segunda Turma, DJ de 17-12-2004.)

portadores de deficiência, aqueles que fossem incapacitados para a vida independente e para o trabalho e, por fim, eram considerados incapazes de prover a própria manutenção o portador de deficiência ou idoso com mais de 70 anos cuja renda per capita familiar fosse inferior a 1/4 do salário-mínimo.

Atualmente, o benefício é devido aos idosos com 65 anos ou mais (alteração promovida pelo Estatuto do Idoso, Lei 10.741 (BRASIL, 2003). Sob influência da Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência³⁹, a terminologia *portadores de deficiência* foi substituída por *peças com deficiência*, assim consideradas aquelas que tem impedimento de longo prazo (dois anos ou mais), de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas⁴⁰.

Trata-se de uma profunda alteração da concepção original do benefício, basicamente limitado aos que não tinham condições de exercer com independência atos básicos da vida cotidiana, como vestir-se, alimentar-se e realizar atividades corriqueiras, sem ajuda de terceiros. Houve, também, uma desvinculação do critério de incapacidade para o trabalho, contingência típica dos benefícios previdenciários, passando-se a aferir o nível de obstrução a uma participação plena e efetiva na sociedade e não apenas a incapacidade para exercer atividades remuneradas.

Uma das mais recentes alterações na LOAS foi influenciada diretamente pela jurisprudência. O STF, ao julgar o Recurso Extraordinário 567.985/MT e a Reclamação 4.374/PE, em abril de 2013, reviu entendimento anterior, firmado em na ADI 1.232-1/DF, em 1998, e declarou a inconstitucionalidade sem redução do texto do art. 20, § 3º da Lei 8.742/93.

³⁹ A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, realizada em Nova York em março de 2007, ganhou status de Emenda Constitucional, uma vez ter sido aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo 186/2008), nos termos do art. 5º, § 3º da Constituição. Por meio do Decreto 6.949/2009, o então Presidente da República promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

⁴⁰ Grifos nossos.

Com a decisão, o critério da renda *per capita* familiar equivalente a 1/4 do salário-mínimo deixou de ser um critério único e objetivo, atribuindo-se aos juízes, na apreciação do caso concreto, a possibilidade de desconsideração do critério de renda, desde que comprovada, por outros meios, a existência de miserabilidade. Com a Lei 13.146/2015, o posicionamento do STF foi inserido na LOAS, que passou a admitir outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade⁴¹.

Os pagamentos dos benefícios assistenciais ao idoso e às pessoas com deficiência representam o maior gasto da Assistência Social, correspondendo a aproximadamente 60% do orçamento pago junto à respectiva função⁴².

Em outubro de 2016, haviam 4.527.679 benefícios assistenciais em manutenção⁴³, representando um gasto mensal de quase 4 bilhões de reais, mais precisamente: R\$ 3.975.001.041. Do total de benefícios emitidos, 4.385.204 correspondiam aos benefícios da LOAS, enquanto 142.475 aos benefícios remanescentes da RMV⁴⁴.

2.7.2 Dos novos programas de distribuição de renda, ampliação do foco de proteção social - do bolsa escola ao bolsa família

Para os propósitos desta subseção, chamaremos de "novos programas", os surgidos a partir da década de 90, cujo foco não se restringe aos idosos e às pessoas com deficiência, muito embora a pobreza de renda continue a ser uma condição central para obtenção dos benefícios.

Bolsa Escola - primeira fase

⁴¹ A alteração na LOAS ainda está pendente de regulamentação na via administrativa.

⁴² Fonte: Siga Brasil, correspondente ao ano de 2015. (BRASIL, 2015).

⁴³ Assim considerados os benefícios assistenciais ao idoso e à pessoa com deficiência instituídos pela LOAS, e a renda mensal vitalícia ao idoso e ao inválido, previstas na Lei 6.179/74. (BRASIL, 1974)

⁴⁴ Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (Outubro de 2016). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/beps16.10.pdf>. Acesso em: 16.12.2016.

Inspirado em iniciativas locais (ROCHA, 2013)⁴⁵, em dezembro de 1997 foi promulgada a Lei 9.533 (BRASIL 1997), que autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O apoio financeiro consistia no custeio de 50% do pagamento de renda mínima vinculada a ações socioeducativas, restando ao município conveniado o pagamento da outra metade do benefício.

Apesar da abrangência nacional, apenas poderiam receber apoio da União, os municípios que manifestassem interesse em aderir ao programa, os quais deveriam comprovar que não dispunham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. Definiu-se como elegíveis os municípios com renda familiar e tributária por habitante, incluída as transferências constitucionais correntes, inferior à respectiva média estadual.

O benefício correspondia ao valor mensal mínimo de R\$ 15,00 por família, podendo variar de acordo com cálculo que levava em consideração o número de dependentes entre zero e catorze anos e a renda familiar per capita.

A exigência de contrapartida dos municípios, associada ao baixo valor do benefício, serviu de desestímulo à adesão ao programa. A falta de articulação entre a União Federal (representada pelo Ministério da Educação - MEC) e os municípios foi outro fator de dificuldade para efetivação do programa, que passou longe de atingir as metas previstas para o ano de 1999 e 2000, no que se refere ao total de repasse, de municípios e famílias atendidas (ROCHA, 2013).

Bolsa Escola - segunda fase

Em fevereiro de 2001, por meio da Medida Provisória (MPv) nº 2.140/2001, reeditada pela MPv 2.140-1 e posteriormente convertida na Lei 10.219/2001,

⁴⁵ Em 1995, as cidades de Campinas/SP e o Distrito Federal, implementaram, de modo pioneiro, programas de transferência de renda para famílias de baixa renda, cujos pagamentos estavam condicionados à manutenção dos filhos menores de 14 anos na escola. Tais programas são considerados fonte de inspiração para o programa federal Bolsa Escola.

foi criado o programa nacional de renda mínima vinculado à educação, denominado Bolsa Escola.

O novo programa bolsa escola lançado em 2001, em verdade, consistiu no relançamento do programa anterior instituído pela Lei 9.533/97, desta feita com alterações em seu formato e estrutura, que havia se mostrado falha em sua primeira fase.

A mudança inicial diz respeito ao valor do benefício, que passou a ser fixo, no montante de R\$ 15,00 por filho entre 6 a 15 anos, limitado a três filhos por família, abandonando-se a fórmula de cálculo de difícil compreensão. A própria faixa etária dos beneficiários do programa foi alterada, ampliando os elegíveis ao benefício, que antes se restringiam aos estudantes entre 07 a 14 anos. Outra modificação essencial diz respeito a dispensa de contrapartida municipal, passando a União a arcar com todas as despesas para pagamento da bolsa escola.

O programa também se tornou mais universal, na medida em que as famílias de baixa renda de todos os municípios – e não apenas as que fizessem parte dos municípios mais pobres do respectivo estado membro – poderiam ser contempladas com o benefício.

Por fim, o método de transferência de renda foi simplificado, mediante pagamento por cartão magnético enviado diretamente à pessoa do beneficiário, o que desburocratiza o pagamento, ao mesmo tempo em que diminui a possibilidade de clientelismo ou uso político local por parte dos governos municipais (ROCHA,2013). Do ponto de vista do particular, a titularidade de um cartão de pagamento em próprio nome, reforça a consciência de cidadania do seu portador, dotando-o, de certa forma, de responsabilidades perante sua família e o Estado, como um titular de direitos e não meramente beneficiado por favores estatais. (REGO, 2013)

Em comum com o programa anterior, esta nova fase do bolsa família continuava a exigir que as crianças integrantes das famílias beneficiárias estivessem devidamente matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular, com

frequência escolar igual ou superior a 85%⁴⁶. Também não foi alterado o critério de renda *per capita* familiar, como requisito para concessão do benefício (BRASIL, 2001)⁴⁷.

Em 2002 a bolsa escola atingiu cerca de 5,1 milhões de famílias beneficiadas (ROCHA, 2013). O número corresponde a aproximadamente 80% das famílias elegíveis para o programa, levando em conta a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) mais recentes à época, realizada em 1999, que estimou existirem 6,4 milhões de famílias com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo naquele ano (PNAD, 1999 apud ROCHA, 2013)⁴⁸.

Bolsa Alimentação

Ainda em 2001, por meio da MPv 2.206, foi criado o Programa de Renda Mínima vinculado à Saúde, que ficou conhecido como bolsa alimentação. A finalidade do programa consistia em promover condições de saúde de gestantes e criança, mediante complementação da renda familiar para melhoria da alimentação.

O bolsa alimentação seguia os parâmetros da bolsa escola, no que se refere ao valor do benefício e quanto ao critério de elegibilidade. Quanto aos assistidos, porém, nota-se uma complementação entre os programas. Enquanto o bolsa escola alcançava os estudantes de 06 a 14 anos, o bolsa alimentação atendia as gestantes, nutrizes (mães que estivessem amamentando até que os filhos completassem 06 meses) e as crianças de 06 meses a 06 anos e 11 meses. Percebe-se uma sobreposição dos programas de renda no tocante às crianças de 06 anos, contempladas por ambos os benefícios.

O bolsa alimentação foi regulamentado pelo Decreto 3.934/2001, que estipulou como condicionalidades para o recebimento do benefício, o compromisso de participação em ações básicas de saúde, com enfoque predominantemente preventivo,

⁴⁶ Faz-se referência ao termo "crianças", repetindo o texto da Lei 10.219/2001(BRASIL, 2001), não se utilizado, para esta finalidade, o conceito de criança como pessoa de até 12 anos incompletos, tal como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

⁴⁷ A renda *per capita* familiar máxima para fins de concessão do benefício era de R\$ 90,00, nos termos do Decreto nº 3.823/2001, o que equivalia, na época, a meio salário-mínimo.

⁴⁸ Não fizeram parte da amostragem as áreas rurais da região norte do país, exceto as do estado do Tocantins.

tais como: pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde.

No ano de 2002, o Ministério da Saúde divulgou material compilando conceitos, estimativas e justificativas do programa bolsa alimentação, criado no ano anterior (BRASIL, 2002). De maneira expressa, o governo federal relacionou o bolsa alimentação ao combate à desnutrição infantil, a diminuição da taxa de mortalidade infantil, que à época girava em torno de 27 mortes para cada mil crianças nascidas vivas, segundo dados do IBGE. (2015)

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

A partir de 1996, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Governo Federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Inicialmente, o programa esteve circunscrito ao estado do Mato Grosso do Sul, com foco no combate ao trabalho infantil em carvoarias da região de Três Lagoas.

O Programa se expandiu para outras localidades e veio a ser regulamentado anos mais tarde, por meio da Portaria MDS nº 2.917 de 12 de setembro de 2000. O referido ato estabeleceu como diretriz do programa, em parceria com diversos setores governamentais e da sociedade civil, a erradicação do trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, nas zonas urbanas e rurais.

O público alvo do programa eram as crianças e adolescentes entre 07 a 14 anos, com prioridade aos que fizessem parte de família com renda *per capita* de até 1/2 salário-mínimo, que passariam a receber uma transferência direta de renda, denominada Bolsa Criança Cidadã, além de outras ações específicas que não se limitavam à transferência de renda (BRASIL, 2000).⁴⁹.

⁴⁹ Dispunha o item 5.11 da Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000: "O valor mensal da Bolsa para a zona rural é de R\$ 25,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana é de no mínimo R\$ 25,00 e de no máximo R\$ 40,00 por criança/adolescente. O valor mensal repassado para a manutenção da Jornada Ampliada para a zona rural é de R\$ 20,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana é de R\$ 10,00 por criança/adolescente. Os valores para a Bolsa e Jornada em áreas urbanas serão aplicados apenas em capitais, regiões metropolitanas, em municípios a partir de 250.000 habitantes e, excepcionalmente, em situações específicas, após justificativa do Gestor Estadual de Assistência Social e aprovação da Secretaria de Estado de Assistência Social".

Após sua integração ao Programa Bolsa Família, com a Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, o PETI foi inserido na LOAS em 2011, como um programa intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2011)⁵⁰.

A partir de 2013, o PETI passa por reformulações em seu formato, afastando-se de uma política de transferência de renda, para um conjunto de ações estratégicas voltadas ao enfrentamento da nova realidade e características do trabalho infantil no Brasil, cuja ausência de renda familiar, para parte considerável dos que exercem trabalho infantil, já não é mais um fator preponderante. (BRASIL, 2014)

Auxílio Gás

Criado pela Medida Provisória nº 18/2001 (BRASIL, 2001) e regulamentado pelo Decreto nº 4.102/2002 (BRASIL, 2002), o auxílio gás consistia em uma transferência de renda às famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com renda *per capita* familiar máxima de meio salário-mínimo. O benefício era pago bimestralmente, no valor de R\$ 7,50, preferencialmente à matriarca da família, ou, na sua ausência, a outro responsável pela família.

O auxílio gás tinha uma finalidade específica, pertinente à conjuntura da época, que era a de subsidiar o pagamento de botijões de gás de cozinha às famílias mais pobres. A medida se justificaria, pois, até 31 de dezembro de 2001, por força da Lei 9478/97 (BRASIL, 1997), o governo federal mantinha os preços dos derivados do

⁵⁰ A Lei 12.435/2011 inseriu o art. 24-C na LOAS, com a seguinte redação: Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho. § 1o O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos. § 2o As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil.

petróleo subsidiados, contendo os preços ao consumidor, através de uma Parcela de Preço Específica (PPE).

Com a abertura de mercado e o fim do subsídio, estimou-se um aumento imediato dos preços dos botijões de gás de cozinha, assim, de modo a desonerar as famílias mais pobres e, portanto, as potencialmente mais afetadas, o governo instituiu o benefício de auxílio-gás (BRASIL, 2001)⁵¹.

Cartão Alimentação, como política do Fome Zero

Com a transição do governo presidido por Fernando Henrique Cardoso para o governo do presidente Lula, os programas assistenciais passaram por uma reformulação. De início, o governo federal implantou o Programa Fome Zero, cujas diretrizes já haviam sido apresentadas antes da campanha eleitoral, sob a forma de projeto de política pública direcionada ao combate à fome⁵².

O Programa Fome Zero foi instituído como uma política interministerial, que combinava políticas estruturais de diversas pastas, além de ações específicas e locais. Embora o combate à fome e a garantia de segurança alimentar fossem o mote do programa, o Fome Zero contemplava diversas ações de naturezas diversas, com foco na população pobre e no combate à pobreza como uma síndrome multidimensional de carências (ROCHA,2013).

Não obstante, a política principal do Fome Zero consistia na transferência direta de renda, no valor de R\$ 50,00, por meio do “cartão alimentação”. Para pagamento do cartão alimentação, foi mantido o critério de renda como requisito para obtenção do benefício, seguindo o padrão de elegibilidade em razão da renda *per capita* familiar igual ou inferior a meio salário-mínimo.

⁵¹ A justificativa foi expressamente apresentada na exposição de motivos da MP 18/2001.

⁵² Aponta-se como marco normativo do Programa Fome Zero a MPv 108 de 27 de fevereiro de 2003, que instituiu o Cartão Alimentação. A MPv 108/2003 foi regulamentada pelo Decreto 4.675 de 16 de abril de 2003 e convertida na Lei 10.689 de 13 de junho do mesmo ano. (BRASIL, 2003).

As famílias beneficiárias, recebiam o cartão alimentação, para obtenção de renda mensal fixa de 1/4 do salário-mínimo, o que equivalia à época a R\$ 50,00. O benefício, portanto, superava o maior valor do bolsa escola e bolsa alimentação (que continuavam a ser pagos pelo governo federal), que era limitado a R\$ 45,00. Embora de maior valor, o benefício era transitório. Segundo o Decreto 4.675/2003, o benefício teria duração de 6 meses, prorrogáveis, no máximo, por mais dois períodos de 6 meses.

A implementação técnica e política do programa Fome Zero, bem como sua gestão e efetividade foram polêmicas, e criticadas desde a sua apresentação (YASBEK, 2004). Algumas ações, realizadas em parceria com a sociedade civil, mediante campanhas de incentivo a doações de alimentos, bens e dinheiro, que seriam destinados ao atendimento das finalidades do programa, tiveram grandes dificuldades de operacionalização.

Para Rocha (2013), por falta de regras preestabelecidas e planejamento, sobretudo dos custos operacionais, as doações recebidas por particulares acabaram gerando um problema de ordem prática: como fazer com que os bens doados fossem convertidos em renda para o programa? Do mesmo modo, não houve uma preparação em relação ao armazenamento, transporte e distribuição dos alimentos recebidos, tampouco uma separação de atribuições a respeito de quem faria a triagem dos alimentos a serem distribuídos ou de seus destinatários (ROCHA, 2013).

Bolsa Família

Criado pela MPv 132 de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei 10.836/2004, o Programa Bolsa Família (PBF) surgiu com a finalidade de congregiar os programas de transferência de renda do governo federal anterior, em especial o bolsa escola, bolsa alimentação, auxílio-gás, além do cadastro único do governo federal, cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Bolsa Família, que também substituiu o cartão alimentação, do mal sucedido programa anterior, o Fome Zero (BRASIL, 2004)⁵³.

⁵³ Para evitar eventuais diminuição de renda em relação aos benefícios anteriores, foi instituído no PBF o benefício variável de caráter extraordinário, definido pelo Art. 19, IV do Decreto 5.209/2004 como: “IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das

A lei define o bolsa família como um programa destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. O PBF é anunciado com a finalidade precípua de combater a fome e a pobreza, não apenas sob a perspectiva da renda (o que se alcançaria com a transferência de dinheiro), mas em concepção complexa e multidimensional, o que seria enfrentado com as condicionalidades, assim entendidas como contrapartidas sociais para acesso a direitos sociais fornecidos pelo Estado, que fomentariam as capacidades e a autonomia das famílias beneficiárias.

Conforme a Exposição de Motivos, nº- 47 /C.CIVIL-PR (BRASIL, 2003):

O Programa Bolsa Família tem como objetivo básico combater a fome e a pobreza, dando condições para que as famílias atendidas enfrentem sua situação de vulnerabilidade, tanto por meio de um benefício monetário que visa ao atendimento de suas necessidades básicas, quanto pelo estabelecimento de condicionalidades que induzem o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. O Programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda, provocar impacto no plano local.

Na concepção do Bolsa Família foi adotado o conceito de que a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, não sendo possível combatê-la de forma duradoura apenas com transferências de renda - a transferência é meio de acesso a melhoria das condições de vida e as condicionalidades associadas à transferência incentivam o acesso a direitos universais. O êxito nesse combate requer a combinação de ações emergenciais com políticas estruturais e a conjugação de esforços entre os entes da federação e a sociedade civil organizada.

A unificação dos procedimentos de gestão e execução dos atuais programas de transferência de renda representa uma medida fundamental para a implementação dessa nova abordagem no combate à pobreza. Com efeito, o Bolsa Família, além de promover a transferência direta de renda, contempla mecanismos que introduzem a possibilidade de emancipação sustentada de seus beneficiários, por meio das chamadas "condicionalidades".

Dessa forma, o Programa vincula cada fator de vulnerabilidade a uma "contrapartida social" da família, chamada de "condicionalidade". O cumprimento pelos membros da família dessas condicionalidades representa uma alternativa concreta para sua emancipação sócio-econômica. Assim, as condicionalidades da saúde, da segurança alimentar e da educação se aplicam a todo o grupo familiar. As demais políticas públicas sociais - os chamados programas complementares, nas áreas de capacitação, microcrédito etc; a

famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família."

serem implementadas em articulação com Estados, Distrito Federal e Municípios, contribuem para o aumento das perspectivas de autonomia das famílias.

No que se refere à transferência de renda, o PBF apresenta duas mudanças significativas em relação ao Cartão Alimentação e, de um modo geral, aos programas assistenciais que passou a englobar. Primeiramente, houve uma desvinculação ao salário-mínimo para definir as famílias beneficiárias. Manteve-se o critério de renda *per capita* familiar, mas dessa vez a lei cuidou de fixar valores, não relacionados ao salário-mínimo.

Uma segunda mudança marcante diz respeito a divisão de dois grupos de beneficiários: os que estão em situação de pobreza extrema, assim definidos como os que integram família com renda *per capita* inferior a R\$ 85,00, e os que estão em situação de pobreza, quando a renda *per capita* familiar for superior a R\$ 85,00 e inferior a R\$ 170,00⁵⁴.

Cada família em situação de pobreza extrema tem direito a um benefício básico, atualmente no valor de R\$ 85,00, que pode ser complementado por um benefício suplementar de superação da extrema pobreza, devido às famílias que continuem em patamar de extrema pobreza, mesmo após o recebimento do benefício básico e dos benefícios variáveis.

Os benefícios variáveis, que coexistem com o benefício básico, são pagos em virtude de situações familiares específicas, tais como: existência de crianças ou adolescentes em idade escolar, gestação, nutriz (período de amamentação de 0 a 6 meses). Para cada benefício variável há uma condicionalidade correspondente, relacionada a um serviço público social, prestado de modo universal e gratuito pelo Estado.

Quadro 1 - Sintetiza os diferentes tipos de benefícios do PBF, bem como as respectivas Condicionais

Tipo de Benefício	Requisito financeiro	Quantidade de beneficiários	Valor do benefício	Condicionalidade
--------------------------	-----------------------------	------------------------------------	---------------------------	-------------------------

⁵⁴ Valores vigentes a partir de 1º de julho de 2016, conforme Decreto 8.794 (BRASIL, 2016).

Benefício básico	Renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 85,00	Um benefício por família	R\$ 85,00	Não há
Benefício variável à criança ou ao adolescente de 0 a 15 anos	Renda <i>per capita</i> de até R\$ 170,00	Até 5 beneficiários de rendas variáveis por família	R\$ 39,00 por criança ou adolescente.	Exigência da frequência escolar de 85% ao mês, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos.
Benefício variável à gestante	Renda <i>per capita</i> de até R\$ 170,00	Até 5 beneficiários de rendas variáveis por família	Nove parcelas de R\$ 39,00 à gestante.	Registrar a gravidez junto à unidade de saúde, para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde, bem como realizar o pré-natal.
Benefício variável à Nutriz	Renda <i>per capita</i> de até R\$ 170,00	Até 5 beneficiários de rendas variáveis por família	Seis parcelas de R\$ 39,00 por criança com idade entre 0 a 6 meses.	Não há.
Benefício vinculado ao adolescente	Renda <i>per capita</i> de até R\$ 170,00	Até dois adolescentes por família, acumulável com os demais benefícios variáveis	R\$ 46 por adolescente	Exigida frequência escolar de 75% ao mês, para adolescentes de 16 e 17 anos.

Segundo o Decreto 8.794 (BRASIL, 2016), o benefício suplementar para superação da extrema pobreza corresponderá "a diferença entre R\$ 85,01 (oitenta e dois reais e um centavo) e a soma per capita referida no inciso V do caput, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) imediatamente superior". Com isso pretende-se a erradicação da extrema pobreza, na medida em que nenhuma família teria renda per capita familiar inferior a R\$ 85,00.

As famílias potencialmente beneficiárias devem estar inscritas no Cadastro Único para Programas do Governo Federal - CadÚnico, cujo registro é condição essencial para inclusão em todas os programas sociais do governo federal e não apenas o PBF. As famílias cadastradas devem se submeter a revisões bienais de elegibilidade⁵⁵.

⁵⁵ Ver Decreto 5.209/2004, Art. 21.

O primeiro modelo de Cadastramento Único foi lançado por meio do Decreto 3.877 (BRASIL, 2001), que consistia na instituição de formulários a serem utilizados pelos órgãos federais para concessão dos programas focalizados de assistência social então existentes.

O CadÚnico é atualmente regulamentado pelo Decreto 6.135 (BRASIL, 2007), que revogou o Decreto 3.877/2001. Ao se tornar a porta de acesso para todos os programas assistenciais do governo federal, o Cadastro Único aperfeiçoou-se como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras⁵⁶. Para tanto, estipula-se como família de baixa renda, aquelas cuja renda mensal *per capita* seja de até meio salário-mínimo, ou cuja renda global familiar seja de até três salários-mínimos.

O bolsa família em números

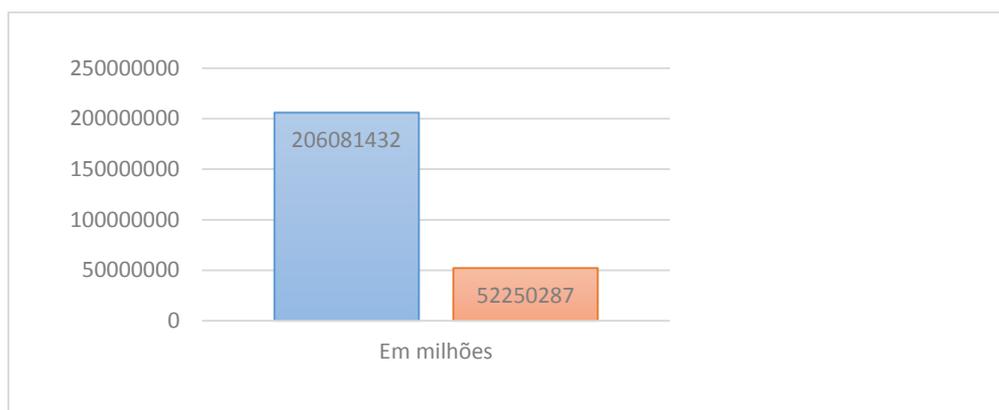
Em outubro de 2016 existiam 27.925.293 famílias inscritas no CadÚnico, o que corresponde a 81.748.023 pessoas cadastradas. Deste total, 22.671.669 famílias possuíam renda *per capita* declarada de até meio salário-mínimo. Em dezembro de 2016, o PBF beneficiou um total de 13.569.576 famílias, que receberam, em média, R\$ 181,75 no respectivo mês, o que representou um gasto de R\$ 2.458.172.701,00. (BRASIL, 2017)

De acordo com os relatórios de informações sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em outubro de 2016 existiam 52.250.287 pessoas cadastradas no CadÚnico, que estão inseridas em famílias beneficiárias do PBF (BRASIL, 2017). Se comparado com a mais recente estimativa da população residente no Brasil, divulgada pelo IBGE, temos que o número de pessoas cadastradas em famílias que recebem benefícios do bolsa família corresponde a aproximadamente 25,3% da população estimada brasileira⁵⁷.

Gráfico 1 – Comparação da população brasileira com o número de pessoas em famílias beneficiárias com o PBF.

⁵⁶ Até 2016, inscrição no CadÚnico não era obrigatória para obtenção dos benefícios assistenciais ao idoso e à pessoa com deficiência, instituídos pela Lei 8.742/93, cuja manutenção e operacionalização fica a cargo do INSS, por força do Decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016).

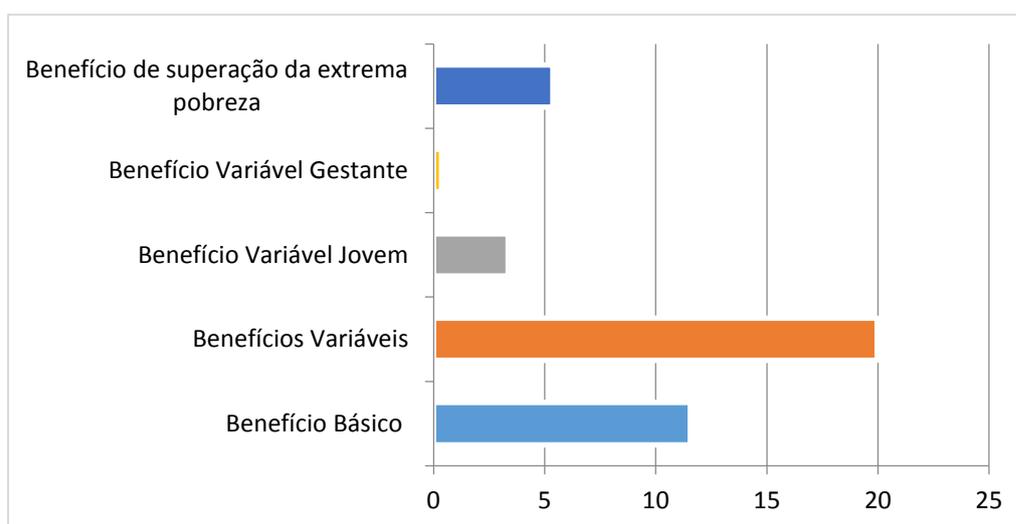
⁵⁷ Segundo o IBGE, a estimativa da população residente no Brasil, em 1ª de Julho de 2016, é de 206.081.432. (IBGE, 2016).



Fonte: SAGI/IBGE. Elaborado pelo Autor.

Foram pagos em outubro de 2016 um total de 40.935.072 benefícios, divididos conforme o gráfico abaixo (BRASIL, 2017):

Gráfico 2 – Quantidade de benefícios (em milhões) do PBF, por tipo de benefícios.



Fonte: SAGI. (BRASIL, 2017), elaborado pelo Autor.

Em termos orçamentários, nota-se que para o ano de 2015 foram empenhados com o PBF um total de R\$ 27,69 bi, o que correspondeu a 37,07% do orçamento empenhado para Assistência Social no respectivo ano⁵⁸. Embora represente uma parcela considerável do orçamento da assistência social, os gastos com bolsa família representaram um percentual aproximado de 0,47% do Produto Interno Bruto (PIB) do mesmo ano⁵⁹.

⁵⁸ SigaBrasil

⁵⁹ O PIB do Brasil em 2015 foi de R\$ 5,9 trilhões. (IBGE, 2015).

3. DA POBREZA DE RENDA À POBREZA DE CAPACIDADES – AS LIMITAÇÕES DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIBERDADES SUBSTANCIAIS

Na presente subseção, trataremos a fome e a extrema pobreza como privações essenciais à liberdade individual, que limitam o cidadão, como ser humano dotado de capacidade para desenvolver-se e buscar a vida que deseja seguir (SEN, 2010). Pretende-se, na sequência, associar os programas de transferência de renda das últimas décadas com a drástica redução da fome e da extrema pobreza no Brasil no mesmo período. Por fim, a partir de uma compreensão jurídica de mínimos sociais, será analisada a compatibilidade da transferência de renda com uma concepção de justiça, segundo a qual os indivíduos devem ser responsabilizados pelas escolhas que livremente tomaram para suas vidas.

3.1 Fome e extrema pobreza como privações essenciais à liberdade e o impacto dos programas de transferência de renda na redução da fome e miséria no Brasil

A fome e a miséria⁶⁰ são duas graves privações relacionadas entre si, que geram impedimentos para o exercício das liberdades mais básicas do ser humano. As grandes crises de fomes coletivas dos últimos séculos, não estavam necessariamente relacionadas a desastres naturais ou a crises de abastecimento, mas sim, de um modo geral, a desprovements econômicos que impediam os indivíduos mais pobres de adquirir comida suficiente para própria sobrevivência (SEN, 2010).

A pobreza econômica em grau extremo, elimina a liberdade substantiva do ser humano. Primeiramente cerceia as liberdades básicas de saciar a fome e obter uma nutrição satisfatória, sendo causa frequentemente comum da fome individual e da fome coletiva (SEN, 2010). Desse modo, a intervenção do Estado por meio de ações destinadas à superação da fome, não pode ser entendida apenas como política para atender uma necessidade humana, ou para o atendimento de seres humanos necessitados. Numa

⁶⁰ Usamos a expressão miséria e extrema pobreza como sinônimas, a designar uma situação de pobreza em grau mais elevado e com maior potencial de afetar o desenvolvimento e a liberdade de uma pessoa.

perspectiva de cidadãos como sujeitos de direitos, o alimento adequado não é meramente uma necessidade, mas sim um direito básico a ser garantido, cujas bases normativas estão expressamente previstas tanto em normas internacionais – a exemplo do Art. XXV da Declaração Universal dos Direitos do Homem⁶¹ – como na Constituição Federal, em seu Art. 6^a, que inclui a alimentação como um direito social.

Nesse sentido, assim como ocorre com os demais direitos sociais, é necessária uma atuação positiva do Estado, tendente a garantir a nutrição adequada, a segurança alimentar e o combate à fome, tratando a alimentação como um direito básico, sem o qual se torna impossível o exercício de outros direitos fundamentais (MIRANDA NETTO, 2010). Além disso, sem uma renda mínima, em sociedades cujas trocas comerciais e a aquisição de uma infinidade de bens e serviços ocorrem por meio do dinheiro, aos que se encontrarem desprovidos de renda, há sérias restrições de acesso a outros bens essenciais à manutenção de uma vida hígida, tais como, moradia, remédios, lazer, vestuário, higiene, dentre tantos outros.

A privação da extrema pobreza pela percepção de renda em dinheiro constitui, assim, o início de um processo de libertação, não apenas da fome, que torna a própria sobrevivência incerta, mas também na subjetividade das pessoas, por meio da expansão de liberdades substanciais que o dinheiro pode propiciar (REGO; PINZANI, 2013). Não por acaso, a erradicação da extrema pobreza e da fome entre os anos de 2000 a 2015 foi pautada como o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU). A tendência mundial revela uma marcha na redução da quantidade de pessoas com fome e abaixo da linha da extrema pobreza. Atualmente, segundo relatório global da ONU, cerca de 795 milhões de pessoas passam fome no mundo, número este que, embora alarmante, representa uma redução de quase 100 milhões de pessoas em relação ao último relatório, divulgado em 2012 (ONUBR, 2015a).

⁶¹ ONU, DUDH, Art. XXV Artigo XXV: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A meta consistia em diminuir o número de pessoas com fome pela metade entre 2000 a 2015. Na América Latina, 13 países alcançaram esse objetivo, com destaque para o Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela, que conseguiram, ao final do referido prazo, manter a taxa de pessoas com fome em patamar inferior a 5% da população nacional (ONUBR, 2015b).

Em relação à redução do número de pessoas extremamente pobres, percebe-se evolução global similar à que ocorreu em relação à fome. O número de pessoas extremamente pobres passou de 1,9 bilhão em 1990 para 836 milhões em 2015. Regionalmente, a América Latina e o Caribe atingiram a meta de reduzir pela metade a taxa de pobreza extrema, caindo de 13% em 1990 para 4% em 2015. (ONUBR, 2015b).

Ao ser instituído como programa de transferência de renda focalizado nas famílias pobres e extremamente pobres, inclusive com garantia de pagamento de benefício suplementar para superação da extrema pobreza, o PBF se firma como um mecanismo de erradicação da miséria, sob o enfoque da renda. A esse respeito, relatórios e estudos elaborados por diversas instituições nacionais (CAMPELLO; NERI, 2013) e internacionais, entre as quais o Banco Mundial (THE WORLD BANK, [2016]) e a Organização das Nações Unidas (FAO, 2015), convergem ao associarem as políticas de distribuição de renda, especialmente o Programa Bolsa Família com a verificada redução da extrema pobreza no Brasil.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE (2016), tem sido a maior fonte de informação para verificação das alterações da composição da renda familiar, da evolução da desigualdade de renda e de outros indicadores sociais no país. O Brasil é considerado um país com desigualdades socioeconômicas históricas, profundas e persistentes (VIEIRA, 2008). Não obstante, índices de mensuração da desigualdade de renda, como o índice de Gini⁶² e o índice de

⁶² O coeficiente de Gini é a medida de desigualdade relativa obtida a partir da Curva de Lorenz, que relaciona o percentual acumulado da população em ordem crescente de rendimentos (eixo x) e o percentual acumulado de rendimentos (eixo y). Quando os percentuais acumulados de população correspondem aos percentuais acumulados de rendimentos (10% da população com 10% dos rendimentos, por exemplo), obtém-se a linha de perfeita igualdade. A Curva de Lorenz representa a distribuição real de rendimentos de uma dada população tendo, em geral, formato convexo. Quanto mais afastada da linha de perfeita igualdade, mais desigual a distribuição. O índice de Gini é uma medida numérica que representa o afastamento de uma

Palma⁶³, têm demonstrado o arrefecimento desse tipo de desigualdade ao longo da última década (IBGE, 2016). Dados do IBGE (2016), a partir da PNAD, demonstram uma redução contínua de desigualdade no período de 2005 a 2015, inclusive nos dois últimos anos da série, quando o crescimento da economia nacional enfrentou estagnação (em 2014), e até mesmo queda (em 2015).

Em que pese a continuidade do decréscimo da desigualdade em concomitância com a desaceleração econômica e queda no emprego, já se percebe uma queda nos rendimentos coletados pela PNAD. Pela primeira vez, em uma década, a média do rendimento mensal domiciliar per capita sofreu uma redução de um ano para o outro, decrescendo de R\$ 1.368,00 em 2014, para R\$ 1.270,00 em 2015. Segundo o IBGE (2016), a redução de rendimentos só não é mais drástica, em razão de “outras fontes” de rendimentos, nelas incluídas as aposentadorias e as pensões do Regime Geral de Previdência Social, os benefícios assistenciais da LOAS e programas sociais como o PBF.

3.2 Escolhas, responsabilidades e mínimos sociais

Uma reflexão pertinente ao desenho institucional do PBF consiste em observar se a transferência de renda não condicionada a uma incapacidade para obtenção de renda por meios próprios é compatível com uma concepção de justiça que dê relevância à responsabilidade pessoal pelas escolhas individuais no modo de vida que cada pessoa decide seguir. Obviamente, uma concepção de justiça nesses termos deve estar inserida num Estado de Direito, com previsão de que todos os cidadãos sejam tratados como iguais, em respeito e consideração.

Uma perspectiva de justiça igualitarista liberal defende, por um lado, que desigualdades resultantes de circunstâncias ou de fatores contingenciais são moralmente arbitrárias e, portanto, merecem algum tipo de correção. Por outro lado, se a desigualdade decorre de ações voluntárias deliberadas ou de riscos conscientemente admitidos pelas

dada distribuição de renda (Curva de Lorenz) da linha de perfeita igualdade, variando de “0” (situação onde não há desigualdade) e “1” (desigualdade máxima, ou seja, toda a renda apropriada por um único indivíduo).⁶³ O coeficiente de Palma é a medida de desigualdade relativa também conhecida como “razão 10/40”. É obtido a partir da razão entre o rendimento acumulado pelos 10% da população com maiores rendimentos em relação aos 40% da população com menores rendimentos.

pessoas, ao Estado ou à sociedade não cabe qualquer ação para ajustar a desigualdade resultante (FERRAZ, 2007).

O tema foi discutido na primeira seção, quando, inclusive, foram apresentadas as críticas de Dworkin, ao princípio da diferença Rawlsiano – segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas só deveriam ser toleradas quando elas fossem revertidas em benefício dos menos favorecidos. Para Dworkin (2005), o referido princípio peca por não levar em consideração as causas dessa desigualdade, isto é, se a posição dos “mais favorecidos” ou “menos favorecidos” decorre de razões contingenciais (sorte ou má sorte bruta) ou das escolhas e dos riscos assumidos pelos indivíduos (sorte ou má sorte por opção).

Voltamos ao debate, para, desta vez, analisá-lo tendo como objeto de aplicação o PBF. Para tanto, duas perguntas parecem adequadas: é legítima a transferência de renda para pessoas com capacidade física, mental e intelectual para obtenção de renda por meios próprios? A transferência de renda sem o exame das circunstâncias que geraram a situação de miserabilidade é compatível com uma concepção de justiça que valoriza as escolhas e as responsabilidades individuais?

Para responder à primeira pergunta, é preciso ter em mente que em um mercado competitivo e cada vez mais exigente, a capacidade física e mental para o trabalho não encerra os requisitos para o exercício de grande parte das profissões e atividades disponíveis no mercado de trabalho, que cada vez mais requer qualificação adequada para ocupação dos postos de trabalho. Nesse sentido, o acesso deficitário ao estudo ou qualificação profissional é determinante na concorrência, em igualdade de condições, no mercado de trabalho, bem como na determinação da remuneração a ser obtida, tendo em vista que os retornos salariais estão diretamente ligados ao nível de escolaridade do trabalhador (IBGE, 2016). Por conseguinte, os fundamentos do desequilíbrio entre as qualificações demandadas e oferecidas refletem a desigualdade histórica que orientou a disponibilidade e a absorção produtiva dos trabalhadores brasileiros (DIEESE, 2011).

Nos atendo apenas ao problema da educação deficitária – tomando-o como uma circunstância que, sem prejuízo de outras, influencia o nível de renda e de oportunidade de trabalho das pessoas, em confronto com as teorias de justiça examinadas, que propugnam por algum ideal de igualdade, como as teorias de John Rawls (2003) e Ronald Dworkin (2005), perceberemos que a educação de qualidade compõe o conjunto de bens e de funcionalidades que devem estar disponíveis igualitariamente a todos os cidadãos.

Ao compor os tipos de bens primários essenciais à participação da vida social como pessoa livre e igual, Rawls (2003, p. 82-83) elenca a liberdade de “movimento e de livre escolha de ocupação sobre um fundo de oportunidades diversificadas, oportunidades estas que propiciam a busca de uma variedade de objetivos [...]”, o que pressupõe acesso igualitário à educação de qualidade. Embora a educação não seja o objeto central da teoria de justiça como equidade, ela está presente em diversas perspectivas como essencial à formação de cidadãos livres, conscientes e com oportunidades de participação e ocupação de cargos e posições⁶⁴.

Um desequilíbrio no acesso e na prestação da educação, por sua vez, representaria uma distribuição inicial de recursos evidentemente desigual, violando, assim, um pressuposto essencial da concepção de justiça dworkiniana. Para Sen (2010), despreocupado com a formulação de um modelo ideal de sociedade justa, mas centrado no desenvolvimento de liberdades substanciais, a falta de acesso à educação básica de qualidade representa uma forte privação da liberdade para viver a vida do modo que se tem razão para valorizar.

Assim, como resposta à primeira pergunta, pode-se se dizer que a capacidade física e mental não suplanta uma série de desassistências e desigualdades históricas que permearam ou continuam a permear a vida de várias pessoas, e que, com isso, não possuem real condições de igualdade de oportunidade de participação no

⁶⁴ Para Rohling (2016), a educação encontra-se fortemente presente na teoria política da justiça como equidade de Rawls, ainda que nem sempre explicitamente. Rohling mostra que a educação aparece na teoria rawlsiana em pelo menos quatro perspectivas diferentes: (i) ao nível de uma concepção implícita de educação; (ii) ao nível de um problema distributivo da educação, no horizonte da justiça social; (iii) ao nível de um desenvolvimento moral; e (iv) ao nível de uma educação cívica.

mercado de trabalho. A transferência de renda, nesta perspectiva, age em favor da inclusão e do aumento de participação, enfim, da cidadania social.

A segunda pergunta nos confronta com uma hipótese mais desafiadora, a exigir justificativas adicionais, além da desigualdade de recursos, capacidades ou oportunidades. O questionamento, relembramos, é se a transferência de renda sem o exame das circunstâncias que geraram a situação de miserabilidade é compatível com uma concepção de justiça que valoriza as escolhas e responsabilidades individuais?

Formulada em outros termos, poderíamos dividir a pergunta em duas outras indagações: (i) O pagamento do bolsa família é devido a quem se encontra em situação de miserabilidade como resultado de escolhas voluntárias e conscientes sobre o próprio modo de levar a vida?; (ii) O pagamento do bolsa família é devido a quem, por opção, renuncia a busca por novas oportunidades de obtenção de renda, em detrimento da transferência de renda propiciada pelo programa?

As duas indagações são cruciais em uma concepção liberal de justiça, mesmo de uma justiça que se diga igualitária. A primeira delas se reporta a escolhas antecedentes – opções do modo de conduzir a própria vida que levaram a um estado atual de miserabilidade, enquanto a segunda não se refere a escolhas antecedentes, mas a uma opção atual de não obter, por conta própria, outros rendimentos, tendo a subsistência mantida pelo PBF.

É difícil imaginar que uma situação de extrema precariedade financeira decorra exclusivamente de apostas ou de escolhas de um modo específico de vida, sem que tal resultado tenha sido influenciado por outros fatores arbitrários, sobre os quais o indivíduo não tinha, nem poderia ter, domínio. Afinal, as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais (SEN, 2010).

De todo modo, para insistir na análise da problemática apresentada, consideremos uma hipótese em que as escolhas conscientes das pessoas por um modo particular de viver foram, se não exclusivas, ao menos determinantes para uma situação atual de extrema pobreza. A transferência de dinheiro pelo governo seria devida nessas

circunstâncias? Essa é uma questão jurídica, cujo cerne está na compreensão da dimensão que se deva dar à cidadania e, mais especificamente, à assistência social.

Uma vez considerada como política de inclusão, integração e provimento de mínimos sociais, para atendimento das exigências participativas da cidadania social, a assistência social tem nos seus destinatários sujeitos de direitos e não titulares de favores ou meros auxílios governamentais. A inclusão em políticas públicas assistências, aos que atendam aos requisitos legalmente estabelecidos para tanto, não se sujeita ao crivo de avaliações morais de merecimento, menos ainda de aferições sobre um dado estado de necessidade *merecer* ou não atendimento.

Como dito na segunda seção, a assistência social é um direito do cidadão, que visa garantir proteção e integração em sociedade, aos que se encontram impedidos de exercer a cidadania participativa, como membros integrantes do corpo social. Trata-se da efetivação dos direitos não porque são “necessidades”, mas porque são “direitos” (XIMENES, 2014).

A segunda pergunta também envolve uma situação contrafactual, na qual uma pessoa, deliberadamente, opõe-se a outras alternativas de obtenção de renda por meios próprios, para sobreviver exclusivamente de transferência de renda propiciada pelo Bolsa Família⁶⁵, que, nos dias atuais, paga, em média, R\$ 181,75 por família⁶⁶. Essa hipótese é alimentada por parte do senso comum, que acredita que o PBF produza uma rentabilidade atrativa o suficiente para estimular um “efeito preguiça”, ou mesmo o aumento da fecundidade⁶⁷. Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013), o número de estudos acumulados sobre o PBF permite concluir que o receio que o PBF viesse a gerar alguma espécie de efeito preguiça não se confirmou. Já em relação às taxas de fecundidade, ao

⁶⁵ A hipótese ora levantada não se confunde com situações de pessoas que exercem atividades informais (com rendas não declaradas e sem recolhimento previdenciário) concomitante ao recebimento de renda do PBF. Essa situação configura fraude e sobre ela trataremos na subseção 3.5.

⁶⁶ SAGI, mês de referência: outubro de 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/>. Acesso em 06.01.2017.

⁶⁷ A preocupação com tais efeitos indesejados do programa assistencial não é impertinente, tendo em vista que desde os primórdios da assistência social, da qual a Constituição buscou inspiração, firmava-se como premissa que a assistência social não deveria desestimular o trabalho, as contribuições ao seguro social e a busca por um melhor padrão de vida. BEVERIDGE, William. *O plano Beveridge: Relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

contrário do que se temia, tiveram quedas generalizadas, sendo mais intensa entre os mais pobres⁶⁸.

Um segundo ponto a ser levado em consideração, é saber até que ponto a opção pelo não exercício do trabalho em detrimento do recebimento de benefício de valores tão baixos representa, de fato, uma escolha livre.

Uma abordagem de justiça, que leva em conta a autodeterminação dos indivíduos, entende que cada cidadão deva decidir como usar as capacidades que possui, em busca do próprio bem-estar, porém, como adverte Sen (2010, p. 366), é preciso entender que as capacidades individuais dependem de disposições sociais:

Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar; cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas as capacidades que uma pessoa realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar.

Para que a escolha fosse voluntária, seria necessário que, no caso concreto, houvesse uma real oferta de trabalho, que esse trabalho não fosse degradante ou indigno, e que outros fatores circunstanciais (de natureza familiar, cultural, etc.) não estivessem a impedir a ocupação do trabalho, enfim, que a decisão tomada (de renunciar a renda por meios próprios) não sofra influência essencial de elementos contingenciais. Tal análise, por si só, demonstra o problema de ordem prática que uma avaliação nesses termos provocaria.

Não obstante, para que possamos ir além, na busca de uma resposta à pergunta formulada, imaginemos uma hipótese em que a escolha pelo recebimento do bolsa família, com renúncia do esforço pessoal de buscar renda por meios próprios, seja uma decisão consciente e voluntária, não determinada por razões contingenciais. Nesse

⁶⁸ PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-46. Na mesma obra, constam artigos que examinam a relação entre o PBF e a taxa de fecundidade e um possível “efeito preguiça”, são eles, respectivamente: ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O programa bolsa família e as taxas de fecundidade no Brasil, p. 233-246; e OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de Oliveira; SOARES, Sergei S. D. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda?, p. 341-358.

caso, consideremos que um argumento convincente para responder às duas perguntas anteriormente formuladas reside no fato de a assistência social ser uma política de *provimento de mínimos sociais* para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, Art. 1º).

Para alguns autores, a terminologia “mínimo social” traz em si uma conotação reducionista, que justificaria a supressão e os cortes de atendimento (PEREIRA, 2011). Damos razão, entretanto, à afirmação de Sposati (1998, p. 197), para quem “discutir mínimos sociais está muito distante de convalidar uma proposta minimalista”, e “os mínimos sociais devem ser identificados como padrões básicos de inclusão e cidadania” (SPOSATI, 1998, p. 225). O entendimento de que a expressão “provê mínimos sociais” conduz à ideia de redução ou supressão de atendimentos é, a nosso ver, diametralmente oposta ao sentido real que se pode extrair da expressão, a partir de uma interpretação sistêmica levada a sério.

A universalização dos direitos sociais ganha previsão expressa no âmbito da seguridade social, estampada no princípio da universalidade de cobertura e atendimento (BRASIL, 1988, Art. 194, parágrafo único, I), pelo qual a Constituição Federal firma um compromisso contínuo de ampliação das políticas de proteções sociais e dos seus destinatários. É preciso se atentar, porém, que a efetivação de direitos constitucionais, sobretudo os direitos prestacionais, tem um custo para o Estado, de modo que a realização de tais direitos não pode prescindir das condições financeiras e estruturais para sua concretização. Como pondera Ciarlini (2013, p. 32), “Ao lado dos critérios de universalização dos direitos fundamentais sociais, emerge o tema dos custos dos direitos e sua relação com o processo de exclusão social gerado pela falta das efetivas condições econômicas e fiscais aptas a concretizá-los”.

Ademais, a exigência de efetivação dos direitos prestacionais, nessa linha de pensamento, estaria condicionada à capacidade e à disponibilidade financeira do Estado de alocar recursos financeiros para executá-los. Em outros termos, o Estado só estaria jungido a agir para a concretização dos direitos prestacionais como os direitos sociais dentro de suas possibilidades financeiras ou, como se convencionou chamar, de acordo com a “reserva do financeiramente possível” (NOVAIS, 2010)

Para que o argumento seja verdadeiro, e não meramente retórico, o Estado deve comprovar, com apresentação de dados mensuráveis, que a adoção da medida postulada implica em grave risco às demais políticas públicas planejadas ou ao núcleo essencial de outros direitos (BARBOSA FILHO, 2014)⁶⁹. Segundo Ciarlini (2013), essa proposição leva à percepção da ocorrência de um *déficit* na efetividade dos direitos fundamentais, tendo em conta *a lei da escassez* e as expectativas nutridas pelos sujeitos de direito, na seara constitucional, pela observância de suas conquistas históricas.

Segundo uma expressiva corrente doutrinária, a reserva do possível não é um argumento válido a ser utilizado em se tratando de atendimento do mínimo existencial⁷⁰, entendido como as condições mínimas de existência humana digna, a ser obrigatoriamente observadas e atendidas pelo Estado (LOBO, 1989). Para Torres (1989), o mínimo existencial não tem dicção constitucional própria e carece de conteúdo específico, devendo-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.

Diante de sua densidade fluida e da dificuldade de dimensionar sua extensão *prima facie*, Barcellos (2010) defende que o mínimo existencial é mais facilmente percebido quando violado, ou seja, quando determinadas condições que compõem esse conteúdo mínimo são desrespeitadas, havendo um consenso de sua violação⁷¹. A

⁶⁹ Nesse mesmo sentido: STF, Agr/STA 175/CE, 2010, Min. Celso de Mello: “Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da reserva do possível – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido essencial de fundamentalidade”.

⁷⁰ Nesse sentido, entre outros, temos os seguintes autores: BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de (Coord.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 875-903; BARCELLOS, Ana Paula. O Direito a Prestação de Saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de (Coord.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 803-826; TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

⁷¹ BARCELLOS, Ana Paula. O Direito a Prestação de Saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de (Coord.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 803-826. Para a autora, esse consenso social deve recorrer ao sentido que razoavelmente se extrai de

inobservância do mínimo existencial representa, nesse contexto, a própria negação do direito.

Para Oliveira Junior (2012), ao prever a provisão de mínimos sociais, a LOAS estaria a estabelecer um regime jurídico consagrador, no âmbito da assistência social, cujas implicações vão além da materialização da cidadania, compondo uma dimensão inata à dignidade da pessoa humana. Assim, o PBF deve ser compreendido como política de provimento de mínimo social da assistência social, consistente na transferência de renda mínima para superação de privações essenciais como a fome e a extrema pobreza (de renda), sem prejuízo de fomentar outras medidas de inclusão participativa.

Segundo Tavares (2010), os direitos sociais incluídos no mínimo social são a medida de concretização dos princípios fundamentais da cidadania, além de constituírem medidas de proteção da liberdade real e da igualdade de oportunidades, conforme acrescenta:

Em relação ao direito à assistência social, os direitos humanos manifestam-se através do conceito de mínimo existencial – ou mínimo social – e envolvem o conjunto de ações do Estado destinadas a garantir a dignidade da pessoa a partir dos valores da liberdade, da igualdade de chances e da solidariedade gerenciada. O conteúdo do mínimo existencial resguarda a natureza de direitos humanos das prestações assistenciais positivas do Estado de caráter preexistente, inalienável e universal e é devido a todos os homens que se encontrem em situação de necessidade (TAVARES, 2010, p. 1138).

Ao Estado, portanto, compete, independentemente de quaisquer circunstâncias, garantir o mínimo existencial para a preservação da vida humana. A omissão em relação a quem passa fome ou vive em extrema miséria corresponde à tolerância à violação dos direitos humanos e ao desprezo às mais básicas necessidades humanas.

expressões e ideias em um meio social, sem, com isso, introduzir qualquer dado de subjetividade ou decisionismo, tampouco dependeria de qualquer habilidade prévia para realizar interpretações jurídicas.

3.3 Transferência de renda: direito fundamental ou método?

Da afirmação que o pagamento dos benefícios do PBF representa o provimento de mínimo social para atendimento de necessidades humanas básicas, como se tentou demonstrar na subseção anterior, surge a seguinte reflexão: a transferência de renda mínima é um direito do cidadão ou constitui um método para garantir direitos dos quais governantes podem (ou não) se valer?

Se considerarmos que o PBF é uma política pública regularmente instituída pelo governo federal, através da MPv 132/2003, posteriormente convertida na Lei 10.836/2004, cuja regulamentação tem sido feita, desde então, por decretos regulamentares sem vícios aparentes de legalidade, certamente será difícil dizer que a transferência de dinheiro do PBF não constitui um direito público subjetivo, oponível ao Estado, por parte do cidadão que preencher os requisitos previstos na legislação correspondente. Essa, porém, não é a questão que se propõe. O que se busca examinar é se, a partir dos direitos e das garantias fundamentais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), é possível extrair um direito fundamental para o recebimento de renda mínima paga pelo Estado ou se a transferência de renda, nesses termos, é meramente um método, por meio do qual o Estado busca propiciar direitos fundamentais.

A discussão é juridicamente relevante. Se entendido como um direito fundamental, o “direito à transferência de renda” é uma conquista que não pode ser subtraída do cidadão que dele necessitar, nem mesmo por reformas constitucionais, por se tratar de cláusula pétreia, conforme dispõe o Art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir direitos ou garantias fundamentais.

Entretanto, se entendido como método ou meramente uma política governamental, programas de transferência de renda mínima podem ser modificados e até mesmo extintos, bastando, do ponto de vista legal, a revogação por um ato legislativo congênere ao da instituição do programa. No caso do PBF, por exemplo, a revogação do programa poderia ser feita por lei ordinária. Em todo caso, como veremos, seria exigível uma política pública substituta ao programa de transferência de renda a ser encerrado.

A discussão sobre uma eventual extinção de programas assistenciais de distribuição de renda, vez por outra, ganha força no cenário nacional, em especial em épocas eleitorais, quando candidatos à Presidência da República profetizam e se acusam mutuamente – nem sempre de maneira responsável – de serem os futuros responsáveis (caso eleitos sejam) pelo fim de programas como o PBF. Enfim, a extinção desses programas seria realmente possível?

Tentaremos dar uma resposta à questão, tomando como objeto de análise os dois principais tipos de benefícios assistenciais pagos pela União Federal: os benefícios de prestação continuada ao idoso e à pessoa com deficiência⁷² previstos na LOAS, e os benefícios do PBF. Começaremos pelos benefícios da LOAS, cuja resposta parece mais evidente.

Os benefícios instituídos pela Lei 8.742/93 para pessoas idosas e com deficiência concretizam uma garantia estabelecida no texto constitucional (BRASIL, 1988, Art. 203, V), alçada ao status de objetivo constitucional da Assistência Social, qual seja: garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. A própria Constituição estabelece a impossibilidade material para subsistência (não possuir meios para prover à própria manutenção por si ou por sua família) como causa concorrente da concessão do benefício, bem como define o pagamento de um salário mínimo como uma *garantia*, ao idoso e à pessoa com deficiência nessa situação.

A supressão dos benefícios de prestação continuada (BPC) da LOAS ou reduções que desnaturem a sua essência, portanto, violariam a Constituição Federal de maneira direta, na medida em que tais benefícios constituem garantias sociais previstas pelo constituinte originário.

⁷² Utilizamos a expressão: “pessoas com deficiência” em lugar de “pessoa portadora de deficiência”, tal como consta no Art. 203, V da CF, aderindo, assim, à terminologia adotada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: “Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”.

O mesmo pode-se dizer dos benefícios do PBF? Não consta do texto constitucional uma menção expressa ao recebimento, sem ônus contributivo, de renda mínima não relacionada à deficiência ou à idade avançada. Não obstante, os direitos, as garantias e os fundamentos constitucionais aos quais a transferência de renda mínima se associa estão em toda parte: cidadania; dignidade da pessoa humana, construção de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza, marginalização e desigualdades sociais; alimentação; assistência aos desamparados, entre tantos outros que poderiam ser acrescidos a essa lista.

A relação entre a política distributiva e as finalidades constitucionais que por meio dela se busca alcançar, não transformam uma coisa na outra. A relação entre a transferência de renda e os direitos propriamente ditos é instrumental, ou seja, a renda obtida com os programas assistenciais é um meio para obtenção ou preservação de direitos e de garantias fundamentais que reforçam os fundamentos da Constituição e os objetivos fundamentais do Estado. Sendo, portanto, um método, uma estratégia política para concretização de direitos, é de se reconhecer a possibilidade de extinção do programa, condicionada, entretanto, à substituição por outros métodos de combate à fome e à extrema pobreza.

Para CANOTILHO (1993), o princípio da democracia econômica e social aponta para uma proibição, imposta como limite à atuação do legislador, de subtração de direitos sociais adquiridos, caracterizando, assim, o princípio do não retrocesso social:

Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direitos dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjetivo*. Desta forma, e independentemente do problema “fático” da irreversibilidade das conquistas sociais (existem crises, situações económicas difíceis, recessões económicas), o princípio em análise justifica, pelo menos, a subtração à livre e oportunística disposição do legislador, da diminuição de direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do *princípio da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural*. O reconhecimento desta proteção de “direitos prestacionais de propriedade”, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma

obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e expectativas subjectivamente alicerçadas. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada “*justiça social*” (CANOTILHO, 1993, p. 468-469).

É difícil imaginar um método de combate à extrema pobreza que, antes de drásticas mudanças na educação pública e na estrutura social do Brasil, consiga atender a mais de 13 milhões de famílias a custo anual de cerca de 0,5% do PIB, como o faz o PBF. Assim, de acordo com o princípio da vedação ao retrocesso social, qualquer medida que tenha por escopo substituir o PBF, deve demonstrar a capacidade de manter os padrões de universalidade de atendimento e os resultados obtidos pelo programa atual, sob pena de não ser admitida.

3.4 Congelamento virtual da miséria – os critérios de fixação da pobreza e extrema pobreza e a defasagem em sua atualização

Como visto na subseção 3.2, parece haver um consenso entre os estudiosos sobre a relevância dos programas de transferência de renda, em especial o PBF, na redução da extrema pobreza no país. Não pretendemos voltar a esse ponto, nem há qualquer razão para desacreditar das pesquisas que relacionam a redução da fome e da miséria ao Bolsa Família. O que se pretende examinar nesta subseção, é se o critério utilizado para fixar a pobreza e a extrema pobreza guardam equivalência com critérios internacionais e, ainda, se eventuais defasagens na atualização dos parâmetros de miserabilidade e de correção dos benefícios não geram um fenômeno que aqui chamamos de “congelamento virtual da miséria”.

Em relatório elaborado em 2014, o Tribunal de Contas União (TCU) apontava defasagem no reajuste dos critérios de fixação da pobreza e extrema pobreza, mesmo após a elevação dos valores naquele mesmo ano, pelo Decreto 8.232/2014. Para o TCU, essa constatação “representa um risco de sobrestimativa do número de pobres que teriam superado a pobreza” (TCU, 2014, p. 3).

Em encontro no ano de 2000, que reuniu vários líderes mundiais, foram definidos os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, com estabelecimento de metas a ser alcançadas até 2015, sendo a primeira delas, a erradicação da fome e da miséria, considerada, para tanto, miserável a pessoa que recebesse menos de US\$ 1,25 por dia (ONU, 2015b). A linha da extrema pobreza definida no PBF tem por base o critério utilizado pela ONU para definição dos objetivos do milênio (ODM) (PORTAL BRASIL, 2014)⁷³. Desde outubro de 2015, entretanto, o Banco Mundial, cuja metodologia tem sido compartilhada com a ONU, elevou a linha da extrema pobreza para US\$ 1,9 ao dia (THE WORLD BANK, 2015).

Considerando a alta flutuação do valor do dólar em vários países, o Banco Mundial sugere, como medida de correção dos valores em cada país, a utilização de índices que avaliem a paridade de poder de compra (*purchasing power parity*), calculada com base em dados de preços de todo o mundo, pelo *International Comparison Program* (ICP) (THE WORLD BANK, 2015). Segundo o relatório nacional de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio, a paridade do poder de compra (PPC) deve levar em consideração a quantidade de dinheiro de moeda local que seria necessária para adquirir os mesmos produtos que um dólar americano compraria nos Estados Unidos (IPEA, 2014).

Uma análise detida dos valores fixados para linha da pobreza e da extrema pobreza do PBF revela que os valores não seguiram os referenciais da ONU e do Banco Mundial em sua instituição, tampouco tiveram um reajuste regular que lhe conferisse uma paridade do poder de compra, muito menos se comparado ao novo parâmetro do Banco Mundial, que fixou a linha da extrema pobreza em US\$ 1,9 ao dia.

O quadro a seguir compara o limite da linha de pobreza do PBF com o valor que seria devido, considerando os parâmetros da ONU (US\$ 1,25 ao dia) e a

⁷³ A informação é extraída de notícia publicada pelo governo federal, disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/ministra-detalha-programa-e-explica-reajuste-no-beneficio-do-bolsa-familia>>. Acesso em 20 maio 2016. Outras publicações oficiais do governo federal endossam a relação entre a linha de extrema pobreza do PBF, com a percepção de US\$ 1,25 por dia, como expressamente consta no *Plano Brasil sem miséria*, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/documentos/2-plano_brasil_sem_miseria.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

correção do Índice Nacional de Preços ao consumidor Amplo (IPCA) e Índice Nacional de Preços do Consumidor (INPC-Geral)⁷⁴, nas datas de que cada reajuste do PBF.

Quadro 2 – Comparativo do limite da linha de pobreza nas datas dos reajustes do PBF.

	Linha de extrema pobreza - PBF	Valor que seria com a conversão de US\$ 1,25 ao dia⁷⁵.	Valor que seria devido com aplicação do IPCA.	Valor que seria devido com aplicação do INPC Geral
20 de setembro de 2004 (Art. 18 do Decreto 5.209/2004)	R\$ 50,00	R\$ 107,25		
12 de abril de 2006 (Decreto 5.749/2006)	R\$ 60,00	R\$ 79,87	R\$ 54,97	R\$ 53,93
16 de abril de 2009 (Decreto 6.824)	R\$ 69,00	R\$ 81,37	R\$ 62,77	R\$ 62,51
1ª de setembro de 2009 (Decreto 6.917/2009)	R\$ 70,00	R\$ 70,50	R\$ 63,69	R\$ 63,45
1º de julho de 2014 (Decreto 8.232/2014)	R\$ 77,00	R\$ 82,50	R\$ 84,44	R\$ 84,20

⁷⁴ Ambos os índices são medidos e atualizados pelo IBGE.

⁷⁵ Leva-se em consideração o valor do dólar comercial e a referência do banco mundial para classificação de extrema pobreza: o recebimento de menos de 1,25 dólares por dia (37,5 dólares ao mês).

1º de julho de 2016 (Decreto 8.794/2016)	R\$ 85,00	R\$ 121,12	R\$ 101,18	R\$ 101,29
---	-----------	------------	------------	------------

Fonte: Elaborado pelo Autor.

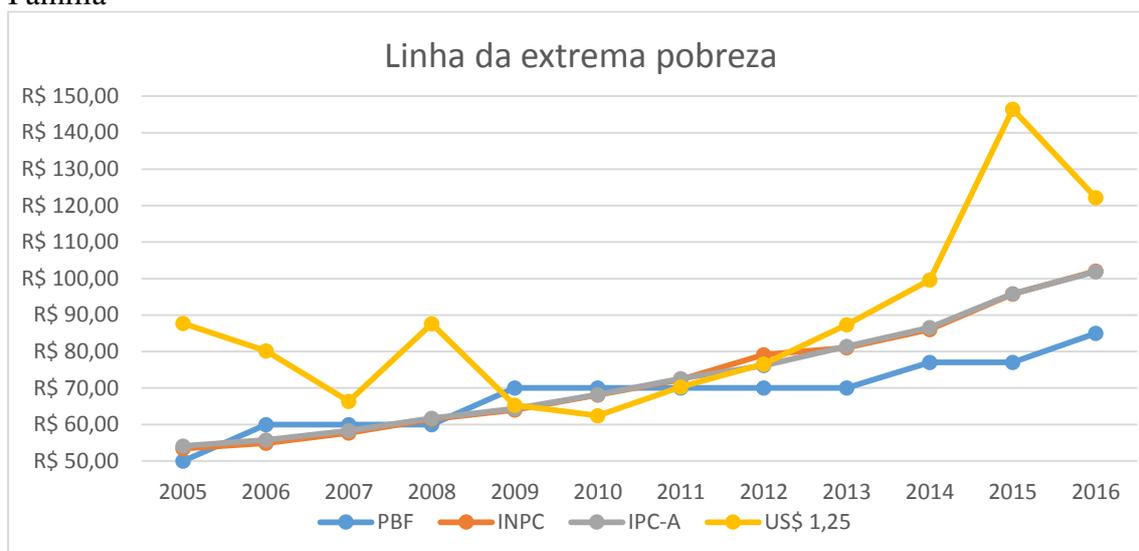
O quadro acima demonstra que linha de extrema pobreza inicialmente estabelecida, tinha valor muito inferior aos padrões internacionais da época (US\$ 1,25 ao dia). Nota-se, ainda, que o reajuste ocorrido em setembro de 2009 guardou equivalência com os padrões definidos pela ONU e Banco Mundial, enquanto os reajustes de 2009 e 2006 foram superiores ao valor equivalente à linha de pobreza estabelecida no início do programa, em 2004, corrigido pela inflação (IPCA e INPC-Geral) no período. Em todos os demais reajustes, o critério estabelecido para definir a linha da pobreza extrema ficou abaixo dos padrões internacionais e do valor da correção da primeira linha da pobreza, reajustado pela inflação do período.

O gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da linha da extrema pobreza do PBF, ano a ano, desde a sua instituição. Foram indicados ainda, os valores de fixação da linha da pobreza, caso fosse atrelada ao valor de US\$ 1,25, ou, se indexada ao INPC-Geral ou IPCA-Geral⁷⁶.

⁷⁶ O cálculo das conversões e correções monetárias foi realizado segundo informações extraídas do Banco Central do Brasil, levando-se em consideração a cotação do dólar americano comercial, no dia 31 de dezembro de cada ano. Os aplicativos para conversão e cálculo das correções monetárias estão disponíveis em <www.bcb.gov.br>. Acesso em 14.01.2017.

Gráfico 3 – Evolução da linha de extrema pobreza do Programa Bolsa

Família



Fonte: Elaborado pelo autor.

Fica claro, a partir do Gráfico 3, que a fixação da linha de extrema pobreza na ocasião da instituição do PBF, estava muito aquém da linha da pobreza extrema sugerida pela ONU. Não obstante, nos anos de 2009 e 2010, com a desvalorização da moeda americana em relação ao Real, a linha da extrema pobreza do PBF esteve superior aos valores referenciais da ONU e Banco Mundial. Nos últimos 05 anos, porém, a linha da miséria do PBF tem estado muito abaixo dos padrões internacionais.

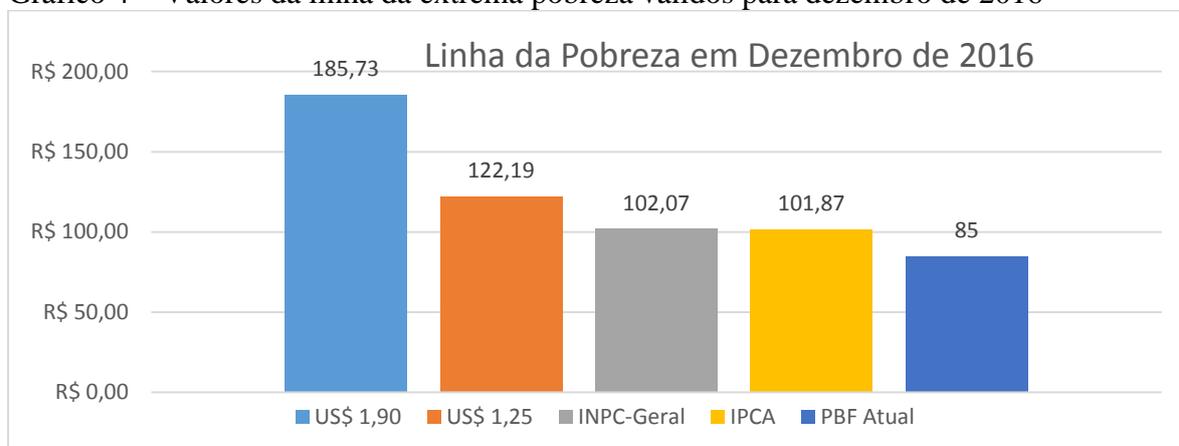
Analisando a correção do valor da linha da pobreza extrema desde sua fixação inicial, percebe-se que apenas nos anos de 2006, 2007, 2009 e 2010, a linha da miséria do PBF tinha valor superior ao valor original corrigido pelos índices de medição da inflação INPC-Geral e IPC-A, ambos do IBGE. O ano de 2009 destacou-se como a maior diferença, em favor da linha de pobreza do PBF. Nos demais anos, a linha da pobreza extrema ficou abaixo do que seria devido, caso utilizado o INPC-Geral ou o IPCA para corrigir o valor fixado na instituição do PBF. Nos últimos 5 anos a defasagem tem aumentado, mesmo com os reajustes ocorridos nos anos de 2014 e 2016.

O gráfico 4, a seguir, representa os valores da linha da extrema pobreza válidos para dezembro de 2016⁷⁷, segundo cada um dos índices anteriormente analisados,

⁷⁷ Valores correspondentes a 31.12.2016.

além do novo referencial de extrema pobreza do Banco Mundial (US\$ 1,90 ao dia), válido desde outubro de 2015.

Gráfico 4 – Valores da linha da extrema pobreza válidos para dezembro de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor.

A mesma lógica vale para o valor dos benefícios do PBF, que tiveram reajustes proporcionais à mudança do valor da linha que delimita a extrema pobreza e a pobreza. A falta de regulamentação que determine reajustes anuais do valor dos benefícios e dos critérios de fixação da pobreza no Brasil, de modo a recompor o poder de compra corroído pela inflação, leva, como se poder ver, a um congelamento virtual da miséria, gerando, como alertara o TCU (2014), uma sobrestimativa do número de pessoas que realmente saíram da extrema pobreza e, ainda, uma defasagem do valor da renda mínima necessária para superação da pobreza extrema.

3.5 Controle e monitoramento – os problemas e fragilidades dos programas baseados na renda declarada

Se, por um lado, a defasagem no reajuste dos benefícios gera um congelamento da miséria, tal como denominamos, por outro lado, os programas cujos benefícios são emitidos com base na renda declarada pelos próprios interessados trazem consigo um problema consistente no controle e no monitoramento das informações prestadas, sem o quê, muitos podem receber o benefício sem, de fato, estar abaixo das linhas de pobreza fixadas.

Os dois principais tipos de benefícios assistenciais de transferência de renda no Brasil – os benefícios de prestação continuada da LOAS e os benefícios do Programa Bolsa Família – levam em consideração a renda pessoal e familiar declarada pelo requerente do benefício. Para fazer jus ao benefício assistencial ao idoso ou à pessoa com deficiência, é preciso que a renda *per capita* familiar declarada seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo ou que, apesar de superior, comprove-se por outros elementos de prova a condição de miserabilidade ou de vulnerabilidade do grupo familiar.

No caso do Bolsa Família, é preciso que a renda per capita familiar declarada no momento do cadastro ou atualização junto ao CadÚnico seja inferior a R\$ 170,00 (famílias consideradas pobres), ou menores que R\$ 85,00 (famílias consideradas extremamente pobres). Embora a boa-fé dos interessados seja presumida e esperada, é possível que algumas pessoas omitam informações ou mesmo alterem a verdade sobre questões essenciais para concessão do benefício, como, por exemplo, deixar de incluir na lista da família membro do grupo familiar que auferir renda ou não mencionar rendas obtidas em trabalhos informais ou informar valores menores do que habitualmente recebe.

O tratamento das informações prestadas pelos pretendentes destinatários dos benefícios é feito de modo distinto para os benefícios assistenciais da LOAS e os benefícios do PBF. Ambos contêm fragilidades no controle de concessões irregulares, apesar de se perceber um melhor monitoramento e checagem das informações nos benefícios de prestação continuada.

Ao requerer um BPC, a pessoa idosa ou com deficiência deve relacionar todos os membros da família e seus respectivos rendimentos, neles incluídos: pensões alimentícias, benefícios da previdência pública ou privada, os provenientes do mercado informal etc.⁷⁸. A LOAS define que a família, para fins de concessão desses benefícios, é composta pelo requerente, pelo cônjuge ou companheiro, pelos pais e, na ausência de

⁷⁸ A renda mensal bruta familiar é definida pelo Art. 4º, VI do Decreto 6.214/2007: “renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, **pro-labore**, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19”.

um deles, pela madrasta ou pelo padrasto, pelos irmãos solteiros, pelos filhos e enteados solteiros e pelos menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (BRASIL, 1993)⁷⁹.

A partir de julho de 2016, por força do Decreto 8.805/2016, a inscrição no CadÚnico passou a ser obrigatória para concessão de novos benefícios da LOAS. Para os atuais beneficiários, a inscrição no CadÚnico – que antes não era exigida – passará a ser feita paulatinamente, por convocação, no ano de 2017, para os idosos e no ano de 2018, para as pessoas com deficiência, segundo a Portaria Interministerial MDSA/MP/MF nº 2, de 07 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016a).

Com a relação dos nomes e do CPF dos membros do núcleo familiar, e, a partir das informações do CadÚnico, o INSS (a quem compete processar os pedidos de BPC) confere os dados de cada pessoa mencionada nos registros administrativos (BRASIL, 2017a), em especial junto ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de onde extrai informações sobre possíveis vínculos laborais, remunerações, contribuições ao RGPS e recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais (da LOAS), por parte do requerente e de todos os membros do grupo familiar.

Não obstante o Supremo Tribunal Federal tenha consolidado entendimento sobre a impossibilidade de computar a renda de até um salário-mínimo de membros da família idosos com mais de 65 anos ou com deficiência, ainda que proveniente de benefícios previdenciários⁸⁰, o INSS continua a considerar tais rendimentos para calcular a renda per capita familiar (BRASIL, 2017a).

A resistência do INSS e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) torna-se ainda menos justificável quando se constata que desde 2014 a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou uma Instrução Normativa (BRASIL, 2014b), autorizando os seus membros a deixarem de recorrer dessa matéria e a desistirem dos recursos eventualmente interpostos, numa clara demonstração de acatamento da decisão consolidada pelo STF.

Os benefícios de prestação continuada são alimentados na mesma base de dados dos benefícios previdenciários do RGPS. O BPC não é acumulável com qualquer

⁷⁹ Lei 8.742/93: Art. 20, § 1º.

⁸⁰ Ver RE 580.963/PR, disponível em: www.stf.jus.br.

outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória⁸¹. Assim, na eventualidade de concessão de benefício incompatível, o benefício anterior é bloqueado automaticamente pelo sistema. Do mesmo modo, haverá bloqueio do benefício quando identificado o óbito do beneficiário.

O cancelamento em virtude do óbito ocorre por comunicação dos Titulares dos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, que, por força do Art. 41 da Lei 11.977/2009 e do Art. 68 da Lei 8.212/91 devem prestar comunicação dos óbitos ocorridos no respectivo cartório até o dia 10 do mês subsequente à data do registro de óbito, sob pena de multa. A transmissão das informações ocorrerá por meio do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), regulamentado pelo Decreto nº 8.720/2014.

Para efetuar o cadastro no CadÚnico, é preciso responder a um formulário com informações variadas sobre a situação socioeconômica da família cadastrada, de modo a permitir um mapeamento das condições de vida da população de baixa renda e, assim, aprimorar e avaliar os efeitos dos programas sociais direcionados a esse público. Para fins de concessão do Bolsa Família, contudo, o que conta é a renda declarada⁸².

Ao contrário do que ocorre com os benefícios da LOAS, a renda declarada não é, no momento do cadastro, conferida junto a registros administrativos, como o CNIS, cadastro no qual informações sobre a existência de vínculos empregatícios, remunerações, contribuições previdenciárias e benefícios previdenciários e assistenciais podem ser consultados. O CadÚnico é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, estados e municípios, cabendo a estes o preenchimento do cadastro com o responsável pela unidade familiar.

Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013), a experiência brasileira de concessão de benefícios de transferência de renda para combate à pobreza com base unicamente na

⁸¹ Art. 20, § 4º da Lei 8.742/93.

⁸² Para uma compreensão mais completa do Cadastro Único para Programas do Governo Federal, ver endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: <https://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>. Acesso em 04.01.2017.

renda declarada desto a da experiência comum da América Latina. Para os autores, entretanto, apesar de todos os seus riscos, a escolha por esse critério facilita a comunicação com os beneficiários, dá transparência à concessão e à manutenção de benefícios, além de permitir ações de controle social e governamental, mediante periódicas checagens dos dados do CadÚnico, a partir do cruzamento com outros registros administrativos do governo federal.

Embora o INSS tenha começado a se utilizar do CadÚnico para concessões de benefícios assistenciais, o cadastro ainda não se comunica com o sistema que gere os benefícios previdenciários do RGPS e os benefícios assistenciais da LOAS. Assim, uma eventual concessão de BPC ou de benefícios previdenciários como aposentadorias e pensões, não será automaticamente reconhecida pelo CadÚnico, havendo continuidade do pagamento do PBF, mesmo que a renda *per capita* familiar supere a linha de pobreza ou da miséria.

Não há, também, regulamentação para que o SIRC seja utilizado no CadÚnico, isto é, em caso de óbito do beneficiário do PBF, não haverá bloqueio automático dos comandos de pagamento dos benefícios. Segundo o Art. 24 do Decreto 5.209/2004, os benefícios financeiros mantidos à disposição na conta do titular, que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao PBF. Se, porém, o benefício estiver sendo sacado por terceira pessoa, a identificação da fraude somente será percebida por ocasião da atualização do cadastro, denúncia de terceiros ou, ainda, por auditorias ocasionais, que façam cruzamento entre dados e informações de sistemas que, a rigor, não estão automaticamente interligados.

A fiscalização de irregularidades no PBF é feita pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), diretamente ou por meio de articulação com a gestão municipal ou do Distrito Federal, conforme dispõe os Arts. 33 e 34 do Decreto 5.209/2004. O referido Decreto disciplina a possibilidade de requerimento de informações, convocação de beneficiários e solicitação de diligências, porém, não menciona como identificar irregularidades ou prevenir a concessão ou a manutenção irregular de benefícios.

Além disso, órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), além do Ministério Público Federal (MPF), realizaram verificações de irregularidades na manutenção de benefícios do PBF. Em relatório de avaliação realizado em 2012, que consolidou resultados de fiscalizações realizadas em 401 municípios (entre 2007 e 2011), cuja metodologia se baseou na visita *in loco* de 11.686 famílias, a CGU evidenciou que 278 famílias possuíam renda superior à estipulada pela legislação então vigente (2,4% do total visitado), enquanto outras 782 famílias apresentavam indícios de renda superior à estipulada pela legislação (6,7% do total visitado).

Em 2014, a CGU, por intermédio de cruzamento de bases de dados de um grupo de 5,3 milhões de famílias beneficiárias do PBF, identificou um total de 664.166 família com indícios de inelegibilidade para o programa, o que corresponde a 12,4% do grupo de famílias avaliadas. O grupo selecionado para avaliação, correspondia exclusivamente a famílias que tinham em sua composição servidores municipais; aposentados ou pensionistas do RGPS; ou, ainda, beneficiários de BPC (BRASIL, 2015b).

Desde a criação do PBF, o TCU vem realizando procedimentos para acompanhar, em diversos aspectos, a regularidade do Programa Bolsa Família. O mais recente relatório de acompanhamento, com a finalidade de verificação da elegibilidade de beneficiários e da credibilidade do CadÚnico, apontou um total de 163.173 famílias com indícios de erro ou de fraude, cuja renda familiar era superior em quatro vezes o limite do Programa⁸³.

O MPF realizou apuração denominada “Raio-x Bolsa Família”, mediante cruzamentos de dados fornecidos pelo Governo Federal, Tribunais de Contas estaduais e

⁸³ Para apuração o TCU realizou um batimento dos dados do CadÚnico de maio de 2015, com os CPF da base da Receita Federal, da folha de pagamento do Bolsa Família de junho de 2015, além da folha de pagamento de alguns tipos de benefícios do INSS, tais como aposentadorias e pensões, excluídos os benefícios de natureza temporária. Em virtude do referido relatório, foi publicado o Acórdão nº 1009/2016, pelo qual o TCU determinou à SENARC que, no prazo de 180 dias, indicasse as providências e os controles adotados. O relatório de acompanhamento e o Acórdão nº 1009/2016 dele resultante, encontram-se disponíveis em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25454C5A801545EFBA6283A49&inline=1>. Acesso em: 31.05.2016.

municipais e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para identificar possíveis irregularidades na manutenção de benefícios pagos de 2013 a maio de 2016, entre cinco grupos específicos de titulares, assim definidos: a) falecidos; b) servidores públicos; c) doadores de campanha; d) empresários; e, e) servidores doadores de campanha (Brasil, [2016]).

Da referida apuração, 874,1 mil beneficiários foram considerados suspeitos, a maior parte deles é composta por empresários (535 mil) e servidores públicos em famílias com até quatro componentes (357,9 mil). Constatou-se também o pagamento de benefícios em nome de 8,6 mil pessoas falecidas e 8,2 mil doadores de campanha, entre servidores e públicos e não servidores, com doações superiores ao valor recebido a título de PBF.

Com exceção aos pagamentos efetivamente realizados em nome de pessoas falecidas, as demais suspeitas precisam ser apuradas em cada caso, para confirmação da irregularidade. É possível, por exemplo, que pessoas que não deram baixa em empresas ou microempresas que deixaram de funcionar, ainda constem como titulares de cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ). Em relação a doadores de campanha é possível – e até mesmo provável – que em muitos casos a fraude decorram do procedimento de doação eleitoral, no qual pessoas mal intencionadas usam indevidamente o nome e CPF de beneficiários do Bolsa Família como supostos doadores.

O mais recente cruzamento de dados foi realizado pelo próprio governo federal, que denominou a auditagem como um “pente-fino”. Em verdade, segundo publicação oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), a apuração de irregularidades foi o “maior pente-fino já realizado em toda a história do Bolsa Família” (BRASIL, 2016b). Ao todo foram cerca de 1,1 milhão de benefícios com constatação de inconsistência, dos quais 469 mil foram cancelados e 654 mil bloqueados, o que representa, segundo o MDSA, 8% do total de benefícios em manutenção.

A apuração, segundo informa o MDSA, cruzou informações de seis bases de dados utilizadas por diferentes áreas do governo federal: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

(CAGED); Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI)⁸⁴, Sistemas de benefícios utilizados pelo INSS; Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE); e, Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

Como dito no início desta subseção, os benefícios condicionados à renda declarada pelo interessado estão, invariavelmente, sob risco de fraudes em sua concessão ou manutenção, face a possibilidade de – sem maiores condições operacionais de controle – omissão de informações relevantes ou adulteração da verdade, especialmente no que diz respeito à composição do grupo familiar e ao valor auferido por cada integrante da família.

Passados mais de dez anos de sua criação, o PBF mostra-se ainda muito vulnerável a fraudes de outras ordens, uma vez que não se vale de sistema hábil para reconhecer, de maneira automática, óbitos de beneficiários ou vínculos formais de seus beneficiários, seja no momento da concessão seja durante a manutenção do benefício. Nota-se que a maior parte das fraudes detectadas pelo TCU, CGU, MPF e o próprio governo federal, foram feitas a partir de cruzamentos de dados fornecidos por sistemas de uso comum de diversas áreas da Administração Pública Federal.

É urgente, portanto, que benefícios os diversos sistemas de controle sejam interligados e passem a ser conferidos desde a data do preenchimento do CadÚnico. Mecanismos disponíveis à Administração pública que não estão sendo usados nem mesmo pelo INSS para concessão de benefícios assistenciais, devem ser incorporados ao controle do BPC e dos benefícios do PBF, tais como a utilização de dados da Receita Federal do Brasil sobre CNPJ em atividade em nome dos pretensos beneficiários, ou pela consulta de veículos em nome dos requerentes, o que, a depender do caso, pode demonstrar uma incompatibilidade patrimonial com a miserabilidade alegada.

⁸⁴ O SISOBI está sendo substituído pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC). Para informações sobre o SIRC e sua implementação, ver: <http://www.sirc.gov.br/>. Acesso em 17.12.2016.

3.6 Da pobreza de renda à pobreza de capacidades – a busca pela expansão de liberdade substanciais

Muitas teorias de justiça contemporâneas, como vimos na primeira seção, são formuladas para defender um determinado entendimento a respeito do que seriam instituições e sociedades bem ordenadas, ou, uma concepção idealizada de mundo perfeitamente justo, ainda que as condições de realização desses ideais sejam incompatíveis com a realidade. Ao nos depararmos com o mundo real que nos cerca, repleto de injustiças e desigualdades de toda ordem, fatalmente seríamos levados a concluir que programas de transferência de renda como o BPC e o PBF, mesmo apresentando resultados positivos em certas medidas, fracassam no intento da materialização de uma sociedade ideal. Continuamos a viver em um mundo de injustiças e desigualdades e tal conjuntura não teria sido alterada com os benefícios de transferência de renda.

Tomando como norte, entretanto, uma concepção de justiça que tem por finalidade corrigir ou amenizar injustiças patentes e remediáveis para o mundo em que vivemos e, ainda, considera-se uma concepção cuja ideia central consista no desenvolvimento humano, mais especificamente no desenvolvimento de capacidades para que cada pessoa possa escolher e perseguir livremente a vida que tem razões para seguir, materializando, assim, sua condição de cidadão, podemos, neste ponto do trabalho, avaliar os progressos de justiça de programas como o Bolsa Família e os benefícios da LOAS.

Nessa perspectiva, a superação da fome em razão da pobreza extrema representa, indubitavelmente, uma redução importante de uma situação de injustiça remediável, na medida em que elimina uma privação de liberdade essencial, que cerceia qualquer possibilidade do ser humano de agir de maneira minimamente autônoma. A afirmação de que nada mudou em termos de justiça, certamente seria negada por milhões de pessoas que tiveram as perspectivas de vida e a liberdade modificadas por benefícios como o Bolsa Família ou o BPC. É possível, é claro, que os destinatários continuem a perceber injustiças que limitam suas participações como cidadãos com igualdade de direitos e obrigações, porém, é de se supor que “o mundo” para a população

extremamente pobre que outrora vivia completamente desassistida, perecerá menos injusto e desigual do que antes dos programas de distribuição de renda.

Apesar do baixo valor dos benefícios, pode-se afirmar, com segurança, a partir de análises comparativas, que a pobreza e a extrema pobreza no Brasil diminuíram consideravelmente nas últimas duas décadas e que os programas de transferência de renda exerceram e continuam a exercer um papel decisivo para tais resultados⁸⁵. O PBF apresenta problemas sérios relacionados à defasagem do valor da linha da pobreza e miséria, a revelar um risco de sobrestimativa do número de pobres e extremamente pobres no Brasil. De outra sorte, a fragilidade no controle e no monitoramento do PBF indica que parte dos titulares de benefícios podem estar recebendo de maneira indevida. Tais dificuldades ensejam providências de aprimoramento, porém, não infirmam os resultados positivos na redução da pobreza e da fome no país.

A superação da pobreza de renda é um ponto de partida fundamental para o exercício de outros direitos e para participação social, como sujeito de direitos e membro de uma sociedade que se guia pela igualdade de respeito e consideração. Contudo, a pobreza entendida meramente como insuficiência de renda é consideravelmente limitada para dimensionar privações de liberdades substanciais de diferentes tipos, razão pela qual Sen (2010) apresenta sugestões em relação ao enfoque na pobreza de capacidades, em detrimento da pobreza de renda:

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (SEN, 2010, p. 123)

Embora entrelaçadas, na medida em que a ausência de renda, por si só, é uma grande privação de capacidade, a diferenciação de pobreza de renda e pobreza de capacidade é essencial sobre a perspectiva da liberdade que a pessoa tem para ocupar os espaços sociais que tem razões para valorizar, e levar a vida que deseja seguir. Essa

⁸⁵ Sobre o impacto do BPC e dos benefícios do Bolsa Família para redução da extrema pobreza, ver subseção 3.1.

distinção se mostra particularmente clara em relação às políticas públicas focadas na distribuição de renda, sem igual atenção ao desenvolvimento de capacidades, isso porque o aumento de capacidades tende, via de regra, a impulsionar a renda das pessoas que tiveram tais oportunidades, não sendo verdadeira, em igual medida, a recíproca de que o aumento de renda eleva as capacidades.

Como maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual o aumento de capacidade conduzisse a um maior poder de auferir renda, e não o inverso. (SEN, 2010, p. 124)

Num paralelo entre critérios de aferição das riquezas das nações, o enfoque das capacidades daria menor relevância, por exemplo, ao Produto Interno Bruto (PIB) de um país, que representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços por ele produzidos, do que ao seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cujo objetivo é medir o desenvolvimento econômico de um país a partir da qualidade de vida que este oferece à sua população. O Brasil, a título de ilustração, pode ser considerado um país rico do ponto de vista econômico, visto que figura na lista das dez maiores economias do mundo, quando se leva em conta exclusivamente o PIB (BRASIL, 2015c)⁸⁶. Contudo, se levarmos em consideração o IDH, a mesma afirmação não fará sentido, tendo em conta a 75ª posição do ranking que o país ocupa, numa lista de 188 países(PNUD, 2015)⁸⁷.

Um programa de transferência de renda com finalidade principal de erradicar a extrema pobreza de renda, como o PBF, teria relevância para efetivação da cidadania social??? Para Walquiria Domingues Leão Rego e Alessandro Pinzani (2013), o programa representa o início de cidadania para muitas famílias que se mantiveram por longos períodos invisíveis aos olhos do Estado, inserindo-os num relacionamento de dupla dimensão: de direitos e deveres (mediante cumprimento de condicionalidades) para com o governo e a sociedade, da qual efetivamente estas passam a fazer parte.

⁸⁶ Segundo ranking divulgado pelo Fundo Monetário Internacional. Dados disponíveis em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-pesquisa/tabelas/top15pib.pdf>. Acesso em 26.10.2015.

⁸⁷ Dados divulgados em 2015 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), levando em consideração o ano de 2014, disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf. Acesso em 12 jan. 2016.

A renda monetária básica condicionada, que o Estado deveria garantir aos cidadãos, não se limita a assegurar as condições materiais de vida e a fornecer a base da autonomia ética e moral dos indivíduos. Ao incluir o beneficiário no corpo dos cidadãos, promove nele um sentimento de identificação com a nação, devido ao reconhecimento de sua pessoa ser parte das instituições políticas do Estado. Suas necessidades se tornam objeto de direitos, cuja satisfação ele pode exigir do poder público. Em contrapartida, exige-se dele que assuma suas responsabilidades perante a comunidade política e o próprio Estado. Assim, ocorre o aprendizado da cidadania em uma dupla dimensão: a do sujeito de direitos e sujeito de deveres. (REGO; PINZANI, 2013, p. 75).

Segundo Rego e Pinzani (2013), o dinheiro recebido pelo programa bolsa família exerce forte influência na autonomia das populações mais carentes, para muitas das quais os benefícios do PBF representaram a primeira fonte formal de renda perene já recebida e, assim, a primeira liberdade financeira – ainda que limitada pelo baixo valor do benefício – para escolher o que comprar e para experimentar novas oportunidades de consumo. Este é um ponto importante para perceber os efeitos do bolsa família na expansão dos horizontes de inclusão e participação social, caracterizadores de progressos de cidadania social.

Ao criticar autores que dedicam atenção dominante às instituições, ou ao que viria a ser uma instituição justa, Sen (2009), enfatiza que muitas injustiças remediáveis podem estar relacionadas a transgressões comportamentais ou a fatores culturais, mais ainda do que com deficiências institucionais. Num contexto de igualdade de renda, os papéis sexuais e sociais determinados pelos costumes podem influenciar de modo diverso a capacidade de desenvolvimentos de membros de uma mesma família (Sen, 2010). Também sob esse aspecto, segundo REGO e PINZANI (2013), o PBF tem repercussão, pois, ao priorizar o pagamento às mulheres⁸⁸, fomenta-se o empoderamento feminino no âmbito familiar e comunitário, equilibrando a importância entre gêneros na relação familiar.

⁸⁸ A Lei 10.836/2004, prevê que o pagamento dos benefícios do programa bolsa família será feito preferencialmente à mulher. Ver Art. 2º, § 14. Segundo CAMPELLO, em 2013, 93% dos titulares de benefícios do PBF eram mulheres (CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). Brasília: IPEA, 2013, pp. 15-24).

Em razão das condicionalidades do programa, agregado ao incremento de renda familiar, muitos autores defendem impactos importantes do Bolsa Família para o acesso e a efetivação de direitos sociais como saúde, alimentação e educação, além de gerar resultados positivos em várias outras questões essenciais ao desenvolvimento de capacidades para o exercício pleno da cidadania. A exigência de condicionalidade para manutenção do benefício não é, em si, uma unanimidade, especialmente se o atendimento de necessidades básicas humanas por meio de provimento de mínimos sociais for considerado um dever do Estado, que não pode se eximir de cumpri-lo, independentemente da conduta social ou da contrapartida do próprio interessado (BUENO, 2009).

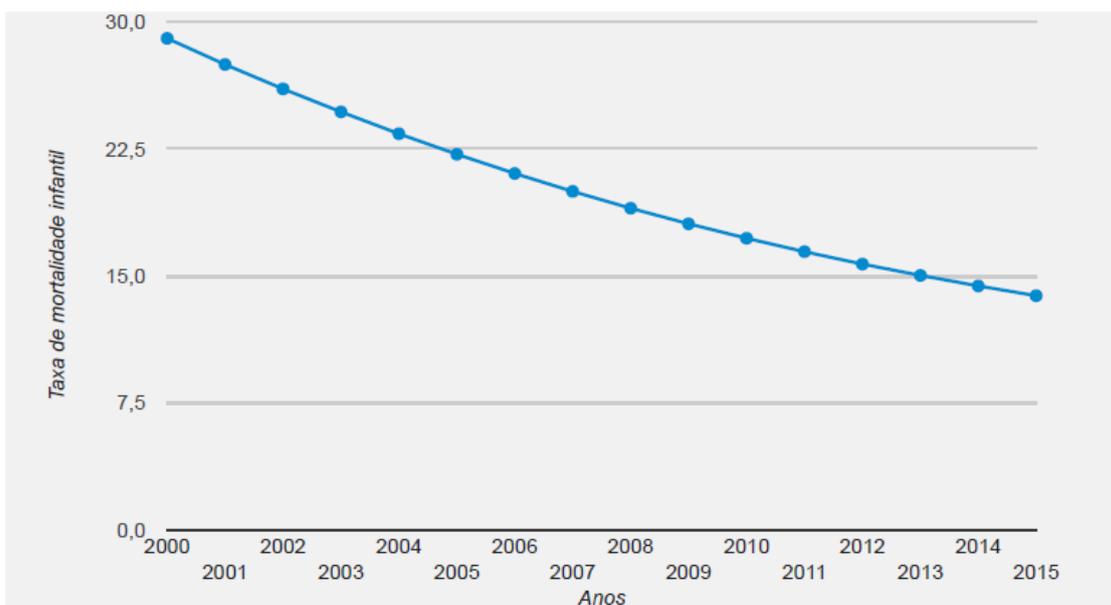
As condicionalidades da educação estão diretamente ligadas à frequência escolar, mais precisamente à manutenção de frequência escolar mensal de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Nesse sentido, para XIMENES e CRAVEIRO (2013), as ações do Programa de Acompanhamento de Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade, como condicionante do PBF, têm a escolarização como importante estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social, sendo fundamental não apenas o acesso à escola, mas a manutenção da frequência e a progressão escolar de crianças de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Alguns estudos indicam que o PBF tem desempenhado um papel significativo na redução da mortalidade infantil, geral e por causas relacionadas com a pobreza (RASELLA et al., 2013). Não obstante, é preciso levar em consideração que, segundo o IBGE, a taxa de mortalidade infantil vem decrescendo no Brasil desde o ano 2000, de forma bastante intensa, não se percebendo uma acentuação do nível de diminuição da mortalidade em razão a partir da implementação do PBF, conforme gráfico abaixo⁸⁹.

Gráfico 5 – Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos entre 2000 a 2015

⁸⁹ Os dados referentes à mortalidade infantil e, inclusive, o gráfico utilizado neste trabalho, são extraídos do IBGE e estão disponíveis em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-mortalidade-infantil.html>. Acesso em: 23.05.2016.

Taxa de Mortalidade Infantil por mil nascidos vivos – Brasil – 2000 a 2015



Ver tabela

Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil - 2013.

Fonte: IBGE.

O exame das condicionalidades demonstra que o PBF se relaciona com vários outros direitos sociais, cujos acessos são potencialmente ampliados com o referido programa assistencial. Isso não quer dizer, entretanto, que o acesso se converta em efetiva concretização destes direitos, tampouco enseje uma materialização da cidadania social.

O desenvolvimento de liberdades substanciais compreende a liberdade de agir como cidadão, que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, com enfoque à condição de agente, dotado de autonomia, que nessa perspectiva não pode ser visto meramente como paciente a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios (SEN, 2010). A cidadania social exige cidadãos participantes e não meramente expectadores.

Para Sen (2010) uma avaliação de processos de desenvolvimento de liberdade, é essencial a compreensão adequada da base informacional da avaliação, ou seja, o tipo de informações que precisamos examinar para avaliar o que está acontecendo e o que está sendo gravemente negligenciado. Uma análise comparativa deve levar em consideração todos os componentes conhecidos que possam interferir no resultado do objeto de estudo. Para avaliar a queda na taxa de mortalidade infantil, por exemplo, é

preciso investigar uma série de fatores que possam estar contribuindo de maneira concorrente para a redução da mortalidade ou mesmo os fatores que eventualmente impedem uma redução ainda mais acelerada.

A análise comparativa da evolução de dados ao longo do tempo e entre países ou regiões distintas, acerca de um determinado contexto, é importante para identificar se está havendo incrementos de justiça e qual a posição que ocupamos no plano interno e global. Não adianta, por exemplo, ter alto índice de frequência escolar, se a presença na escola não se converter em conhecimento, não há desenvolvimento de capacidades. Em relação à educação, percebe-se do PBF uma forte preocupação de acesso à escola, sem que isso represente efetivo acesso à educação. Estar em uma escola que não ensina e que não tem mínimas condições de propiciar um aprendizado satisfatório, muito pouco contribui para a formação de um cidadão independente, com efetiva oportunidade de acesso para ocupar espaços sociais em igualdade de condições, o que representa uma limitação de acesso à cidadania social.

Avaliações internacionais demonstram que o ensino no Brasil é de baixa qualidade. O resultado do último Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)⁹⁰, elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e aplicado em 70 países, revela que o Brasil ocupou as últimas posições nas três matérias examinadas: 63ª posição em ciências; 59ª posição em leitura; e, 66ª posição em matemática. Em todas as áreas de conhecimento os alunos do Brasil se encontram abaixo, em verdade muito abaixo, da média de pontos dos países que compõe a OCDE⁹¹.

Nos aspectos gerais sobre a educação, o Brasil também obteve péssimos resultados. O gasto acumulado por aluno entre 6 e 15 anos de idade no Brasil equivale a 42% da média do gasto por aluno em países da OCDE, não obstante o Brasil tenha aumentado o valor investido por aluno em relação ao último PISA, ocorrido em 2012. A qualidade dos investimentos é posta em reflexão, visto que países da América Latina, como Colômbia, México e o Uruguai obtiveram resultados melhores que o Brasil em

⁹⁰ A sigla PISA se refere ao nome do programa em inglês: *Programme for International Student Assessment*.

⁹¹ Para informações sobre os resultados do Brasil no PISA em 2015, ver Resumo de resultados nacionais do PISA 2015, disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil-PRT.pdf>>. Acesso em 30.12.2016.

2015, embora tenha custo médio por aluno inferior⁹². O país ficou entre os dois países com menor proporção de adultos com nível superior.

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”⁹³. Ainda de acordo com a Constituição, o ensino será ministrado com base, dentre outros, nos princípios da igualdade de condições para acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar; e, garantia de padrão de qualidade⁹⁴.

A cidadania aqui está contemplada de maneira apenas parcial. A igualdade de acesso à educação de qualidade – garantida na Constituição Federal, não é materializada pelas desigualdades de condições materiais entre os membros da sociedade e das diversas camadas sociais e econômicas que a formam. Se o elemento civil da sociedade se faz presente, pela igualdade formal de direitos enunciada na norma, o elemento social da cidadania passa longe, pela negligência estatal em concretizar os direitos sociais formalmente assegurados.

A divulgação do resultado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), revela a discrepância da qualidade do ensino oferecido para aqueles que, munidos de melhores condições materiais, podem pagar pelo ensino de uma escola particular, e aqueles que por falta de condições submetem-se ao ensino público. Enquanto as maiores pontuações foram alcançadas por escolas particulares, com nível socioeconômico alto ou muito alto por parte dos seus alunos, as escolas cujo nível socioeconômico dos alunos era baixo, invariavelmente públicas, tiveram média geral bem inferior à média das escolas privadas com alunos de elevado nível socioeconômico⁹⁵.

⁹² Ver Resumo de resultados nacionais do PISA 2015.

⁹³ Ver Art. 205.

⁹⁴ Ver Art. 206.

⁹⁵ Dados divulgados pelo INEP, disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/enem_por_escola/2015/apresentacao_enem_por_escola_2015.pdf. Acesso em 12.12.2016.

Das 100 escolas melhores pontuadas, todas se situam na área urbana, sendo 97 delas escolas particulares, enquanto as três escolas públicas são federais. Com exceção das poucas escolas para as quais não há informação sobre esse quesito, todas as demais contam com alunos com nível alto ou muito alto do ponto de vista socioeconômico, inclusive as escolas públicas federais que integram a lista. Há, portanto, uma relação direta entre o nível socioeconômico e o acesso ao ensino de qualidade, mesmo quando se trata de instituição pública federal, cuja matrícula, em geral, depende de vestibulares concorridos ou de testes seletivos⁹⁶.

O mesmo panorama é verificado em relação ao direito à saúde, cujo acesso gratuito, de modo universal e igualitário é formalmente estabelecido na Constituição Federal⁹⁷, mas que na prática é, em grande parte, privilégio daqueles que podem custear planos privados de saúde ou atendimentos particulares.

Ao concluir que o PBF apresenta um potencial significativo para a redução de iniquidades em saúde, Fachini, et al. (2013), enfatizam que os impactos são limitados em razão da precariedade da infraestrutura e dos problemas de acesso e de qualidade à saúde por parte da população mais pobre. Embora universal e gratuita, a precariedade na prestação dos serviços de saúde faz com que muitas pessoas busquem proteção em planos médicos particulares, porém, obviamente, apenas a parcela da população com maior poder aquisitivo pode custear tais despesas⁹⁸.

Crianças pobres ou residentes em regiões de vulnerabilidade têm acessos negativamente diferenciados no que diz respeito à saúde, à educação e a serviços públicos básicos, como saneamento e abastecimento de água, fatores que serão determinados para futura formação desses indivíduos como cidadãos com capacidade de participar e interferir no meio social. Segundo dados do IBGE (2016), mais de 40% das crianças de 0 a 4 anos residem em domicílios sem esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial, sendo que mais de 8% não tem qualquer acesso a serviços de saneamento, quase 12% não

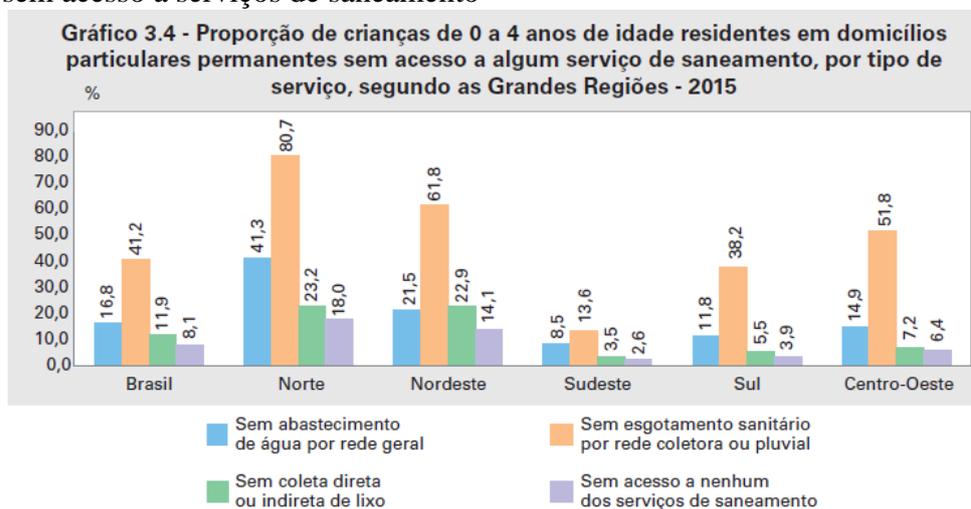
⁹⁶ Os dados fornecidos pelo INEP, organizados pela ordem das melhores notas médias pode ser obtido em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/das-100-escolas-com-maior-nota-media-no-enem-2015-97-sao-privadas.ghtml>.

⁹⁷ Ver Art. 196 (BRASIL, 1988).

⁹⁸ Segundo o IBGE, em 2013, 69,7% da população adulta declarou não ter plano de saúde. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>. Acesso em 03.01.2017.

tem coleta direta ou indireta de lixo, de mais de 15% não tem abastecimento de água por rede geral. Na região Norte, a situação é ainda mais grave, mais de 40% das crianças nessa faixa etária não contam com abastecimento de água, e mais de 80% delas residem em moradias sem esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial⁹⁹.

Gráfico 6 – Proporção de crianças de 0 a 4 anos residentes em domicílios particulares sem acesso a serviços de saneamento



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.

Fonte: IBGE (2015)

A extrema pobreza, encarada a partir de um enfoque multidimensional, continua grave no Brasil, com desigualdades alarmantes e persistentes. Programas de transferência de renda têm indiscutível influência na superação da fome e da extrema pobreza *de renda*, repercutindo na vida de milhões de brasileiros. Porém, tais programas têm eficácia bastante limitada na superação da pobreza de capacidades.

Em outros termos, a superação da extrema pobreza de renda é, sem dúvida, um progresso de justiça [social], mas age de maneira limitada na expansão de liberdades individuais. Nesse sentido, a transferência de renda finda por ser pouco eficaz na eliminação de outras privações fundamentais para que uma pessoa possa, de maneira emancipada, exercer a condição de agente, com capacidades para fazer escolhas e assumir responsabilidade pelas mesmas.

⁹⁹ Os dados foram extraídos da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, ano 2016, disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em 3 jan. 2017.

A cidadania social, como um elo entre a igualdade formal de direitos e a desigualdade material própria de sociedades capitalistas, está longe de ser materializada, persistindo, assim, a figura de cidadãos e subcidadãos, divisão esta intolerável num Estado Democrático de Direito, para o qual os cidadãos têm igual valor, em respeito, oportunidades e consideração.

Não se trata, porém, de uma falha dos programas de transferência de renda. É difícil imaginar, por exemplo, outra política pública que possa ter impacto tão significativo no combate à fome e, ainda, repercute de maneira reflexa em uma série de direitos sociais, ao custo de 0,5% do PIB, como o faz o PBF.

Apesar da possibilidade de aprimoramento, como expusemos nesta seção, exigir que programas de transferência de renda como o PBF alcancem efeitos sociais mais amplos decorre de um excesso de expectativa.

Os padrões básicos de vida civilizada, necessários à inclusão social e à igualdade de participação social, constituídas pela cidadania social, obviamente, depende de uma série de outros mínimos sociais que não se limitam à transferência de renda mínima.

Restrições de acesso à educação de qualidade, à saneamento básico, à saúde, ao esporte e tantos outros direitos essenciais ao desenvolvimento de liberdades substanciais, representam uma violação de oportunidades que normalmente se manifesta desde a mais tenra idade, e que se propaga por toda a vida, formando cidadãos impedidos de participar em condições de igualdade no meio social e com oportunidades limitadas para ocupação de cargos e espaços sociais, ou seja, subcidadãos para os quais foi cerceada a cidadania social.

Conclusão

A condição de cidadão está atrelada à ideia de um status que identifica uma pessoa a uma dada comunidade política. Em Estados Democráticos de Direito, este status pressupõe a proteção estatal em relação a uma série de direitos, garantias e liberdades individuais, que devem ser respeitadas pelo Estado e pelos demais membros da comunidade. Além disso, é pressuposto da democracia, que os cidadãos possam eleger os seus representantes e se candidatar para ocupar cargos de representação popular.

Todo cidadão tem o direito de ser tratado como um igual dentro da comunidade da qual faz parte, inclusive no que se refere as liberdades individuais e à participação no processo democrático de escolha dos representantes. Ocorre, contudo, que a igualdade formal perante a lei, não é suficiente para garantir oportunidades iguais de participação social, sobretudo em sociedades ainda marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas.

A cidadania social, constitui, assim, um terceiro elemento da cidadania, ao lado da cidadania civil e da cidadania política. Cabe à cidadania social, conciliar dois elementos contraditórios entre si: a igualdade decorrente do tratamento formal concedido pela lei aos membros de uma comunidade; e a desigualdade resultante das disparidades próprias das sociedades capitalistas, baseadas nas economias de mercado.

A ideia de cidadania social está associada a igualdade de oportunidades de participação social, o que compreende a capacidade de agir, interagir e galgar ocupações e espaços no corpo social. Como visto na primeira seção, embora a igualdade material não seja uma proposta da cidadania social, para sua efetivação é preciso propiciar ao cidadão padrões básicos de vida, sem o quê a capacidade para participar ativamente em sociedade estaria comprometida.

A tensão entre cidadania formal e material foi a principal premissa para o presente trabalho, sobre a qual discorreremos com maior profundidade na subseção 1.1, e retomamos em outras oportunidades, como nas subseções 2.1 e 3.7.

Na subseção 1.2, tratamos das políticas distributivas e das lutas por reconhecimento como meios para inclusão social, no contexto de uma sociedade multicultural. Como visto no presente trabalho, a luta por reconhecimento surge como resposta a uma experiência de desrespeito social, a ensejar a busca da restauração das relações de reconhecimento mútuo (HONNETH, 2003).

Habermas (2002) diferencia duas formas de reconhecimento que devem ser consideradas: reconhecimento por chances iguais de vida no meio social, e igualdade de direitos para formas de vida cultural. Conforme exposto no trabalho, a consecução da justiça social depende do aumento da paridade participativa entre os cidadãos, por meio de distribuição de recursos materiais que garantam independência e voz aos que são excluídos dos processos participativos; e, pelo estabelecimento de padrões institucionalizados de valor cultural que expressem igual respeito a todos os grupos e categorias de pessoas (FRASER, 2006).

Nos atendo ao propósito deste trabalho, na subseção 1.3 tratamos da relação entre justiça social, desigualdades e redistribuição. Nessa parte do trabalho, apresentamos algumas concepções públicas justiça social que potencialmente se compatibilizariam com a ideia de cidadania social. A concepção reducionista da ideologia libertária foi examinada, porém sua adequação às exigências da cidadania social e aos pressupostos constitucionais de justiça social foi negada, especialmente, por se mostrar indiferente às limitações de acesso e de participação decorrentes das desigualdades materiais decorrentes do processo capitalista, negando, assim, uma preocupação central da cidadania social, como demonstramos na subseção 1.3.2 e 2.2.

A inconveniência do utilitarismo e sua pretensão de maximização do bem-estar e da felicidade também foi rechaçada à ideia de cidadania social. Conforme argumentamos na subseção 1.3.1, a proposta de instituição de padrões coletivos de felicidades, a partir de uma maioria estabelecida, desvirtuaria o sentido habermasiano de inclusão em sociedades multiculturais, na medida que minorias ou grupos que não compartilhem da mesma concepção de vida ou de felicidade, se veriam obrigados a se conformar aos padrões de uma homogeneidade uniforme (HABERMAS, 2002). A cidadania social não busca que as pessoas sejam iguais, mas sim que tenham igualdade

de oportunidades para agir, participar e ocupar espaços, o que inclui o direito de manifestar suas diferenças e ser respeitado, apesar delas.

Ao tratar o prazer, felicidade e desejos como condicionamentos mentais ajustáveis de acordo com situações circunstanciais, Sen (2010), critica o utilitarismo por desconsiderar os diferentes níveis de exigência que as pessoas teriam para obter felicidade, de acordo com a situação socioeconômica na qual se encontram, de modo que os que vivem privações extremas poderiam se satisfazer com a superação imediata de privações essenciais, sem exigir mudanças radicais que lhe permitam, como sujeito de direitos, reclamar seus direitos de igualdade de participação. Por outro lado, como adverte Dworkin (2005), o utilitarismo seria uma teoria de justiça contraintuitiva, na medida em que, para satisfazer a felicidade das pessoas mais exigentes e de gostos mais dispendiosos, teria que arcar com um custo muito mais elevado, do que seria necessário para atender as exigências de pessoas com padrões e exigências mais modestas.

Nas subseções 1.3.3 e 1.3.4, analisamos concepções de justiça igualitárias, dentro de uma perspectiva liberal, respectivamente, a concepção Rawlsiana de justiça como igualdade, e a igualdade de recursos proposta por Dworkin. As propostas, como tentamos demonstrar, convergem na premissa de igualdade de respeito e consideração entre os cidadãos, divergindo, em parte, sobre a forma de promover uma distribuição justa de recursos ou bens primários entre os membros da comunidade política e quais as características necessárias de uma sociedade justa e bem ordenada. Como visto, ambas fornecem argumentos teóricos condizentes à oportunidade igualitária de participação social e ascensão a cargos e ocupações. As duas teorias, entretanto, são formuladas sobre concepções ideais de justiça, a exigir uma distribuição inicialmente igualitária de bens primários ou recursos, deixando, como argumentamos, de oferecer propostas concretas de como efetivar a cidadania social em sociedades reais, marcadas por desigualdades históricas e persistentes.

Apresentamos, ao fim da primeira seção, a ideia de justiça para Amartya Sen (2009), para quem uma teoria de justiça deve levar em consideração as injustiças que se pode remediar e não apenas a formulação teórica de uma justiça ideal, e, portanto, impossível de se realizar. A crítica, como vimos no trabalho, é dirigida às concepções

transcendentais de justiça, como as defendidas por Rawls e Dworkin, que buscam a idealização de uma instituições justas e sociedades bem ordenadas.

SEN tem forte influência neste trabalho, e sua abordagem sobre desenvolvimento como eliminação de privações de liberdades substanciais e sua concepção de pobreza de capacidade, que vai além da pobreza de renda, são retomadas constantemente ao longo da pesquisa, especialmente na terceira seção. Ademais, conforme foi abordado na subseção 1.3.5, a teoria de justiça seniana se mostra, a nosso ver, não apenas adequada à concepção de cidadania social – cujo poder de participação se amplia proporcionalmente à expansão das liberdades substanciais – como também permite avaliação de progressos nos processos de inclusão, de emancipação e de oportunidades de acesso à participação social, a partir das políticas de distribuição de renda e da análise comparativa de diversos dados que compõe a base informacional atualmente existente.

Ao longo do trabalho enfatizamos que os direitos sociais estão diretamente associados à ideia de cidadania social, na medida em que impõe ao Estado uma obrigação de agir em prol da materialização de direitos de proteção, inclusão e participação. Neste contexto, abordamos a assistência social, que juntamente com a previdência social e a saúde, compõe o sistema de seguridade social brasileiro, conforme tratado na segunda seção.

Como foi afirmado, a assistência social tem papel fundamental na reconstrução da cidadania social, ao buscar promover a inclusão, reintegração e reabilitação do indivíduo na sociedade, mediante provimento de mínimos sociais aos necessitados ou desamparados, assim compreendidos os que se encontrarem em situação de risco social ou vulnerabilidade socioeconômica, nos termos definidos na legislação correspondente.

O fato de se destinar às pessoas em situação de necessidade, aliado a um histórico pré-constitucional de assistencialismo e clientelismo, faz com que a assistência social e seus programas sejam vistos, por alguns, como política de benevolência ou altruísmo. A concepção é equivocada. Os destinatários da assistência social são sujeitos de direitos e não detentores de favores ou benesses estatais.

A assistência social como direito do cidadão e como política de inclusão e integração social, que provê mínimos sociais, foi retomada na terceira seção. A legitimidade das transferências de renda para pessoas que supostamente tem capacidade física e mental para o trabalho foi reafirmada nessa seção, o que fizemos ao correlacionar a incapacidade para o trabalho não apenas às condições físicas, mas a uma série de desassistências e desigualdades históricas, que vão desde o acesso à educação de qualidade, até a efetiva oportunidade para a qualificação profissional.

Dworkin (2005) foi novamente examinado ao longo da subseção 3.3, quando avaliamos, a partir de suas ideias sobre o papel da “escolha” e “da responsabilidade individual”,¹⁰⁰ a legitimidade do pagamento de benefícios de transferência de renda para quem se encontra em situação de miserabilidade, em grande parte, por conta das escolhas realizadas sobre um modo particular de viver.

A partir da compreensão dos mínimos sociais como medidas essenciais para materialização da cidadania, compondo, ainda, uma dimensão básica da própria ideia de dignidade da pessoa humana, concluímos que as razões que geraram à extrema pobreza são irrelevantes para transferência da renda mínima. O exercício da cidadania social, como afirmado na primeira seção, pressupõe a garantia de padrões mínimos de vida, que, caso inobservados, importa na impossibilidade material de agir e ser reconhecido como cidadão, como titular de direitos e de oportunidades igualitárias de interação no meio social.

Como visto na seção 2.6, a necessidade ou o desamparo, como condição para caracterização de uma situação de risco ou vulnerabilidade social, pode ser aferida por meio de critérios variados e multidimensionais, a depender da finalidade assistencial envolvida. Não obstante, se constata a centralidade da insuficiência da renda como condição de acesso à assistência social, com o estabelecimento de critérios econômicos para participar de programas assistenciais. A centralidade da renda é percebida, também, na execução das políticas assistenciais, o que se constata do orçamento da assistência social, que destina seus recursos quase que integralmente ao pagamento de benefícios de

¹⁰⁰ Grifos nossos.

transferência de renda, como o bolsa família e os benefícios de prestação continuada ao idoso e à pessoa com deficiência.

Conforme discorremos ao longo das subseções 3.1 e 3.4, apesar da defasagem no critério de fixação da pobreza e extrema pobreza do programa em relação à inflação e aos padrões internacionalmente utilizados, os programas federais de transferência de renda, especialmente o programa bolsa família (PBF), tem contribuído decisivamente para redução da fome e da extrema pobreza no Brasil. Segundo uma concepção de justiça centrada na eliminação de injustiças remediáveis numa sociedade real, e não apenas preocupada em formular idealizações filosóficas sobre o que seria uma sociedade completamente justa, a eliminação da fome e da pobreza de renda, consideradas privações fundamentais à liberdade substancial, configura um notável progresso de justiça social. A necessidade de aprimoramento no controle e monitoramento de irregularidades e de reajuste da linha da pobreza, tratada nas subseções 3.4 e 3.5, não infirmam a conclusão de sua importância para drástica redução da miséria no país, conforme demonstrado na terceira seção.

Não obstante, como argumentamos na subseção 3.6, para que a cidadania participativa se torne plena, é necessário que todas as graves privações de liberdades, que impedem os indivíduos de participarem ativamente na sociedade e se conduzirem como agentes de suas próprias vidas, sejam eliminadas. A pobreza, nesta perspectiva, deve ser compreendida numa acepção multidimensional, que não se limita a insuficiência de renda. No presente trabalho abordamos a pobreza sob o prisma das capacidades (para escolher livremente a vida que tem razões para seguir), preconizada por Amartya Sen (2010).

A partir de uma concepção seniana de desenvolvimento como liberdade, o aumento de capacidades significa, assim, uma expansão de liberdades substanciais, que permitem ao cidadão, enquanto indivíduo emancipado, agir como agente de sua própria vida, realizando escolhas sobre o tipo de vida que tem razões para apreciar, e assumindo a responsabilidades por elas (SEN, 2010). O aumento de liberdades substanciais, nesta perspectiva, gera na mesma proporção um aumento da capacidade do cidadão de ocupar espaços sociais, e, assim, participar e interferir diretamente nos rumos da comunidade política da qual faz parte.

Os programas federais de transferência de renda como o PBF produzem reflexos que vão além de sua finalidade prioritária de combater a fome e a extrema pobreza, fomentando o aumento da frequência escolar, o acesso a serviços básicos de saúde, além de gerar empoderamento feminino no seio familiar e comunitário, em sociedades historicamente marcadas pelo machismo, o que faz ao priorizar a mulher como representante familiar para recebimento dos benefícios, conforme discorremos na seção 3.6.

Não obstante, conforme demonstrado na terceira seção, os programas de transferência de renda agem de maneira muito limitada na expansão de liberdades individuais, sendo pouco eficaz na eliminação de outras privações fundamentais (além da fome e miséria) para que uma pessoa possa, de maneira emancipada, exercer a condição de agente, com capacidades realizar escolhas, assumir responsabilidades, e com oportunidade de ocupar cargos e espaços sociais que lhe parecerem interessantes.

Não se trata de um problema dos programas de transferência de renda em si, em verdade, em relação às suas finalidades prioritárias (combate à fome e a extrema pobreza de renda) tais programas devem ser considerados exitosos, como foi demonstrado na presente pesquisa. Apesar dos aprimoramentos que podem ser feitos, esperar que programas de transferência de mínimos financeiros possam superar privações de liberdades substanciais das mais diversas ordens, decorre de um evidente excesso de expectativa.

Conforme demonstramos ao longo do presente trabalho, a gritante desigualdade no acesso à educação de qualidade, à saúde, saneamento, moradia e tantos outros direitos sociais é percebida desde os primeiros anos de idade e provocam efeitos pelo resto da vida. Trata-se de uma desigualdade persistente, que não foi alterada, ao menos não profundamente, desde a criação dos programas de transferência de renda nos moldes atuais.

Conclui-se, portanto, que os benefícios de transferência de renda representam um progresso de justiça, na medida em que eliminam as privações essenciais geradas pela fome e extrema pobreza, com as quais não se pode exercer com autonomia,

em qualquer grau, os poderes de participação que são conferidas a um cidadão. Não obstante, a cidadania social, como um elo entre a igualdade formal de direitos e a desigualdade material própria de sociedades capitalistas, está longe de ser materializada, persistindo, assim, a figura de cidadãos e subcidadãos, divisão esta intolerável num Estado Democrático de Direito, para o qual os cidadãos têm igual valor, em respeito, oportunidades e consideração, o que demonstra a eficácia limitada dos programas de transferência de renda na efetivação da cidadania social.

REFERÊNCIAS¹⁰¹

AGRA, Welber de Moura. Comentário ao art. 1º, II. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 229-230.

ASSIS. Armando de Oliveira. *Compêndio de seguro social*. Rio de Janeiro: FGV, 1963.

BARBOSA FILHO, Nilson Rodrigues. *Fornecimento de tratamentos e medicamentos de alto custo: definição de parâmetros delimitadores da obrigação estatal*. Pará de Minas: Virtual Books, 2014. p. 26.

BARCELLOS, Ana Paula. O Direito a Prestação de Saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de (Coord.), *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 803-826.

BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 5, n. 48, maio, 2003. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/747>>. O acesso em: 1 mar. 2015.

BELO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 177-206.

BENTHAM, Jeremy. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril, 1974.

BEVERIDGE. William. *O plano Beveridge: Relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Tradução Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

BOU. Pedro Voltes. *Bismarck*. Madri: Editorial Palabra, 2004.

BUENO, Marina. As condicionalidades do programa bolsa família: o avesso da cidadania. In: *Lugar Comum*, Rio de Janeiro, UFRJ, n. 29, p. 33-46, set-dez. 2009.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG. 2015c. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-pesquisa/tabelas/top15pib.pdf>>. Acesso em 26 out. 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.435*, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em:

¹⁰¹ O documento foi normalizado de acordo com a Norma Brasileira de Normas Técnicas: NBR 6023/2002, NBR 10520/2002, NBR 14.724/2001, NBR 6027/2012.

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 4.717*, de 29 de junho de 1965. *Regula a ação popular*. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm >. Acesso em: 13 dez. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 3.823*, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3823.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 3.823*, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3823.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 3.877*, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.102*, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.675*, de 16 de abril de 2003a. Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4675.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.689*, de 13 de junho de 2003b. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.741*, de 1 de outubro de 2003c. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 22 de jul. 2015.

BRASIL. *Medida Provisória nº 132*, de 20 de outubro 2003d. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>

BRASIL. Presidência da República. Casa Cível. *Exposição de Motivos nº- 47 /C.CIVIL-PR*. Brasília, 20 de outubro de 2003e. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 4.374 Pernambuco*. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social. Reclamado: Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 18 abril de 2013f. Disponível em:<www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário 567.985 Mato Grosso*. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Alzira Maria de Oliveira Souza. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 18 abril de 2013g. Disponível em:<www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário 580.963 Paraná*. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Blandina Pereira Dias. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 18 abril de 2013h. Disponível em:<www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 maio 2015.

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: 16 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 6.135*, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 8.794*, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm>. Acesso em: 31 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 593*, de 27 de maio de 1969. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0593.htm>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.179*, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179.htm>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.212*, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015.

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: 22 abr. 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.478*, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 31 abr. 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.533*, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. *Lei no 10.219*, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. *Lei no 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. *Lei nº 13.146*, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 4 out. 2016.

BRASIL. *Medida provisória nº 18*, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/18.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Portaria nº 2.917*, de 12 de setembro de 2000. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 set. 2000. N. 177-E, p. 50. Disponível em: <http://www.editoramagister.com/doc_19049_PORTARIA_N_2917_DE_12_DE_SETEMBRO_DE_2000.aspx>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação*. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Perguntas e Respostas: o redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil, 2ª Versão*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/cartilha_perguntas_respostas_redesenho_peti_2014.pdf>. Acesso em: 31 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Relatórios de Informações Sociais. *RI bolsa família e cadastro único*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php>> . Acesso 6 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Título da ilustração xx. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v.21, n.1, jan. 2016. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/boletim-estatistico-da-previdencia-social-beps>. Acesso em: 16.05.2016.

BRASIL. Senado federal. *Orçamento da União: Siga Brasil*. 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-24.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 468-469.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Comentário ao art. 194. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

COSTA, Manuel Júlio da Rocha Pinto. *Sistemas de saúde: convergência de modelos*. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2012.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David M. (org) *Direito e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV/Saraiva, 2012.

CIARLINI, Alvaro Luis de A. S. *Direito à saúde – paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 32.

DIEESE. *Qualificação profissional e mercado de trabalho: reflexões e ensaios metodológicos construídos a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego*. São Paulo: DIEESE, 2011. p. 9.

DUSSEL, Enrique. *Materiales para una política de laliberación*. Madrid: PyV, 2007.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPADA, João Carlos. Direitos sociais de cidadania – uma crítica a F. A. Hayek e R. Plant. In: *Análise social*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Vol. XXX (2.º-3.º), 1995 (n.º 131-132), pp. 289-313.

FACCHINI, Luiz Augusto et al. Desempenho da atenção básica em beneficiários do bolsa família: contribuições à redução de desigualdades em saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 273-283.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food insecurity in the world. Meeting the international hunger targets: taking stock of uneven progress*. Roma: [s.n.], 2015, p. 31. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Justiça distributiva para formigas e cigarras. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 77, p. 243-253, Mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2015.

FISHLOW, Albert. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, v. 62, n. 1/2, p. 391-402, Mar 1972.

FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da justiça numa era “pos-socialista”*. Tradução Júlio Assis Simão. *Revista cadernos de campos*, São Paulo, USP, v. 15, n. 14/15, p. 230-239.2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109/54229>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, *reconhecimento e participação*. Tradução Teresa Tavares. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.63, p. 7-20, out. 2002. Disponível em:< <https://rccs.revues.org/846> >. Acesso em: 2 mar. 2014.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher*. Tradução Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, epub, versão Kindle, 2015.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: LTC, 2014.

GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. Tradução Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HAYEK, Friedrich A. *Direito Legislação e Liberdade*. Tradução Henry Maksoud. São Paulo: Visão:1985.(A miragem da justiça social,v.2).

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IBGE. Brasil em síntese. Taxa de Mortalidade Infantil por mil nascidos vivos – Brasil – 2000 a 2015. Disponível em: < <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-mortalidade-infantil.html>>. 22 set. 2016.

IBGE. Diretoria de Pesquisa. Coordenação de população e indicadores (COPIS). *Estimativas da população residente no Brasil e unidade da federação com data de referência em 1º de julho de 2016*. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_2016_TCU.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2016.

IBGE. *O PIB do Brasil em 2015 foi de R\$ 5,9 trilhões*. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3111&busca=1&t=2015-pib-cai-3-8-totaliza-r-5-9-trilhoes>>. Acesso em 13 jun. 2016.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf>. Acesso em: 23 maio 2015.

JACQUES, Paulino. *Da igualdade perante a lei – fundamento, conceito e conteúdo*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

MARSHALL. T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e assistência social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MILL, John Stuart. *O utilitarismo*. Tradução Alexandre Braga Massela. São Paulo: Iluminuras, 2000.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 4. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf>. Acesso em: 23 maio 2015.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Org.), *Direitos sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 91.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira. O Estado Constitucional Solidarista: Estratégias para sua Efetivação. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Tratado de Direito Constitucional 1*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 139.

ONU. *Novo Relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>>. Acesso em: 28 jul. 2015a. ONU. *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: United Nations: 2015b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

ONUBR. *Crescimento de renda dos 20% mais pobres ajudou Brasil a sair do mapa da fome*. 2015a. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/crescimento-da-renda-dos-20-mais-pobres-ajudou-brasil-a-sair-do-mapa-da-fome-diz-onu/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-46.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento humano 2015*. 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- PORTAL BRASIL. *Tereza Campello explica reajuste no Bolsa Família*. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/ministra-detalha-programa-e-explica-reajuste-no-beneficio-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 20 maio 2016.
- RAMOS, Graciliano. *Vidas Secas*. 113. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- RASELLA, Davide et al. Efeitos do programa bolsa família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 109-123.
- RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia o caso da bolsa família. *Revista de Ciências Sociais: política & trabalho*, v.38, p. 21-42, abr. 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/15029/9376>
Acesso em: 22 maio 2016.
- ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 33, ano 12, fev. 1997.
- ROCHA, Sonia. *Transferência de renda: o fim da pobreza?*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ROHLING, Marcos. Rawls e a educação na teoria política da justiça como equidade. In: *Educação em perspectiva*, v. 7, n. 2, p. 391-413, jul/dez. 2016.
- SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa?* Tradução Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 15.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2014.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEN. Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução Ricardo Doninelli Mendes, Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- SIMÕES. Aguinaldo. *Princípios de segurança social*. São Paulo: Previdência e Assistência Social, 1967.
- TAVARES, Marcelo Leonardo. Assistência Social. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1123-1139.

TCU. *Relatório Sistêmico da Função Assistência Social* (TC 011.248/2014-9), data da sessão: 10.09.2014, p. 49. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

THE WORLD BANK. Banco Mundial para o Desenvolvimento. [2016]. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#3>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

THE WORLD BANK. *FAQs: Global Poverty Line Update*. 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. *Curso de Direito da Seguridade Social*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, v.4, n.6, 2007, p. 28-51.

XIMENES, Daniel de Aquino; CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga. Dez anos do programa bolsa família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Org.). *Programa bolsa família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 109-123.

XIMENES, Julia Maurmann. Direitos Sociais e campo jurídico – sujeitos de “direitos” e não de “necessidades”. In: *Judicialização dos direitos sociais e seu impacto na democracia*. Brasília: IDP, 2014, Cap.5, p.81-100.

YASBEK, Maria Carmelia. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. In: *São Paulo em perspectiva*, vol. 18, nº 2, São Paulo, abr/Jun, 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011 >. Acesso em: 27 abr. 2016.