



## ENTRE A POBREZA E A RIQUEZA RENDA DE CIDADANIA COMO POLÍTICA DE INVESTIMENTO E DESENVOLVIMENTO

### *BETWEEN POVERTY AND WEALTH: CITIZENSHIP INCOME AS AN INVESTMENT AND DEVELOPMENT POLICY*

**RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES**

Pós-Doutor em Direito (Università degli Studi di Roma La Sapienza, Università degli Studi di Roma Tor Vergata e Università del Salento), Doutor em Direito (PPGD/UFBA), Professor de Direito (FaDUFBA, PPGD/UFBA, Faculdade Baiana de Direito e UNIRUY), Advogado (OAB-BA). Currículo: [lattes.cnpq.br/7597880442041621](http://lattes.cnpq.br/7597880442041621). E-mail: [ricardo.mfsoares01@gmail.com](mailto:ricardo.mfsoares01@gmail.com).

**HERMANO DE OLIVEIRA SANTOS**

Doutorando em Direito (DInter/PPGD/UFBA), Professor de Direito (Faculdade Pio Décimo), Servidor da Justiça Eleitoral (TRE-SE). Currículo: [lattes.cnpq.br/8900052310138642](http://lattes.cnpq.br/8900052310138642). E-mail: [hermanodeoliveiraosantos@gmail.com](mailto:hermanodeoliveiraosantos@gmail.com).

#### **RESUMO:**

Erradicar a pobreza é objetivo de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas e objetivo fundamental do Estado brasileiro. No Brasil, o problema não é a omissão, mas o simbolismo desse propósito. Além da previsão constitucional, há minuciosa legislação infraconstitucional para tanto. As normas jurídicas que o fundamentam são válidas e aplicáveis, mas não suficientemente efetivas. Talvez porque o foco sejam políticas públicas de assistência, mediante programas de transferência de renda. Isso é importante para o enfrentamento, mas insuficiente para a erradicação da pobreza. Para uma mudança real, a renda de cidadania, se formulada como política pública de investimento e desenvolvimento, pode desempenhar a função social de, senão eliminar, ao menos reduzir o abismo entre a pobreza em que vive número significativo de brasileiros e a riqueza que a sociedade brasileira produz.

**Palavras-chave:** autonomia; solidariedade; vulnerabilidade.

#### **ABSTRACT:**

eradicating poverty is a sustainable development objective of the United Nations and a fundamental objective of the Brazilian State. In Brazil, the problem is not the omission, but the symbolism of this purpose. In addition to the constitutional provision, there is detailed infra-constitutional legislation for this purpose. The legal rules on which it is based are valid and enforceable, but not sufficiently effective. Perhaps because the focus is on public assistance policies, through income transfer programs. This is important for coping, but insufficient for the eradication of poverty. For a real change, citizenship income, if formulated as a public policy for investment and development, can perform the social





function of, if not eliminating, at least reducing the abyss between the poverty in which a significant number of Brazilians live and the wealth that Brazilian society produces.

**Keywords:** autonomy; solidarity; vulnerability.

## 1 INTRODUÇÃO

Embora não se fale tão aberta, clara e frequentemente quanto necessário, não é suficiente nem adequado pensar em soluções factíveis para a pobreza sem refletir não-ideologizadamente sobre sua relação com a riqueza.

O discurso sobre pobreza é formulado de tal modo a ocultar o fato de que a reprodução da pobreza é, não raramente, um efeito da produção da riqueza.

Nem sempre a pobreza é decorrência de fatos naturais ou mesmo cultural-sociais, episódicos ou não, a exemplo de enchentes ou secas, guerras ou revoluções. Muitas vezes a pobreza é decorrência de atos humanos, conscientes ou não, como a expropriação ou a exploração, a dominação-opressão ou o abandono.

A pobreza é um problema que ocorre em todas as sociedades humanas de que se tem notícia, tanto quanto o empenho de nações e pessoas em busca da riqueza.

Trata-se de um problema não apenas empírico, mas também teórico. A pobreza persiste como critério de diferenciação político-jurídica, sem embargo (aliás, em razão) da força simbólica dos direitos humanos e da constitucionalização e da legislação simbólicas dos direitos fundamentais.

É preciso repensar o problema da pobreza para além do racionalismo e do humanismo iluministas, que legaram às sociedades, aos Estados e ao Direito contemporâneos um senso comum teórico baseado na teoria do contrato social e numa determinada e determinante forma jurídica de cidadania.

A história de uma sociedade como a brasileira, marcada que é pelo desequilíbrio entre pobreza e riqueza e por tantos episódios de expropriação (dos índios), exploração (de negros escravizados, imigrantes e migrantes forçados), dominação-opressão e abandono (de cidadãos, especialmente dos pobres), serve de laboratório para se tentar





compreender os fatores e as consequências da pobreza e para se tentar formular uma solução que mitigue seus efeitos e contenha suas causas.

No Brasil, não apenas os pobres são vulneráveis; todos estamos sujeitos, e, pois, expostos, de algum modo, em algum grau, aos fatores e efeitos da pobreza, ou seja, a situações de vulnerabilidade.

Os brasileiros temos direito a uma renda básica de cidadania. Uma lei o reconhece, cumprindo diretrizes da Constituição nacional e da comunidade internacional. Que falta para a plena eficácia das normas jurídicas pertinentes e a garantia efetiva daquele direito?

## 2 DO OBJETIVO-COMPROMISSO DE ERRADICAR AO DEVER-OBRIGAÇÃO DE ENFRENTAR A POBREZA

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, realizada pela Organização dos Estados Americanos em Bogotá, na Colômbia, em 9/5/1948<sup>1</sup>, considerando as “garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados”, estabelece, em seu Preâmbulo, “que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente”; e, em seus Artigos XIV e , o compromisso de garantir “um nível de vida conveniente” e as “necessidades essenciais de uma vida decente”, respectivamente.

Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) realizada em Paris, na França, em 10/12/1948<sup>2</sup>, considerando “o reconhecimento da dignidade [... que] os povos

<sup>1</sup> Segundo o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2016), “O Brasil foi um dos 21 fundadores da OEA [... e] signatário”, dentre muitos outros documentos, da Declaração, a qual, segundo a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “apesar de haver sido adotada como declaração e não como um tratado, atualmente a Declaração Americana constitui uma fonte de obrigações internacionais para os Estados membros da OEA” (OEA, s/d).

<sup>2</sup> Segundo Georgenor de Sousa Franco Filho (2022), “Austregésilo de Athayde foi o delegado brasileiro na Assembleia Geral da ONU e considerado o mais ativo participante da comissão que redigiu a Declaração”, a qual, por ser um tratado *lato sensu*, “não é susceptível de ratificação pelos Estados que a assinarem, sendo uma norma de *soft law*”.





das Nações Unidas [...] decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida [... e que] os seres humanos sejam livres [...] da miséria”, dispõe, em seu Artigo 25.1, sobre “um nível de vida suficiente [...] que assegure] a saúde e o bem-estar”.

Em 2015, a ONU lançou a Agenda 2030, na qual estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo o primeiro a “Erradicação da pobreza”, cumprindo aos Estados partícipes adotar ações concretas no sentido de “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”.

Por sua vez, a Constituição brasileira de 5/10/1988, em seu Preâmbulo, invoca os “valores supremos” da “justiça [social]”, e, em seu arts. 1º, II, e 3º, III, dispõe que “A República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] a cidadania” e tem o “objetivo fundamental” de “erradicar a pobreza”, respectivamente.

Assim, o Estado brasileiro, imbuído por esse valor supremo, e tendo como fundamento seu catálogo de direitos e deveres de cidadania<sup>3</sup>, compromete-se a erradicar a pobreza em seu território.

E como dispõe o art. 23, X, da Constituição, “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] combater as causas da pobreza”<sup>4</sup>.

Para tanto, o Constituinte originário previu, no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>5</sup>, a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), “com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros [...] nutrição,

<sup>3</sup> Como “direitos e deveres de cidadania” entende-se o conjunto de direitos e deveres “civis”, políticos e sociais, consoante a definição de T. H. Marshall, esposada por José Murilo de Carvalho (2013, pp. 10 ss.).

<sup>4</sup> Em âmbito municipal, há iniciativas em Belém, no Pará; Maricá, no Rio de Janeiro; e Apiaí, Franca, Santo Antônio do Pinhal e São Paulo, em São Paulo (FREITAS, 2017, p. 53-59). Não se tem notícia da implementação dessa iniciativa em âmbito estadual ou distrital.

<sup>5</sup> Ainda nos ADCT, os arts. 80; 81; 82; e 84, III, estabelecem a composição orçamentária do FCEP, que veio a ser regulamentado pela Lei Complementar (LC) 111/2001, e cuja vigência foi prorrogada, por prazo indeterminado, em função da Emenda Constitucional (EC) 67/2010. Desse modo, tornou-se permanente o compromisso do Estado brasileiro de erradicar a pobreza dentre seus cidadãos, contando para isso com um fundo que possui fontes orçamentárias predeterminadas. Conforme essa LC, em seu art. 1º, o FCEP tem como objetivos “viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência”, estabelecendo que “seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida”. Além das fontes orçamentárias previstas nos ADCT, o FCEP, como previsto no art. 2º, VI, da LC, também pode receber “doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior”.





habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social”.

Assim, o objetivo e compromisso de erradicar a pobreza pode ser entendido como dever de combatê-la, no sentido de enfrentá-la, expresso na própria Constituição, no supracitado art. 23, X, e no art. 203, V e VI, da Constituição: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar [...] e tem por objetivos [...] benefício mensal à pessoa portadora [sic] de deficiência e ao idoso [... e] a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

Tal dever passou a ser especificado a partir da edição da Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>6</sup>, que estabelece, em seu art. 1º, I, “e”, como um de seus objetivos, “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”, e define, em seu art. 20, os requisitos legais do benefício de prestação continuada (BPC).

Outra faceta desse dever estava implícita no texto constitucional. É o que se depreende da leitura do art. 5º, *caput*, e do art. 6º, *caput*, no que se refere à garantia, “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”, de “assistência aos desamparados”.

O que era implícito passou a ser expresso a partir da edição da EC 114/2021, que incluiu o parágrafo único ao art. 6º da Constituição, no qual dispõe sobre uma “renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente”.

<sup>6</sup> A LOAS estabelece seus princípios no art. 4º, cabendo destacar aqui o inc. III: “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade”. Cabe destacar, também, dentre seus tipos de proteção, a que define, no art. 6º-A, como básica: “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Cabe destacar, ainda, que, “Art. 12. Compete à União: I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal”, e que compete aos demais entes federados “destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios” (arts. 13, I; 14, I; e 15, I).





Essa faceta do dever de enfrentar a pobreza, no sentido de amparo financeiro ou concessão de renda, está especificada na Lei 10.835/2004<sup>7</sup>, que “Institui a renda básica de cidadania” (RBC), e na Lei 10.836/2004<sup>8</sup>, que criou o “Programa Bolsa Família” (PBF)

Mais recentemente, a Lei 13.982/2021, dentre outras disposições, altera a LOAS, estabelecendo “parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social [...] durante o período de enfrentamento [da pandemia do coronavírus]”, e, pelo mesmo motivo, em seu art. 2º, “Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador”.

Por sua vez, a Lei 14.284/2021, dentre outras disposições, revoga a Lei 10.836/2004 (extinguindo, assim, o PBF)<sup>9</sup> e “Institui o Programa Auxílio Brasil, estabelecendo, em seu art. 4º, os “benefícios financeiros” “Primeira Infância” (inc. I), “Composição Familiar” (inc. II), “Superação da Extrema Pobreza” (inc. III) e

<sup>7</sup> A Lei 10.835/2004 estabelece que é competência do Poder Executivo pagar, “anualmente, um benefício monetário”, a “todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica” (art. 1º, caput); cabendo fazê-lo “em etapas”, “priorizando-se as camadas mais necessitadas da população” (art. 1º, § 1º); em “igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias” (art. 1º, § 2º); podendo fazê-lo “em parcelas iguais e mensais” (art. 1º, § 3º); em valor que lhe cabe definir, “em estrita observância” à LC 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal; e implementando, a partir do “exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto” (art. 3º).

<sup>8</sup> Já a Lei 10.836/2004, em seu art. 1º, estabeleceu que o PBF era competência da “Presidência da República” (leia-se: União) e “destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades”, sob a forma de benefício básico para famílias em situação de extrema pobreza e de benefícios variáveis, nos casos que especifica, para famílias em situação de pobreza. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto 5.209/2004, o qual, em seu art. 18 (alterado várias vezes entre 2006 e 2021, para, dentre outras disposições, atualização dos valores pecuniários), como critérios para a definição das situações de pobreza e extrema pobreza, a “renda familiar mensal per capita”; em seu art. 18, § 1º, tal definição seria feita com base num “conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica”; em seus arts. 18, §§ 3º e 4º; e 19, um sem-número de critérios ou condições de elegibilidade e valores pecuniários; em seu art. 20, que “Os benefícios financeiros [...] poderiam] ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”; e, em seu art. 26, como condicionalidade “a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social”.

<sup>9</sup> O PBF foi reinstituído pela Medida Provisória (MP) 1.164/2023, que o define como “etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania” (art. 1º, § 1º), “destinado à transferência direta e condicionada de renda” (art. 2º), estabelecendo-se: como objetivo, dentre outros, “contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações” (art. 3º, II); como critério ou de elegibilidade a “renda familiar per capita mensal” (art. 5º, II); como “benefícios financeiros”, o “Renda de Cidadania”, o “Primeira Infância”, o “Complementar”, o “Variável Familiar” e o “Extraordinário de Transição” (art. 7º, § 1º); e, como condicionalidades, a “realização de pré-natal”, o “cumprimento do calendário nacional de vacinação”, o “acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos” e a “frequência escolar mínima” (art. 10).





“Compensatório de Transição” (inc. IV), “destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades<sup>10</sup> [...] observadas as metas [de taxas de pobreza]<sup>11</sup>”, tendo, pois, como critério ou condição de elegibilidade, “as famílias” (§ 1º).

Esse dever de amparo, na forma de obrigação de dar, ou, mais especificamente, de pagar valores pecuniários, é definida(o) por essa legislação, com pequenas variações de um documento para o outro, como iniciativa estatal, descentralizada entre os entes federados, compartilhada entre setores de governo e com controle social (arts. 5º da LOAS; 8º da Lei 10.836/2004; 11 do Decreto 5.209/2004; 22 da Lei 14.284/2021; e 12 da Medida Provisória [MP] 1.164/2023).

As fontes de recursos orçamentários para financiar as ações dessa iniciativa, em suas variadas formas, são os fundos de assistência social nacional e dos entes federados (arts. 27 *passim* da LOAS; 11 do Decreto 5.209/2004; 23, § 6º, da Lei 14.284/2023; e 14, § 5º, da MP 1.164/2023). O FCEP, previsto no art. 79 dos ADCT e especificado na LC 111/2001, como visto acima, só é mencionado no art. 10 da Lei 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, e somente como fonte do Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Também a MP 1.164/2003, que reinstalou esse Programa, não vincula suas ações aos recursos desse Fundo.

<sup>10</sup> A Lei 14.248/2021, em seu art. 18, incs. I, II e III, definia, como condicionalidades, a “realização de pré-natal”, o “cumprimento do calendário nacional de vacinação”, o “acompanhamento do estado nutricional” e a “frequência escolar mínima”. Esses dispositivos, como, de resto, a maior parte dessa Lei, foram revogados pela MP 1.164/2023, que “Institui o Programa Bolsa Família”. Nada obstante, o Decreto 10.852/2021, que regulamenta aquela Lei, e que continua em vigor, define, como “condicionalidades”, as “contrapartidas a ser cumpridas pelas famílias beneficiárias para a manutenção dos benefícios” (art. 41): “educação” (art. 22, § 5º-A), “assistência social, educação e saúde” (art. 41, I).

<sup>11</sup> O art. 42 da Lei 14.248/2021 foi vetado pelo então Presidente da República sob os seguintes argumentos: “A proposição legislativa estabelece metas para taxas de pobreza, observada a condução sustentável da política fiscal, direcionada a um ambiente macroeconômico estável compatível com a geração de empregos e de renda. Ademais, determina que, caso as metas de pobreza não fossem cumpridas, o Poder Executivo federal daria ampla divulgação às razões que teriam levado ao seu descumprimento e as informaria ao Congresso Nacional. Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que o estabelecimento de metas resultaria em impacto na despesa pública diante do compromisso imposto ao Poder Executivo federal para o seu cumprimento, sem a devida estimativa do seu impacto orçamentário e a medida de compensação correspondente, na hipótese de haver aumento da despesa pública. Tal medida geraria ônus ao Poder Executivo federal, o que impossibilitaria a alocação discricionária do recurso público de acordo com a disponibilidade orçamentária, em alinhamento à gestão fiscal responsável, de que trata o § 1º do art. 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, diante das restrições impostas pelo atual cenário fiscal do País.” (BRASIL, 2021)





Esse arcabouço normativo, à luz das categorias de bens e direitos fundamentais de que fala Luigi Ferrajoli (2011, pp. 49-88), parece definir como bem fundamental a vida digna e estabelecer como direito fundamental o amparo necessário para tanto.

Ao se categorizar a vida digna como bem fundamental, há de se ter em conta o que José Casalta Nabais (2007, pp. 163-196) chama de “a face oculta dos direitos fundamentais”, a qual, segundo ele, apresenta-se ora como deveres fundamentais, ora como custos públicos, nos sentidos de que a todo direito corresponde o dever de garantir esse direito e que todo direito (individual ou transindividual) têm custos públicos (não necessariamente estatal, não somente social).

Assim sendo, cumpre refletir sobre o que se pode caracterizar como vida digna e sobre de quem é a responsabilidade de provê-la.

### **3 INEFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO SOBRE POBREZA EM FACE DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL SOCIAL À VIDA DIGNA**

Sem aprofundar a análise, por não ser necessário aqui, pode-se considerar como vida digna (aliás, o mínimo necessário para uma vida digna), uma combinação das disposições normativas do art. 25.1 da DUDH, nos arts. 6º e 203, V, da Constituição e no art. 1º da LC 111/2001 e do conceito doutrinário de mínimo existencial, algo como: ter os recursos financeiros necessários e suficientes e poder assegurar para si e sua família saúde (assistência médica) e bem-estar (lazer), alimentação, vestuário, alojamento (moradia), educação e ocupação (trabalho), e, quando não os tiver ou não o puder, em razão de força maior, caso fortuito, deficiência ou doença, dispor dos serviços sociais necessários e ter a assistência de sua família, da sociedade e do Estado.

Dados o objetivo-compromisso de erradicar e o dever-obrigação de enfrentar a pobreza, nos âmbitos nacional e internacional, pode-se dizer que ter uma vida digna ou viver dignamente é um direito humano e fundamental social.

Afirmar isso, no entanto, é insuficiente. De fato, não é suficiente apenas positivar um direito dentre tantos outros, haja vista que, como é sabido, o reconhecimento de um direito, sua previsão expressa ou implícita num documento normativo, e mesmo sua







validade e aplicabilidade jurídicas, tais condições não necessariamente implicam sua efetividade social. Pelo contrário, ser mais um dos inúmeros direitos humanos ou fundamentais pode significar tão-somente sua exigibilidade, por organizações nacionais e internacionais, cujos reclamos podem fazer chegar, à comunidade internacional, a necessidade de se impor aos Estados nacionais a obrigação de implementar ações concretas no sentido de garantirem o pleno exercício desses direitos e, assim, o atendimento das necessidades e dos interesses das pessoas. Sobretudo no que se refere aos direitos fundamentais sociais, haja vista os custos, normalmente atribuídos ao Estado, para o provimento desses direitos para toda a sociedade.

A propósito, vale lembrar os seis elementos que Amartya Sen (2004, pp. 319-320 *passim*) propõe para uma teoria dos direitos humanos, assim como os cinco passos que Joaquín Herrera Flores (2008, pp. 8-29, 50-58, 83-106) propõe para a “reinvenção” dos direitos humanos. Em suma, as lições de Sen e Herrera Flores parecem demonstrar que o cerne dos direitos humanos (talvez o que os diferencie dos demais direitos) é que a contraface da liberdade (do eu) é a igualdade (do outro). Assim sendo, talvez nenhum direito humano seja tão exemplificativo nesse sentido do que o direito à vida digna. Com efeito, não há liberdade na pobreza se não há igualdade na riqueza; não se pode ser livre se persiste a exclusão que é a pobreza, se não há a inclusão na riqueza, se não há igualdade de acesso às condições necessárias e suficientes para cada uma e todas as pessoas, com liberdade, manterem suas próprias vidas.

Ter uma vida digna ou viver dignamente é um direito de todos, não como direito individual, mas como direito social, uma vez que, numa sociedade indigna, ninguém é verdadeiramente digno. Assim sendo, pode-se afirmar que, em âmbito nacional, o direito à vida digna é um direito fundamental social. No Brasil, esse direito decorre da interpretação conjunta do princípio da dignidade e do rol não-taxativo e não-exaustivo de direitos fundamentais.

Sem embargo o uso pragmático indiscriminado, não se pode negar força normativa ao princípio constitucional da dignidade, seja em seu objetivo geral (como é o caso de sua previsão no art. 1º, III, da Constituição, segundo o qual o Estado brasileiro “tem como fundamentos: [...] a dignidade da pessoa humana”), seja num de seus objetivos específicos (como o que lhe atribui o art. 79 dos ADCT, segundo o qual o FCEP tem “o





objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão [...] voltados para melhoria da qualidade de vida”).

Consoante Ricardo Maurício Freire Soares (2010, p. 135), “[o] constituinte brasileiro conferiu à ideia de dignidade da pessoa humana a qualidade de norma embasadora de todo o sistema constitucional, que orienta a compreensão da totalidade do catálogo de direitos fundamentais”.

Como se pode ver, o princípio da dignidade é uma norma jurídica vaga, porque plurissignificativa, mas não é ambígua, pois seus significados não são contraditórios, tampouco excludentes.

Utilizando a terminologia proposta por Marcelo Neves (1994, p. 83-91), o objetivo-compromisso de enfrentar e erradicar a pobreza, à luz do princípio da dignidade, pode ser visto como uma “constitucionalização simbólica em sentido positivo”, isto é, não como uma “insuficiente concretização normativo-jurídica generalizada do texto constitucional”, mas como uma “função político-ideológica da atividade constituinte e do texto constitucional”. Nesse sentido, parece se confirmar a “função social e [de] prestação política da Constituição”, na medida em que se reconhece o direito dos cidadãos e se atribui o dever-obrigação do Estado de garantir a vida digna (NEVES, 1994a, pp. 69-75).

No Brasil, país em que a produção da riqueza é tão evidente quanto a reprodução da pobreza, a desigualdade de renda e das condições de vida é incompatível com o princípio da dignidade. Em que pese sua previsão constitucional, não se pode negar o fato de que milhões de vidas parecem valer menos que outras, o que relativizaria, senão normativa, ao menos faticamente, o princípio da dignidade. Por essa razão, urge ressaltar o dever-obrigação do Estado, em sentido positivo de prestação, de garantir meios de subsistência para todos.

A questão que se impõe é quanto à eficácia das normas jurídicas que estabelecem esse dever-obrigação e seu correspondente direito. Uma interpretação sistemática do texto constitucional brasileiro parece revelar os fatores de seu insucesso normativo (e, inversamente, seu sucesso simbólico).

Considere-se o que dispõem o *caput* do art. 5º (“Todos são iguais perante a lei [...] garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”) combinado ao





parágrafo 2º desse mesmo artigo (“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”).

Como se vê, a Constituição reconhece e garante, a cada brasileiro e estrangeiro residentes no país, os direitos fundamentais individuais à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No que se refere à propriedade, de bens móveis ou imóveis (como um fogão ou uma casa), materiais ou imateriais (como cédulas de dinheiro ou uma fonte de renda), esta deve atender a sua “função social”, ou seja, a propriedade é um direito cujo exercício deve harmonizar as necessidades e os interesses de seu titular e as necessidades e os interesses da sociedade. E mais: esse conjunto de direitos não exclui outros, expressos ou não no texto constitucional.

Dentre os direitos expressos, cabe destacar os previstos no art. 6º: “São direitos sociais [fundamentais] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Dentre os direitos não expressos, como decorrência teleológica dos direitos expressos, é possível incluir o direito fundamental social à vida digna, ou, mais especificamente, convém repetir, o direito às condições necessárias e suficientes para cada uma e todas as pessoas, com liberdade, manterem suas próprias vidas.

Tal direito é especificado pela legislação supracitada. A opção do legislador infraconstitucional é a garantia de uma fonte de renda, seja para os idosos ou as pessoas com deficiência (LOAS), seja para as pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza (Lei 10.836/2004, sucedida pela MP 1.164/2023), seja para os cidadãos residentes ou os estrangeiros residentes a no mínimo cinco anos no Brasil (Lei 10.835/2004), seja para os trabalhadores em situação de emergência (Lei 13.982/2021). Tal legislação o diz expressamente, com ênfase na ideia de transferência de renda do Estado para as pessoas e no pagamento mensal ou anual de benefícios financeiros ou valores pecuniários (arts. 2º, I, e, da LOAS; 1º, *caput* e § 3º, da Lei 10.836/2004; e 2º, 7º e 8º da MP 1.164/2023).

Por oportuno, destaque-se o que dispõe o § 1º do art. 1º da MP 1.164/2023:

O Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma





estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição e no caput e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Aqui cabe uma análise crítica da evolução legislativa da iniciativa estatal, nas quatro modalidades supracitadas, de garantir uma fonte de renda para que as pessoas tenham uma vida digna.

Primeiro, uma análise de texto. A Lei 10.835/2004, da RBC, possui cinco artigos e não possui regulamentação infralegal. A Lei 10.836/2004, do PBF, possui 17 artigos; sua regulamentação, pelo Decreto 5.209/2004, 38; e pelo Decreto 10.582/2021, 93; e a MP 1.164/2023, 28. A Lei 13.982/2021, do AE, possui sete artigos e não possui regulamentação infralegal. A Lei 14.284/2021 possui 47 artigos; sua regulamentação, pelo Decreto 10.582/2021, 93, como dito acima.

Nesse sentido, a extensão das normas são um indício de acessibilidade do direito e, por extensão, da exigibilidade do dever respectivo. Assim sendo, pode-se aduzir que, quanto maior o número e a minúcia de dispositivos, maiores a acessibilidade do direito e a exigibilidade do dever, enfim, a efetividade das normas. Exceção feita à Lei 13.982/2021, do AE, que possui apenas sete artigos, não possui regulamentação infralegal e teve efetividade plena, talvez por se tratar de situação emergencial, de causas de ordem sanitária (pandemia de Covid-19) e efeitos de ordem econômica (recessão decorrente do isolamento social).

Segundo uma análise de discurso. A EC 114/2021, que inclui o parágrafo único ao art. 6º da Constituição, reduziu drasticamente a RBC, instituída pela Lei 10.835/2004: de “benefício monetário [...] de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa”, de “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica” (art. 1º, *caput* e § 2º, da Lei), para “renda básica familiar”, de direito de “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social” (art. 1º da EC). A MP 1.164/2023, em seu art. 1º, § 1º, senão não iguala o PBF à RBC (dado que aquele “constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização” desta), ao menos confirma a redução da Lei que institui essa última (na medida em que vincula ambos, PBF e RBC, à “forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição”) ou gera um aparente problema hermenêutico (na medida em que os





vincula também ao *caput* e ao § 1º do art. 1º da Lei 10.835/2004, o qual, como demonstrado, é mais amplo do que o parágrafo único do art. 6º da Constituição).

Como se vê, a amplitude das normas da RBC foi reduzida significativamente por uma norma de *status* normativo superior (EC sobre Lei), pela revisão da condição ou do critério de exigibilidade (de benefício individual a renda familiar) e pelo rol de beneficiários (em lugar de “todos os brasileiros residentes [...] e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos”, “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social”).

Considerando-se esse arcabouço normativo sobre a RBC, trata-se de norma de aplicabilidade imediata, cabendo ao Poder Executivo tão-somente “definir o valor do benefício” (art. 2º dessa Lei) e consignar a “dotação orçamentária suficiente para implementar” o “projeto” (art. 3º da Lei), o que é dizer, para dar efetividade plena à norma, no sentido de viabilizar o exercício do direito.

Como o Poder Executivo Federal não o fez, a Defensoria Pública da União ajuizou mandado de injunção (MI) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), que entendeu “que houve omissão na regulamentação do benefício, previsto na Lei 10.835/2004” e, por essa razão, em 27/4/2021, (1) determinou ao Presidente da República que, a partir de 2022, adote “todas as medidas legais cabíveis para a implementação do benefício”, em favor das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, e (2) apelou aos Poderes Legislativo e Executivo que atualizem os valores do benefício de que trata a Lei 10.836/2004 (Bolsa Família), unificando-o com o da Lei 10.835/2004 (Renda Básica de Cidadania), o que considera ser um aprimoramento dos “programas sociais de transferência de renda”.

O Poder Legislativo não apenas não atendeu ao apelo do STF como restringiu a eficácia do direito à renda de cidadania, na medida em que transformou a primeira etapa prevista no § 1º da Lei 10.835/2004 (priorização das “camadas mais necessitadas da população”) em norma constitucional (parágrafo único do art. 6º da Constituição, incluído pela EC 114/2021: “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social”).

Assim, pode-se afirmar que o direito à RBC é garantido por uma norma integralmente válida, mas parcialmente eficaz.





Trata-se de uma norma constitucional definidora de um direito fundamental social (e, por extensão, do dever respectivo), consoante a classificação proposta por Luís Roberto Barroso (2016, pp. 87-118), e, portanto, de uma norma válida.

Trata-se, também, de uma norma eficaz quanto ao aspecto da aplicabilidade, mas não quanto ao aspecto da efetividade, para lembrar as lições de José Afonso da Silva (2003, pp. 63 ss.): são técnico-normativamente eficazes, ou seja, têm aplicabilidade originariamente limitada (carente de especificação) e posteriormente contida (decorrente de restrição), não carecendo de outra norma regulamentadora, apenas, talvez, de normas de operacionalização (caso das questões orçamentárias previstas nos arts. 2º e 3º da Lei 10.835/2004 e da fixação do valor do benefício determinada pela ordem do MI); todavia, são socio-normativamente ineficazes, ou seja, não têm efetividade ou a efetividade que têm é insuficiente para atingir à finalidade que se propõem (no sentido de que não produzem os efeitos ou não produzem todos os efeitos que poderiam produzir, não cumprindo sua função social e faltando-lhe observância normativa, por limitada ou reduzida adesão espontânea ou imposição institucional, e, após a ordem do STF no MI 7300, menos de imposição do que de cumprimento).

Por essas razões, pode-se afirmar, o arcabouço normativo brasileiro sobre o enfrentamento e a erradicação da pobreza tem menos força normativa do que simbólica, constituindo-se num indício tanto de “legislação-álibi” quanto de “legislação como forma de compromisso dilatatório” como de “confirmação de valores sociais”, consoante a tipologia proposta por Neves (1994, pp. 33-41).

Dito isso, outra importante questão a enfrentar é se a garantia desse direito, e o cumprimento do dever respectivo, seria, ou deveria ser, ônus exclusivo do Estado.

#### 4 GARANTIA EFETIVA DE VIDA DIGNA COMO RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Considerando a pobreza como o oposto de vida digna, ou seja, como estado ou situação de vida indigna, o modo como esse problema é comunicado socialmente, isto é, como manifestação de aporofobia ou aversão ao pobre, encontra na fraternidade o seu antídoto, como propõem Augusto César Leite de Resende e Carlos Alcântara Augusto





Machado (2021), sob a forma de princípio constitucional implícito, segundo o qual o Estado brasileiro é “destinado a assegurar”, isto é, garantir “uma sociedade fraterna”, conforme o Preâmbulo da Constituição brasileira.

Essa é uma importante contribuição para o debate, sobretudo por oferecer um fundamento ético seguro para o enfrentamento e a erradicação da pobreza. No entanto, cabem-lhe ao menos três críticas, as quais, senão a infirmam, ao menos apontam para a necessidade de sua reconfiguração, não em termos morais, mas em termos jurídicos: primeiro, sua origem e seu significado; segundo sua coercitividade, exigibilidade ou impositividade jurídica; terceiro, a onerosidade do Estado.

A ideia de fraternidade moderna e contemporânea tomou forma como parte do lema da Revolução Francesa (*Liberté, Egalité, Fraternité*) e, assim, como cláusula do contrato social firmado para sacramentar o fim do absolutismo monárquico e o início de um republicanismo que ainda não era verdadeiramente democrático. Com efeito, na França como no Brasil, à derrocada sangrenta do *Anciën Regime* por lá, e ao acordo de extradição da família imperial para Portugal por aqui, seguiu-se a ascensão da burguesia, de novel classe econômica a classe política hegemônica; em ambos os casos, o poder passou a ser exercido, de fato, por militares. Esse modelo logo se esgotou, ante o choque de realidade que é a transposição da hierarquia e da disciplina dos quartéis para a variedade e o dinamismo dos interesses da vida civil. Na França como no Brasil, a burguesia, de base econômica rural e aspiração social urbana, passou a exercer o poder, de fato, mediante a formação de uma classe política e a eleição de integrantes de seus quadros dedicados a essa atividade (não raro, exclusiva e profissionalmente), constituindo-se, pois, uma república, sim (até para que a propriedade não seja exclusiva, como na monarquia, e que o patrimônio público seja aberto a disputa), democrática na forma, mas aristocrática no conteúdo<sup>12</sup>.

Se a França legou ao Ocidente (e, pois, ao Brasil) a forma, a Inglaterra inspirou o conteúdo da fraternidade. Sob a tutela religiosa (cristã anglicana) e moral (conservadorismo esclarecido) da Era Vitoriana, a ideia de caridade transformou-se de questão moral em questão social, como demonstra Gertrude Himmelfarb (1991; 1994). Ela revela que, na sociedade vitoriana, coexistiam paradoxalmente as ideias de

<sup>12</sup> V. “Brasil: uma biografia” (2018), de Lília Moritz Schwarcz e Heloísa M. Starling.





moralismo (como manifestação do conservadorismo) e moralidade (como compromisso ético), o que, segundo ela, pode ser interpretado como modelo de “de-moralização” das virtudes morais (como a bondade) em valores éticos (como a compaixão) (HIMMELFARB, 1994). Revela também que “a imaginação moral dos últimos vitorianos [...] não era nem sentimental nem utópica” (HIMMELFARB, 1991, p. 4): se, por um lado, a *Pax Britannica* fora obtida sob a força das armas e do dinheiro (sendo que esse dinheiro fora obtido seguindo o modelo de colonização de aculturação dos colonizados e da exploração de minas de carvão inclusive com trabalho infantil) e se regulamentava minuciosamente a vida social (com mínimas possibilidades de ascensão, rigorosas regras de etiqueta nas vestimentas e no comportamento em locais públicos e criminalização das relações homoafetivas, tolerando-se, contudo, as práticas de adultério e prostituição e o consumo “social” de opioides); por outro lado, estimulava-se a compaixão como prática social (sob a ideia de se fazer o bem em vez de se sentir bem, o que vinha a calhar à emergente burguesia industrial urbana) e isso proporcionou o desenvolvimento de uma organização sistemática da benevolência e mesmo de uma “ciência da caridade” (surgiram nessa época The Salvation Army [1965] e as Charity Organization Societies [1969]); desse modo, a filantropia, por várias razões (morais, também; sociais, sobretudo), passou a constituir o “espírito do tempo”<sup>13</sup>, que via a pobreza não apenas como realidade abjeta ou entrave econômico, mas principalmente como missão de humanismo e civilidade, ou seja, que dizia respeito tanto à situação social das classes trabalhadoras como o que se apresentava a estas e à burguesia como modelo de sociedade nobre (HIMMELFARB, 1991, pp. 174 ss.).

Nesse contexto de grandes transformações, emergiu e se disseminou, como perspectiva teórica de justiça social, o paradigma do contrato social, cuja formulação original remonta ao final do Século XVIII, tendo se consolidado no final do Século XIX, até suas revisões recentes no Século XX<sup>14</sup>. Para o que aqui interessa, esse paradigma,

<sup>13</sup> Esse “espírito do tempo” constituiu modelo de nobreza, civilidade e humanismo para além do Reino Unido e da Europa. No Brasil, com as diferenças próprias de sua história, cabe destacar a criação de sociedades de beneficência como a [Beneficência Portuguesa de São Paulo](#), criada em 1859, e a [Associação Beneficente Sírio-Libanesa de São Paulo](#), criada em 1924.

<sup>14</sup> Jean Bodin, em “Os Seis Livros da República” (1576); Thomas Hobbes, em “Leviatã” (1651); John Locke, em “Segundo Tratado sobre o Governo” (1689); Jean-Jacques Rousseau, em “Do Contrato Social” (1782); John Rawls, em “Uma Teoria da Justiça” (1971) e “Justiça como Equidade: uma reformulação” (2001); e outros como Amartya Sen, Robert Nozick e Gerald Cohen, como relacionado por Roberto Gargarella em







baseado nos ideais iluministas e no lema da Revolução Francesa, pode ser visto como um discurso de solução para o problema da pobreza, na medida em que aparentemente propõe um equilíbrio entre as ideias de liberdade e fraternidade para solucionar o desequilíbrio entre propriedade e igualdade e equacionar a relação entre riqueza e pobreza.

Analisando comparativamente os primeiros efeitos dessa experiência, Alexis de Tocqueville (1835, pp. 75 ss.; 159 ss.) aborda, dentre outros assuntos (passíveis de diferentes entendimentos, a depender da inclinação ideológica do leitor)<sup>15</sup>: (a) como há uma maior distância entre riqueza e pobreza nos países que considerava ricos (França e Inglaterra) do que nos países que considerava pobres (Espanha e Portugal); e (b) como diferentes formas de produção da riqueza (preponderantemente agrária, na França, e industrializada, na Inglaterra) são determinantes para o enfrentamento da pobreza (por caridade preponderantemente privada, na França, e pública, na Inglaterra).

Essa abordagem resume bem o debate<sup>16</sup>, então em voga à época, sobre o caráter absoluto ou relativo da riqueza e da pobreza<sup>17</sup> (o que posteriormente viria a ser definido,

---

“As Teorias da Justiça Depois de Rawls: um breve manual de filosofia política” (1999). A propósito, v. também o volume, organizado por Sebastião Maffetone e Salvatore Veca, “A Ideia de Justiça de Platão a Rawls” (2005).

<sup>15</sup> O enviesamento ideológico se expressa, como é o caso aqui, já na tradução do título da obra: o original é “*Mémoire sur le paupérisme*”; a tradução para o inglês, de Seymour Drescher, “*Memoir on Pauperism*” (1997); a tradução para o português, feita por Juliana Lemos, por encomenda do Instituto Liberal, em lugar de “pauperismo”, preferiu “pobreza”. Um dos editores dessa tradução, e membro desse Instituto, José Osvaldo de Meira Penna, reconhece isso, não sem trair seu propósito: “Deliberadamente, deixamos várias versões ou variantes, para ilustrar a concepção básica de Tocqueville sobre o caráter relativo da pobreza. ‘Pauperismo’ indicaria um estado permanente de pobreza em uma comunidade ou sociedade; ‘miséria’ e ‘indigência’, a situação que afeta, excepcionalmente, indivíduos incapazes de prover seu próprio sustento, por incapacidades físicas ou mentais independentes de sua vontade” (PENNA, 2003, p. 9). Contrária a essa leitura de Tocqueville, Helena Esser dos Reis (2020, p. 98) inspira-se nele para “Investigar as razões sociais e econômicas que vulnerabilizam as populações no Estado democrático”, o que a leva a explorar a hipótese de que “a miséria viola não apenas a igualdade das condições sociais, mas também impede condições políticas de liberdade, violando, deste modo, a própria democracia”.

<sup>16</sup> “Venceu” esse debate, inclusive com repercussão nas políticas públicas desde então (majoritariamente focalizadas, minoritariamente universais), a tese de que “riqueza e pobreza são conceitos relativos”, cuja relação seria um jogo de soma zero (*zero-sum game*), o que é interpretado no sentido de que “a pobreza é sempre relativa e sempre se reduz em termos absolutos. Não existe ‘empobrecimento’ quando cresce a economia de um país - registrando-se apenas distanciamento entre os extremos de maior e menor renda *per capita*” (PENNA, 2003, pp. 26, 31, 37).

<sup>17</sup> Esse é um debate no qual não há vencedores, seja porque o problema da pobreza persiste, seja porque a autodeclarada vitória da tese de que pobreza e riqueza seriam conceitos relativos não implica que a pobreza se reduz em termos absolutos, tampouco que se reduz na medida em que a riqueza aumenta. Pelo contrário, à medida que a riqueza aumenta, aumenta também a pobreza, em termos quantitativos e qualitativos, isto é, aumentam a distância entre uma e outra (eis o problema da concentração da riqueza e da disseminação da pobreza) e a gravidade de cada uma (a abundância, no primeiro caso; a escassez, no





respectivamente, como desenvolvimento ou subdesenvolvimento), a depender do maior ou menor grau de pobreza, a qual seria reduzida (aos menos as situações de indigência, miséria ou pauperismo) à medida que aumentasse a riqueza.

Se era difícil delimitar fronteiras entre os aspectos econômicos e políticos das sociedades europeias na passagem do Século XVIII para o Século XIX, ainda mais difícil se tornou essa tarefa na sociedade global da passagem do Século XX para o Século XXI, haja vista que as semelhanças e diferenças entre sistemas ou regimes econômicos e políticos, ideologias, formas de Estado e governo (capitalismo ou socialismo, monarquia ou república, aristocracia ou democracia), que nunca foram cisões absolutas e permanentes, hoje são ainda mais relativas e ocasionais e se confundem num espectro de convergências e divergências (liberalismo, social-democracia, Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, neoliberalismo etc.)<sup>18</sup>.

Tocqueville (1835, pp. 75 ss.; 159 ss.) antecipa em mais de um século a análise desse ponto, quando observa que a desconcentração da propriedade (e, por extensão, da riqueza) favorece a caridade privada (a exemplo das experiências de associações camponesas na França), ao passo que a concentração da propriedade (e da riqueza) estimula a caridade pública (a exemplo do sistema de ação social instituído pelas *Poor Laws* na Inglaterra, que inicialmente competiam à Igreja e posteriormente à Coroa Britânica e finalmente à burguesia, que tinha nas instituições filantrópicas um meio de ascensão social).

---

segundo). Isso demonstra que riqueza e pobreza seriam como que grandezas diretamente proporcionais e que o enriquecimento de uma minoria está relacionado ao empobrecimento da maioria. É o que parece dizer Pierre Larousse, citado por Ricardo Vélez Rodríguez (2003, p. 166), ao definir pobreza como “desproporção entre os recursos e as necessidades” e “pauperismo” como “estado permanente no qual uma parte da população carece do necessário”, sendo tanto a miséria (“carência completa”) quanto o empobrecimento (situação a que o trabalhador, “encarregado de prover por si mesmo à sua subsistência e não tendo mais do que seu salário para responder às suas necessidades, pode-se encontrar exposto”).

<sup>18</sup> Comentando o ensaio de Tocqueville, Mário Guerreiro (2003) aponta para a persistência da miséria, na época que chama de Era da Globalização, e, numa ode ao capitalismo, o qual, segundo ele, “não se mostrou capaz de erradicar a miséria, mas se mostrou capaz de diminuir a pobreza sem ter de diminuir a riqueza”, sentencia: “O capitalismo pode não ser o melhor dos mundos possíveis, mas é certamente o menos ruim dos mundos reais” (GUERREIRO, 2003, p. 158). Esse comentário é, mais do que auto-declaradamente ideológico, problematicamente ideologizante: ao denunciar a falta de liberdade (política) e a hipocrisia da igualdade (econômica) do socialismo, atribui ao capitalismo um exercício de liberdade (econômica) e de igualdade (política) que jamais existiu; é verdade que, no socialismo de Estado, a liberdade (política) era limitada e a igualdade (econômica), estratificada e que a maioria social vivia em situação de pobreza; mas não é menos verdade que, nos vários estágios do capitalismo, a maioria social não vive em situação de riqueza, não há igualdade de oportunidades (econômicas e, consequentemente, políticas) e, portanto, não deixa de haver um limite à liberdade (econômica e política).





Essa análise comparativa das experiências de caridade na França e na Inglaterra parece revelar que, no enfrentamento da pobreza, a questão central não seria uma defesa da distribuição da riqueza (ao menos não no sentido de distribuição da riqueza dos ricos para os pobres, o que, numa hipótese extrema remota, empobreceria os ricos e enriqueceria os pobres); a questão central seria que a desconcentração ou a concentração da riqueza tendem a se perpetuar como costume, caracterizando os comportamentos e as atitudes sociais (no sentido de que, numa sociedade em que há mais desconcentração, o desenvolvimento social é estimulado como fator de estabilidade econômica e a riqueza não gera pobreza, ao passo que, numa sociedade em que há mais concentração, a assistência social é normalizada como fator de estabilidade social e a pobreza, como moeda de troca).

Nesse sentido, aponta Himmelfarb (1992), o que provavelmente teria inspirado Tocqueville a escrever seu ensaio foi o “Curso de Economia Política” (1828) de Jean-Baptiste Say, notadamente o capítulo intitulado “Caridade Pública”, o qual desenvolve a teoria *supply-side* da pobreza (a economia do lado da oferta), que “restabelece a teoria malthusiana segundo a qual a população sempre tende a exceder os meios de subsistência, ainda mais quando a política da assistência estatal aos pobres encoraja os mesmos [*sic*] a ter grandes famílias sustentadas não por seu trabalho, e sim pelo governo” (HIMMELFARB, 1992, pp. 53-54), como então ocorria na Inglaterra, país que, nas palavras de Say, “mais disponibiliza abrigos para os pobres, e talvez seja o país onde os pobres mais pedem auxílio” (*apud* HIMMELFARB, 1992, p. 54). De fato, observa ela, a Inglaterra foi o “primeiro país a estabelecer um sistema de caridade pública nacional, legal, compulsório, público e secular”, no Século XVI, quando “a dissolução dos mosteiros obrigou o governo a fazer provisões para os indigentes que tinham estado previamente sob os cuidados da Igreja” (HIMMELFARB, 1992, p. 57).

Com um claro viés político-ideológico e moral-religioso<sup>19</sup>, alguns comentadores de Tocqueville criticam a “caridade pública” (por se lhe atribuírem o caráter de dever jurídico,

<sup>19</sup> É o caso de Guerreiro (2003, pp. 139-14, 146-147) e, ainda mais contundentemente, Penna (pp. 23 ss.), ao distinguirem as necessidades humanas em essenciais e artificiais e ao compreenderem a fraternidade como virtude pessoal, não como valor social. Já Vélez Rodríguez (2003, pp. 168 ss., 178 ss.), ainda que filiado a essa orientação liberal (em sentido econômico e jurídico), mas conservadora (em sentido moral), faz uma leitura menos enviesada, na medida em que mais fiel ao texto que comenta, ao destacar que Tocqueville se vale de uma metáfora da fisiologia social, afirmando que a caridade pública, estatal ou legal





no que a comparam aos tributos), ao passo que elogiam a “caridade privada” (por lhes parecer uma manifestação de virtude, razão pela qual deveria ser deixada ao livre-arbítrio). O problema desses extremos é, no primeiro caso, a carência de disposição, e, no segundo, de obrigação. Como consequência, a caridade, como dever, seria um bem mínimo, algo a se evitar o quanto possível; já como virtude, seria um bem raro, algo a se estimular e um tanto improvável. Num caso como no outro, não se considera a pobreza como o problema social que é, mas como se fosse um problema individual.

Ocorre que a pobreza (fato, estado ou situação de injustiça, desigualdade ou discriminação negativa), de causa econômica (carência de propriedade) e consequência política (restrição da liberdade), é um problema social caracterizado por exclusão, insegurança e risco sociais (empobrecimento, desemprego, invalidez etc.), não pelas diferenças entre as pessoas, mas pelas desigualdades que se estabelecem entre elas, isto é, pelas situações de vulnerabilidade a que estão expostas e às quais não conseguem superar por seus próprios meios, porque não os têm ou não os têm suficientemente.

Pobreza não é um problema público em contraposição a privado, e, pois, não é um problema exclusivamente estatal; é um problema social, e, pois, de toda a sociedade, inclusive do Estado. E como problema social que é caracterizado pelo desvalor desigualdade, sua correção pelo valor igualdade depende de uma solução social. Apenas o compromisso e a disposição sociais proporcionam o adequado enfrentamento da pobreza como o problema social que é.

O contrato social, seja em sua fórmula original, seja em suas fórmulas posteriores, ao estabelecer uma obrigação de abstenção do Estado, no sentido de este não atentar contra a liberdade dos cidadãos, prioriza a proteção da liberdade à propriedade. Protege-se ser livre para ter a si e ao que lhe pertence. Assim sendo, acredita-se que, se o Estado não interferir, os cidadãos estarão livres para ter e, portanto, estarão livres da pobreza. Ocorre, porém, que, numa sociedade (mais ainda nas sociedades modernas e

---

é o tratamento errado em situações normais, devendo ser admitida apenas em situações excepcionais (como no caso de calamidades naturais ou sublevações sociais), ao passo que a caridade privada filantrópica e espontânea é o tratamento certo, o que, segundo o comentador, decorre da ética pública do autor, sendo a solidariedade o segundo fundamento de sua ética intelectual e o princípio da benevolência o “alicerce” de sua ética política, ética esta, pode-se afirmar, que atribui à fraternidade o sentido de valor.





contemporâneas), não somos igualmente livres, de modo que ninguém está absolutamente livre da pobreza. Conseqüentemente, todos estamos sujeitos, e, portanto, expostos, de algum modo, em algum grau, à pobreza.

Se os cidadãos não são igualmente livres em face do Estado e entre si, caberia ao Estado e/ou aos cidadãos promover a igualdade. Entretanto, a liberdade (como obrigação de abstenção) pode ser usada (e muitas vezes o é) para desobrigar o Estado. Restaria, pois, aos cidadãos, por fraternidade, promover a igualdade. Todavia, a liberdade (como proteção à liberdade) também pode ser usada (e muitas vezes o é) para desobrigar os cidadãos. Assim, com cada um valendo-se de sua liberdade, a fraternidade não é assimilada (e nem sempre, quase nunca, é imposta) como obrigação (cabe indagar, a propósito, se poderia sê-lo). A ideia de obrigação de fraternidade pode ser vista (e muitas vezes o é) como limitação da liberdade.

Numa sociedade, não vivemos isoladamente, de modo que, se somos livres para ter, mas não somos igualmente livres, podemos ser livres para sermos iguais e, se não devemos, ao menos podemos ser fraternalmente iguais e livres. Não livre, igual e fraternalmente na pobreza, mas na riqueza. Assim sendo, se é a sociedade que (livre, igual e fraternalmente) produz a riqueza, é a riqueza da sociedade que pode evitar ou conter a reprodução da pobreza. Não é que caiba à riqueza, como produto social que é, solucionar o problema da pobreza, como problema social que é. A solução do problema da pobreza não é a distribuição, ainda que de pequena parte, da riqueza, como é o caso da transferência de renda de ricos ou do Estado para pobres; é a participação de todos na produção da riqueza.

Daí a hipótese de que o Estado normaliza a pobreza por meio do paradigma do contrato social, na medida em que, ao ocultar sua preocupação com a garantia da propriedade, e ao não definir os termos da fraternidade necessária e possível, iguala na desigualdade, regulando e controlando a liberdade.

Sobre a ideia iluminista e a forma liberal-republicana de contrato social erige-se a forma jurídica de cidadania, como relação político-jurídica que vincula cidadãos a um Estado.

Os cidadãos não são iguais entre si. São, em verdade, semelhantes diferentes. As diferenças entre os cidadãos são efeitos de suas relações econômico-sociais.





Independentemente do Estado, alguns cidadãos possuem mais poder econômico-social que outros. Já as diferenças entre os cidadãos e o Estado surgem quando o poder político, que pertence ao povo, é delegado e exercido por agentes do Estado, na forma de poderes jurídicos. É no exercício ou na tentativa de exercício de direitos, e no correspondente cumprimento ou não de deveres, que aquelas diferenças são institucionalizadas e transformadas em desigualdade.

Tendo em vista a cidadania como a relação que vincula cidadãos a um Estado, o que desiguala este daqueles e aqueles uns dos outros, e, se é possível, como igualá-los?

Basta pinçar, ao longo da História, um de tantos casos de discriminação ou autoritarismo, para se perceber o fato incontestável de que os cidadãos são desiguais entre si e, ainda mais evidentemente, em face do Estado. Essa desigualdade é o que se pode chamar de vulnerabilidade, ou seja, a fragilidade dos cidadãos em suas relações entre si e, especialmente, com o Estado. Pobreza é a situação de vulnerabilidade econômico-social que nenhuma forma jurídica de cidadania de que se tem notícia logrou debelar, ou seja, em nenhum caso dessa relação político-jurídica, o Estado garantiu plenamente a igualdade entre os cidadãos. Nenhum Estado historicamente considerado logrou interromper definitivamente o ciclo de reprodução das desigualdades que são fatores e efeitos da pobreza.

Tendo em vista o exercício do poder pelos agentes do Estado, em nome da garantia da ordem econômico-social (a paz e a segurança necessárias para ser e ter), e da força que exerce sobre os cidadãos, até que ponto a forma jurídica da cidadania confere autonomia, liberdade e emancipação pessoal e desenvolvimento social?

A forma jurídica da cidadania, embora se estabeleça sobre um conjunto de direitos e deveres aparentemente favoráveis à autonomia, à liberdade e à emancipação dos cidadãos e ao desenvolvimento da sociedade, é regulada e controlada pela figura do Estado. Os cidadãos se incluem ou excluem na ordem econômico-social por intermédio do acesso ou não a bens, serviços, cargos, empregos e funções do Estado.

Daí a hipótese de que o Estado normaliza a pobreza por meio da forma jurídica da cidadania, que, assim, regula e controla a inclusão ou exclusão dos cidadãos,





condicionando a eficácia dos direitos de cidadania ao cumprimento ou não dos deveres e competências estatais, e estabelecendo, pois, uma relação de codependência.

No Brasil, a forma jurídica da cidadania é marcada mais pela distribuição inflacionada, mas insincera, e por vezes frustrante, como diz Barroso (2006, pp. 47-72), de direitos sociais do que pela consolidação consciente de direitos individuais e políticos, consoante a historiografia apresentada por Carvalho (2013, pp. 11-12).

Essa forma de cidadania, em termos econômico-sociais, oculta projetos de estadania, como diz Carvalho (2013, pp. 11-12), ao passo que normaliza uma realidade caracterizada por níveis de sub-cidadania, como diz Jessé Pereira de Souza (2003). Já em termos político-jurídicos, parece haver uma escala de subintegração e sobreintegração dos cidadãos ao Estado, ao Mercado e à sociedade, de modo que a forma jurídica da cidadania pode ser caracterizada como retoricamente inclusiva, mas simbolicamente excludente, como diz Neves (1994a, pp. 149-150; 1994b, pp. 253-275).

Daí a dificuldade de se configurar a fraternidade como dever jurídico decorrente de um princípio constitucional, como defendem Resende; Machado (2021) e Érica Taís Ferrara Ishikawa (2015), ou, ainda mais abstratamente, de uma categoria constitucional, como propõe Carlos Ayres Britto (2010, 15-36), para quem tal dever-obrigação decorreria do humanismo, não como “ilustração mental”, ou como “doutrina de exaltação ou culto à humanidade”, nem como “expressão de vida coletiva civilizada”, mas como “transubstanciação da democracia política, econômico-social e fraternal”, no sentido de “compromisso com a emancipação político-social das massas empobrecidas”.

Em que pese a argúcia desses argumentos, talvez não se possa extrair desse fundamento ético-moral um fundamento ético-jurídico, ao menos não no sentido de dever-obrigação, por duas razões, uma de ordem formal, outra de ordem material.

Que a fraternidade é uma categoria constitucional, disso não há dúvida. Sem embargo, resta saber a que categoria jurídica pertence. Sua previsão expressa no texto constitucional, como se disse acima, consta do Preâmbulo (o Estado brasileiro é “destinado a assegurar [...] uma sociedade fraterna”)<sup>20</sup>. Aqui cabe retomar a discussão

<sup>20</sup> Na DADDH, consta do Preâmbulo (“Todos os homens [...] devem proceder fraternalmente uns para com os outros”), dos considerandos (“O cumprimento do dever de cada um é exigência do direito de todos”) e, em seus Artigos XXX e XXXV (“Toda pessoa tem o dever de auxiliar, alimentar, educar e amparar” e “está obrigada a cooperar com o Estado e com a coletividade na assistência e previdência sociais, de acordo





sobre a validade e a eficácia jurídicas dos preâmbulos das constituições. Como diz Silva (2006, pp. 21-22),

recusa-lhe natureza normativa no sentido técnico-jurídico, reconhecendo nele simples diretivas básicas (políticas, morais e filosóficas) do regime constitucional [...] valem como orientação para a interpretação e aplicação das normas constitucionais. Têm, pois, eficácia interpretativa e integrativa [...].

Que a fraternidade é um valor cristão, propagado pelo Iluminismo, disso sabemos. E o é nas três religiões monoteístas baseadas no cristianismo, quais sejam, judaísmo, catolicismo e protestantismo. No entanto, desse valor religioso não necessariamente decorre um valor social. Isso porque, nas sociedades de tradição cristã e economia capitalista, como é o caso do Brasil, a sociedade configura-se como secular e o Estado, como laico, consoante o art. 5º, VI e VIII, c/c art. 19, I, da Constituição<sup>21</sup>.

Assim sendo, a fraternidade seria um princípio jurídico hermenêutico, mas não um dever jurídico, uma vez que está baseada numa norma programática, não numa norma de organização, tampouco numa norma definidora de direitos (e, por extensão, de deveres), para lembrar, mais uma vez, as categorias propostas por Barroso (2006, pp. 87-118). Considerando que seria um contrassenso imaginá-la(o) como uma norma jurídica permissiva ou proibitiva, restaria a possibilidade de ser uma norma jurídica ou um princípio jurídico hermenêutico que obrigasse (no sentido de orientar) uma conduta fraterna ou uma interpretação/aplicação em sentido fraterno, respectivamente. Não se trata, no entanto, de uma norma obrigatória, uma vez que lhe falta o caráter de coercitividade, exigibilidade ou impositividade. Trata-se, pois, de um valor moral cristão-burguês, com funções econômico-social (a estimular a caridade e a filantropia) e político-jurídica (a orientar a interpretação e aplicação do Direito).

---

com as suas possibilidades e com as circunstâncias”, respectivamente). Na DUDH, consta do “Artigo 1º Todos os seres humanos [...] devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

<sup>21</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à [...] liberdade, à igualdade [...] nos termos seguintes: [...] VI - é inviolável a liberdade de [...] crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida [...] a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; [...] VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa [...], salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”.







Senão em termos gerais, ao menos um dos sentidos da fraternidade pode ser considerado um dever jurídico. É o que parece se depreender do art. 3º, I, da Constituição, segundo o qual é objetivo fundamental do Brasil e dos brasileiros “construir uma sociedade [...] solidária”.

Como propõe Silva (2006, 22),

se [os preâmbulos] contêm uma declaração de direitos políticos e sociais [...] valem como [...] princípio se no texto articulado da Constituição não houver norma que os confirme eficazmente. Se houver, a eficácia da norma será aquela ditada pelo conteúdo da norma que a contenha.

Assim sendo, quando a Constituição brasileira diz, em seu Preâmbulo, “sociedade fraterna”, estabelece um princípio implícito cujo conteúdo define em seu art. 3º, I, como “sociedade [...] solidária”.

Esse princípio vem a ser, pois, uma norma programática, uma daquelas “disposições indicadoras de fins sociais a serem alcançados [...] que] têm por objeto estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público”, como diz Barroso (2006, p. 114).

Parece confirmar essa interpretação (de fraternidade como solidariedade) a leitura do multicitado Preâmbulo combinada aos artigos da Constituição que fundamentam expressamente os deveres-obrigações de segurança pública e de educação: no primeiro caso, quando o Preâmbulo diz “instituir um Estado [...] destinado a assegurar [...] a segurança [...] de uma sociedade fraterna” e o art. 144 dispõe que é “A segurança pública, dever do Estado [...] e responsabilidade de todos”; no segundo caso, quando o Preâmbulo menciona os “direitos sociais e individuais” e o art. 205 dispõe que é “A educação [...] dever do Estado e da família”.

Ainda mais contundente nesse sentido é a tese de repercussão geral, fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do *leading case* Recurso Extraordinário (RE) 566471, sob a relatoria e conforme o voto do ministro aposentado Marco Aurélio, nos seguintes termos:

O reconhecimento do direito individual ao fornecimento, pelo Estado, de medicamento de alto custo, não incluído em Política Nacional de Medicamentos ou em Programa de Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional,





depende da comprovação da imprescindibilidade – adequação e necessidade –, da impossibilidade de substituição do fármaco e da incapacidade financeira do enfermo e dos membros da família solidária.

Em que pese nem a legislação, nem a jurisprudência serem expressas e contundentes como no caso da saúde (ou, mais especificamente, dos medicamentos de alto custo não constantes de lista de fornecimento do Estado), entende-se que essa tese do STF pode ser usada para uma compreensão mais ampla não apenas dos deveres-obrigação de “assistência aos desamparados [... e a] Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social” (art. 6º, *caput* e parágrafo único) e de assistência social “à pessoa portadora [*sic*] de deficiência e ao idoso [... e] famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (art. 203, V e VI), mas também ao dever-obrigação de amparo aos cidadãos brasileiros em geral, como se tentou demonstrar acima com a interpretação do Preâmbulo c/c art. 3º, I, e 6º, *caput*, todos da Constituição.

Desse modo, entendida a fraternidade, no sentido de solidariedade<sup>22</sup>, como fundamento implícito do dever jurídico de enfrentar a pobreza, aventa-se a hipótese de que prover o direito fundamental à vida digna é de responsabilidade solidária, da própria pessoa, de sua família, de alguma comunidade de que faça parte, da sociedade e do Estado, nessa ordem.

<sup>22</sup> Como dito na nota 19 acima, Vélez Rodríguez (2003, pp. 168 ss., 170 ss.) destaca que a solidariedade é o segundo fundamento da ética intelectual de Tocqueville, que se desdobra no princípio da benevolência de sua ética política. Para além desse sentido ético-moral e político, há vários sentidos jurídicos da solidariedade, como são os casos da responsabilidade solidária no Direito Civil (a exemplo do “Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda” e do “Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”, ambos do Código Civil), no Direito do Trabalho (a exemplo do art. 2º da Consolidação das Leis do Trabalho: “Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, ou ainda quando, mesmo guardando cada uma sua autonomia, integrem grupo econômico, serão responsáveis solidariamente pelas obrigações decorrentes da relação de emprego”) e no Direito Tributário (a exemplo do “Art. 124. São solidariamente obrigadas: I - as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal; II - as pessoas expressamente designadas por lei. Parágrafo único. A solidariedade referida neste artigo não comporta benefício de ordem” e do “Art. 125. Salvo disposição de lei em contrário, são os seguintes os efeitos da solidariedade: I - o pagamento efetuado por um dos obrigados aproveita aos demais; II - a isenção ou remissão de crédito exonera todos os obrigados, salvo se outorgada pessoalmente a um deles, subsistindo, nesse caso, a solidariedade quanto aos demais pelo saldo; III - a interrupção da prescrição, em favor ou contra um dos obrigados, favorece ou prejudica aos demais”, ambos do Código Tributário Nacional).





## 4 FUNÇÃO SOCIAL DA RENDA DE CIDADANIA

A pobreza é um problema que assola ou espreita toda e qualquer sociedade, em especial uma sociedade como a brasileira, marcada que é pelo desequilíbrio entre pobreza e riqueza e por tantos episódios de expropriação, exploração, dominação-opressão e abandono. A história de uma sociedade como essa serve de laboratório para se tentar compreender os fatores e as consequências da pobreza e para se tentar formular uma solução que mitigue seus efeitos e contenha suas causas.

A ausência ou a insuficiência de renda, por suprimir ou reduzir nossa liberdade para provermos nossa própria subsistência, torna-nos dependentes ou carentes do Estado. O caso brasileiro é emblemático nesse sentido, pois aqui muitos cidadãos (e estrangeiros que para cá migram em busca de melhores condições de vida) não dispõem de meios próprios de subsistência, para o que dependem da caridade de pessoas, grupos, instituições ou do Estado. A desigualdade e a concentração de renda não são o resultado indesejável de uma evolução descontrolada, mas a consequência previsível de causas conhecidas, ou seja, os efeitos de relações de poder que se (re)configuram de um modo e se perpetuam sob certas formas de riqueza e pobreza.

Articulando-se essas ideias, entende-se que a renda de cidadania seria o instrumento jurídico hábil a reconfigurar o discurso sobre pobreza. Para tanto, deve-se reprogramar as cláusulas do contrato social e a forma jurídica da cidadania, para que possam convergir no sentido de que nenhum de nós seja conduzido ou abandonado à pobreza, que todos participemos da produção e dos resultados da riqueza. E para que isso ocorra, é necessário um esforço conjunto, garantido e fomentado pelo Estado, não simplesmente para nos dar renda, mas para nos proporcionar ter renda, e tendo-a, suprimos nossas necessidades, desenvolvermos nossos interesses, vivermos com menos desigualdade e mais dignidade.

Ainda que não haja um modelo perfeito, não se pode negar pertinência à ideia de que o Estado, de algum modo, pode garantir renda aos cidadãos, e, assim, contribuir para a diminuição ou eliminação da pobreza. No Brasil, o modelo adotado é insuficiente não por falta de reconhecimento e garantia jurídicos, mas em função de inefetividade normativa e inadequações jurídico-administrativas.





Eis a finalidade máxima que a justiça social pode se propor, para o que o Direito, exercendo sua função promocional ou social, é um meio necessário e decisivo: autonomia para satisfazer as próprias necessidades, liberdade para desenvolver os próprios interesses, emancipação do jugo do Estado e do Mercado e, por extensão, dos efeitos da pobreza.

É esse o sentido da ideia de justiça de Sen (2009), não um ideal abstrato focado em arranjos institucionais, mas uma ação social concreta focada no resultado de remover injustiças e ampliar a liberdade, sendo a garantia do bem-estar e a promoção da emancipação (o que passa pelo reconhecimento e pela valorização das capacidades de cada uma e de todas as pessoas) o caminho adequado para o desenvolvimento social (SEN, 1999; 2010).

É nesse sentido que se vem pautando o debate internacional sobre o enfrentamento da pobreza<sup>23</sup>.

Essas bases filosófica e econômica dão melhor sustentação à ideia de renda de cidadania como fator de maximização existencial de Daniel Raventos (1999) e à defesa do direito à renda básica, mínima e/ou universal que fazem Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght (2006; 2018) e tantos outros<sup>24</sup>, que defendem que o Estado deve pagar periodicamente, a cada um e todos os cidadãos, um valor suficiente para que todos tenham condições de prover sua própria subsistência, notadamente a satisfação de necessidades como alimentação e vestuário e o desenvolvimento de interesses como educação e ocupação.

<sup>23</sup> A propósito, v. o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade – IDHAD (que classificam os países de acordo com a combinação de expectativa de vida, educação e renda), formulados por Mahbub ul Haq e utilizados pela ONU desde 1995, assim como a produção teórica de Haq: “A Cortina da Pobreza: opções para o Terceiro Mundo” (1976) e “Reflections on Human Development” (1999). Prova maior disso é que, em 2019, Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer compartilharam o Prêmio Nobel de Economia por seus diagnósticos e prognósticos sobre situações de pobreza, baseados em experimentos controlados e ações pontuais nas áreas da saúde pública e da educação infantil (G1, 2019).

<sup>24</sup> Fábio Luiz Lopes Cardoso, “Da Renda Mínima à Renda Básica de Cidadania” (2013); Josué Pereira da Silva, “Por que Renda Básica?” (2014); Danielli Zanini, “Renda Básica de Cidadania: o reconhecimento, a universalidade e a garantia da dignidade humana” (2014); Poliana Alves da Silva, “A Renda Básica de Cidadania como Instrumento de Erradicação da Pobreza” (2015); Guy Standing, “Basic Income: A guide for the open-minded” (2017); Annie Lowrey, “Give People Money: how a universal basic income would end poverty, revolutionize work and remake the world” (2018); Roberto Merrill; Sara Bizarro; Gonçalo Marcelo; Jorge Pinto, “Rendimento Básico Incondicional: uma defesa da liberdade” (2019).





A ideia de renda básica, mínima e/ou universal teve como primeira iniciativa historicamente documentada a implantação da proposta de Juan Luis Vives, com o seu tratado “*De Subvencione Pauperum Sive de Humanis Necessitatibus*” (1526) ou “Da Subvenção dos Pobres ou Das Necessidades Humanas” (em tradução livre), para resolver o problema da pobreza urbana em Bruges, na Bélgica.

Essa ideia é positivada como direito desde as chamadas *Poor Laws*, instituídas em 1536 e 1836 e que vigoraram até 1948, quando foram revogadas pela Lei de Assistência Social do Reino Unido, para amparar “pobres impotentes”, mendigos e vagabundos, que eram recolhidos a *workhouses*, as quais mais pareciam hospícios do que fábricas<sup>25</sup> (RGU, 2007).

Uma ideia complementar foi o “banco do povo” ou “banco dos pobres”<sup>26</sup>, também documentada por dois dos três célebres Tocqueville<sup>27</sup>, primeiro Hervé, *maire* (prefeito) de várias cidades no interior da França, depois por Alexis, seu filho e cientista político da democracia e da pobreza. Hervé registrou sua experiência em “*Du crédit agricole*” (1838) ou “Do Crédito Agrícola” (em tradução livre), no qual conta que “imaginou uma espécie de ‘banco do povo’, que emprestasse dinheiro a juros baixos, sob penhor”, por acreditar que “a sorte dos mais pobres melhoraria, eles se tornando, como a grande maioria, pequenos proprietários rurais” e que “Não se trataria de um banco estatal, mas uma espécie de banco cooperativo integrado pelos pequenos proprietários” (VÉLEZ RODRÍGUES, 2003, pp. 164-165). Já Alexis, por acreditar que “nada há de mais seguro no mundo do que um empréstimo garantido por penhor”, propôs “reformatar as caixas de

<sup>25</sup> V. “English Poor Law History” (1927), de Sidney Webb e Beatrice Webb; “The English Poor Law, 1780-1930” (1971), de Michael E. Rose; “The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age” (1984), de Gertrude Himmelfarb; e “State, Society and the Poor in Nineteenth Century England” (1999), de Alan Kidd, Alan (1999).

<sup>26</sup> Essa ideia encontra similar em Muhammad Yunus (economista, banqueiro e Nobel da Paz em 2006), conhecido como “banqueiro dos pobres”, o que, a propósito, é o título do livro no qual relata a experiência do Grameen Bank, que, desde 1983, oferece microcrédito para famílias em situação de pobreza em Bangladesh, sendo que os recursos devem ser administrados por mulheres e aplicados numa perspectiva empreendedora (YUNUS; JOLIS, 2000; 2003a; 2003b).

<sup>27</sup> O terceiro, Hippolyte, “irmão mais novo de Alexis [...] foi muito estimado pela sua honradez e pela preocupação social que o levou a distribuir boa parte de sua fortuna em inúmeras obras de beneficência”, que também foi deputado constituinte e depois senador vitalício “alinhado sempre com os grupos da centro-esquerda e da esquerda republicana, em decorrência das suas preocupações sociais” e que escreveu “*Quelques idées sur les moyens de remédier à la mendicité et au vagabondage*” (1849) ou “Algumas ideias sobre maneiras de remediar a mendicância e a vadiagem” (em tradução livre) (VÉLES RODRÍGUES, 2003, p. 165).





poupança então existentes, de maneira que fossem instituições de crédito descentralizadas que possibilitassem a aplicação do dinheiro arrecadado pela poupança dos trabalhadores (VÉLEZ RODRÍGUES, 2003, pp. 178-179).

Já o que aqui se propõe como renda de cidadania carece de um giro teórico: para que não seja mais uma iniciativa (polêmica, contestável) de transferência de renda dos ricos ou do Estado para os pobres, a renda de cidadania pode ser vista como um instrumento não apenas para evitar a reprodução da pobreza, mas também para estimular a produção de riqueza, uma vez que, se a pobreza é um problema social e a riqueza é um produto social, a riqueza, como propriedade que é, deve ter uma função social, deve ter como função social promover a igualdade de condições para sobreviver e a liberdade de escolha para viver.

É esta função que se atribui à renda de cidadania: não se trata tão-somente de dar dinheiro aos pobres, concedendo-lhes um auxílio pecuniário; o que se pode e deve, como medida de fraternidade (leia-se solidariedade, em sentido jurídico), é fazer com que o Estado, ente legitimado a enfrentar os desafios das desigualdades sociais, em retribuição por ser um limitador das liberdades individuais, seja um indutor ou catalisador de iniciativas que, ao garantir efetivamente o mínimo necessário para uma vida digna, reconheça as potencialidades e possibilite a emancipação das capacidades dos cidadãos.

Considerando a realidade brasileira, é preciso comparar os discursos subjacentes ao PBF e à RBC. Para tanto, usa-se como chave hermenêutica a ideia de transferência de renda. No primeiro e mais bem sucedido caso (PBF), não se distribui ou transfere a renda no sentido de parte da riqueza social, apenas uma parcela irrisória da arrecadação estatal. No segundo e pouco efetivo caso (RBC), o que não está dito revela mais do está dito, o que abre uma fresta para uma mudança discursiva.

Não se pode negar os méritos do PBF, mas há de se observar que com ele se projetou uma sombra que de certo modo invisibiliza e inviabiliza a efetivação do direito a uma RBC no Brasil. O investimento naquela política de assistência reduz as possibilidades de investimento nessa política de desenvolvimento. A concentração de esforços na primeira vem a ser uma justificativa política para a inefetividade normativa da segunda. Resultado evidente é que o direito a uma RBC não é efetivado e o benefício do





PBF não é suficiente, de modo que se mantém um quadro generalizado de reprodução da pobreza (BRITTO; SOARES, 2010; BICHIR, 2016; DE SORDI, 2019).

Dizer isso, no entanto, é apenas constatar um fato, que não é, diga-se de passagem, um fortuito. Investigando-se mais a fundo as causas e consequências dessa opção, percebe-se que o Estado brasileiro negligencia o potencial desenvolvimentista da RBC e prioriza o caráter assistencialista de benefícios paliativos, auxílios emergenciais etc. como o PBF.

Para além desse diagnóstico, é necessário parar de enxergar a solução para o problema da pobreza como uma questão de transferência de renda, o que, de resto, é uma solução emergencial e transitória; é preciso ver as possibilidades da ideia e do direito de renda de cidadania como um instrumento estruturado e duradouro de distribuição da riqueza e, por consequência, destinado à interrupção do ciclo de reprodução da pobreza (SUPLICY, 2010; 2011; VANDERBORGHT; PARIJS, 2018).

Se a pobreza é um problema social, a riqueza é um patrimônio social. Assim como a pobreza não afeta apenas aos pobres, a riqueza não pertence apenas aos ricos. A produção social da riqueza é diretamente proporcional à concentração individual de riquezas individuais e inversamente proporcional à reprodução social da pobreza. A questão, pois, passa a ser como distribuir melhor a riqueza produzida, a ponto de reduzir os efeitos da pobreza reproduzida.

Ao se falar em função social da renda de cidadania, pode-se destacar que, embora “renda” não seja sinônimo perfeito de “salário”, guardam entre si relação de gênero e espécie. De fato, “salário” pode ser definido como o direito individual a uma retribuição pecuniária por atividade executada em cumprimento a um contrato de trabalho. Já “renda de cidadania” seria o direito social à participação na distribuição da riqueza. Assim sendo, todos os cidadãos temos o direito de receber do Estado uma renda de cidadania, em valor suficiente para garantirmos nossa própria subsistência ao satisfazermos nossas necessidades básicas e, assim, com autonomia, realizarmos nossos interesses e contribuirmos para o desenvolvimento social.

O que aqui se propõe é que o Estado não somente proporcione algum acesso de beneficiários e consumidores a bens e serviços oferecidos pelo Estado e pelo Mercado, mas estimule a integração dos cidadãos à sociedade; não somente proteja a propriedade





e a riqueza, mas garanta a aplicação da riqueza para gerar renda contra a pobreza; não somente pague um valor pecuniário a pessoas em situação de pobreza, mas intermedeie o esforço para superação dessa situação.

Nesse sentido, a renda de cidadania seria uma política pública<sup>28</sup> não de assistência (como é o caso do BPC, do PBF, do AE etc.) e focalizada (em idosos, pessoas com deficiência, em situação de vulnerabilidade social, de pobreza ou extrema pobreza, desocupados ou desempregados etc.), mas de investimento e desenvolvimento na universalidade dos cidadãos brasileiros<sup>29</sup>.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BICHIR, Renata Mirandola. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. In: OLIVIERI, Cecília; MARTINELLI, Bruno (Org.). **I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas**. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades, v. I, 2016, pp. 61-68.

<sup>28</sup> V. “Políticas Públicas no Brasil” (2007), organizado por Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques; “Direito Administrativo e Políticas Públicas” (2006) e “Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas” (2013), de Maria Paula Dallari Bucci; “Regime Jurídico das Políticas Públicas” (2015), de Amauri Feres Saad; e “Políticas Públicas e Direitos Fundamentais” (2017), de Felipe de Melo Fonte.

<sup>29</sup> A renda de cidadania, no caso do Estado brasileiro, além dessas características gerais, poderia ter as seguintes características específicas, o que se apresenta a título de esboço: (1ª) que o Estado utilize o FCEP para financiar ações de enfrentamento e erradicação da pobreza em situações emergenciais (de força maior) e que crie um Fundo de Renda de Cidadania (FRC) para situações não-emergenciais (os casos fortuitos); (2ª) que o Estado preveja um valor pecuniário mensal referente a uma despesa básica de cidadania (DBC), assim entendido o valor necessário para um cidadão viver no Brasil, respeitadas as diferenças regionais e locais, se na zona urbana ou rural, no sentido de arcar com ou complementar, quando não oferecido pelo Estado, o pagamento de despesas com saúde (alimentação, consultas, exames, medicamentos, terapias etc.), moradia, vestuário, lazer, educação, ocupação profissional e deslocamentos urbanos e interurbanos; (3ª) que o Estado fixe um valor pecuniário mensal referente a uma renda básica de cidadania e suficiente para arcar com a DBC, considerando Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado no mês anterior; (4ª) que as pessoas jurídicas, assim como as pessoas físicas que tenham renda acima da DBC, possam contribuir para o FRC, com isenção parcial do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) ou do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), conforme o caso; (5ª) que a pessoa física que tenha renda abaixo da DBC ou não tenha renda percebida, em complemento ou na integralidade, o valor pecuniário da RC, com isenção integral do IRPF; (6ª) que os integrantes de uma família, até o segundo grau de parentesco, por consanguinidade ou afinidade, em linha ascendente e descendente, paguem proporcionalmente o montante necessário a complementar ou integralizar a RC dos demais integrantes da família; e (7ª) que, caso a família não consiga fazê-lo, as associações, os sindicatos, as fundações e/ou as empresas complementem ou integralizem a RC de seus associados, sindicalizados ou empregados.







BRASIL. Presidência da República. **Mensagem 743**. 2021/12/29. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm). Acesso em: 2023/04/17.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização dos Estados Americanos (OEA)**. 2016/07/11. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-de-integracao-regional/organizacao-dos-estados-americanos>. Acesso em: 2023/04/17.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como Categoria Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras (2010). Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso? **Texto para Discussão 75**. Centro de Estudos e Consultoria. Brasília: Senado Federal.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

DE SORDI, Denise Nunes. **Reformas nos Programas Sociais Brasileiros: solidariedade, pobreza e controle social (1990-2014)**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal de Uberlândia. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma Teoria dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direitos Humanos, Edição 1, 2022/03. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/531/edicao-1/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-de-1948>. Acesso em: 2023/04/17.

FREITAS, Fernando José Gomes. **Renda Básica de Cidadania: desenvolvimento do conceito (1516-1986), impacto político no Brasil (1975-2016) e experiências aplicadas (1982-2016)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado). Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2017.

GUERREIRO, Mário A. L. “Da época de Tocqueville à era da globalização: A questão da persistência da miséria”. Estudos sobre os paradoxos da pobreza e da desigualdade em países em desenvolvimento. In: TOCQUEVILLE, Alexis de ([1835] 2003). **Ensaio sobre a Pobreza**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003, pp. 133-160.

G1 (2019). Trio ganha Nobel de Economia 2019 por pesquisas que ajudam combate à pobreza. **G1**, Economia, Darlan Alvarenga, 14 out. 2019.





HERRERA FLORES, Joaquín. **La Reinención de los Derechos Humanos**. Andalucía: Editorial Atrapasueños, 2008.

HIMMELFARB, Gertrude. **Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians**. New York: Vintage Books, 1991.

HIMMELFARB, Gertrude. Introdução. In: TOCQUEVILLE, Alexis de ([1835] 2003). **Ensaio sobre a Pobreza**. Rio de Janeiro: UniverCidade, [1992] 2003.

HIMMELFARB, Gertrude. **The De-Moralization of Society: from Victorian Virtues to Modern Values**. New York: Vintage Books, 1994.

ISHIKAWA, Érica Taís Ferrara (2015). **Solidariedade como Princípio Constitucional e o Humanismo Necessário**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

NABAIS, José Casalta. **Por uma Liberdade com Responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994a.

NEVES, Marcelo. Entre integração e subintegração: a cidadania inexistente. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, Rio de Janeiro, 1994b, p. 253-276.

OEA – Organização dos Estados Americanos. CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **A Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/a.Introd.Port.htm#\\_ftnref5](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/a.Introd.Port.htm#_ftnref5). Acesso em: 2023/04/17.

PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda Básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. Rio de Janeiro: Cortez, 2018.

PENNA, José Osvaldo de Meira. Editorial sobre os paradoxos da pobreza. Estudos sobre os paradoxos da pobreza e da desigualdade em países em desenvolvimento. In: TOCQUEVILLE, Alexis de ([1835] 2003). **Ensaio sobre a Pobreza**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003, pp. 9-48.

RAVENTOS, Daniel. **El Derecho a la Existencia**. Barcelona: Ariel, 1999.

REIS, Helena Esser dos. Miséria, violação da democracia In: REIS, Helena Esser dos (Org.). **Democracia e Miséria**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, pp. 97-118.

RESENDE, Augusto César Leite de; MACHADO, Carlos Alcântara Augusto. A fraternidade como antídoto contra a aporofobia. **Sequência**: estudos jurídicos e políticos, v. 42, n. 1, 2021.





RGU – ROBERT GORDON UNIVERSITY (2007). **An Introduction on Social Policy:** British social policy. Aberdeen: RGU.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, [1999] 2010.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, [2009] 2011.

SEN, Amartya. Elements of a Theory of Human Rights. **Philosophy & Public Affairs**, v. 32, n. 4, 2004, pp. 315-356.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar:** a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Sub-cidadania:** para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazz. **Renda Básica de Cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda Básica de Cidadania:** a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Comunicação sobre o pauperismo. Parte I. In: TOCQUEVILLE, Alexis de. **Ensaio sobre a Pobreza.** Rio de Janeiro: UniverCidade, [1835] 2003, pp. 75-90.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Ensaio sobre o pauperismo. In: REIS, Helena Esser dos (Org.). **Democracia e Miséria.** São Paulo: Almedina Brasil, [1835] 2020, pp. 159-186.

VAN DER BORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van. **Renda Básica de Cidadania:** argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **Banker to the Poor:** The Autobiography of Muhammad Yunus. London: London Bridge, 2000.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **Banker to the Poor:** The Story of the Grameen Bank. London: Aurum Press, 2003a.





YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty**. New York: PublicAffairs, 2003b.

