

O ACESSO A RENDA COMO DIREITO SOCIAL: apontamentos em torno da construção de uma política pública de proteção social não-contributiva

Daniel Vieira Sarapu*

RESUMO

O presente artigo pretende traçar as linhas teóricas que constroem a relação entre o direito social à renda mínima e a efetivação do ideal de cidadania digna que norteia a Constituição da República Federativa do Brasil. A partir daí, pretende-se apontar os dilemas e desafios necessários à construção de uma política pública de transferência de renda de caráter não-contributivo. Pretende-se, com o artigo, aprofundar o debate sobre a temática dos programas de transferência de renda a partir da hipótese de trabalho que afirma que o direito social à renda mínima é condição para a realização da cidadania. A pesquisa se justifica pela escassa literatura sobre o tema dentro do campo da ciência jurídica, ainda que seja ela o campo privilegiado de investigação para a análise da relação entre o acesso a renda e a efetivação dos direitos sociais realizadores da cidadania. O marco teórico que orienta essa construção afirma que um maior acesso à renda proporcionado por esquemas de redistribuição social, vinculados ou não à contrapartida do trabalho, assegura aos cidadãos uma maior ‘liberdade real’, por lhes proporcionar um maior conjunto de oportunidades para seu desenvolvimento humano. O artigo se origina de pesquisa bibliográfica, construída a partir de uma reconstrução histórica da proteção social no Brasil, seguida da apresentação, reflexão e discussão dos debates levantados na atualidade acerca dos desafios teóricos para a construção e efetivação de uma política pública de acesso à renda.

Palavras-chave: Cidadania – Direitos sociais – Política pública – Programas de sustentação de renda

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 (CRFB/88) representou um marco político do Brasil, pois pela primeira vez na história constitucional a organização do Estado passou a se fundar a partir dos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana. A efetivação desses dois princípios depende, em grande medida, da implementação de direitos sociais que assegurem à população brasileira condições materiais minimamente suficientes para suprir suas necessidades econômicas, sociais e culturais. Isso implica, obviamente, a efetivação do rol de direitos previsto no art. 6º da CRFB/88, mas não se restringe a ele. A garantia de um mínimo de liberdade é pressuposto sem

* Doutor e Mestre em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Professor do curso de Direito da Universidade José do Rosário Vellano (UNIFENAS); Professor do curso de Direito da Faculdade Novos Horizontes; Professor do curso de Direito da UNA; Professor do curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC); Membro Avaliador da Comissão de Educação Jurídica da OAB/MG.

o qual se frustraria tanto a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, quanto qualquer possibilidade de reconhecimento da condição de cidadão ao indivíduo. Nesse quadro, assegurar o acesso a um mínimo de renda - mediante contraprestação pelo trabalho, sob a forma de direitos previdenciários ou por meio de benefícios sociais - é pressuposto para que o indivíduo se reconheça como sujeito de direitos, capaz de se inserir em sua comunidade, participar da esfera política e atuar no âmbito econômico com autonomia e independência.

No atual cenário político-constitucional, pode-se afirmar que o Brasil possui um esquema integrado direitos, benefícios sociais e políticas públicas, de caráter contributivo e não contributivo, que asseguram uma renda mínima contra a extrema pobreza ao cidadão. O presente artigo pretende apontar alguns aspectos controvertidos dessa proteção integrada que forma um direito social à renda mínima e traçar, ainda que provisoriamente, as diretrizes do caminho a ser adotado para que seja efetivado o ideal da cidadania digna pretendida pela CRFB/88.

A discussão se justifica porque por detrás das indagações levantadas por tais aspectos controvertidos, há um debate que evidencia concepções divergentes sobre o caminho a ser adotado pelo Estado na implementação das políticas sociais de acesso à renda. Esse debate tem, por pano de fundo, uma divergência sobre o ideal de cidadania digna traçado pela CRFB/88, bem como uma investigação sobre os modelos de justiça que lhe servem de inspiração. O propósito do presente artigo é apresentar a origem, o contexto e a natureza desse debate, delinear os argumentos assumidos nas posições divergentes e indicar os fundamentos que teóricos daquela que se entende ser a opção mais adequada para construir as políticas públicas de acesso a renda no marco da CRFB/88.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A construção histórica dos direitos sociais girou em torno do propósito de assegurar aos indivíduos - inicialmente a classe trabalhadora e, posteriormente, toda a população - um patamar de renda suficiente para proporcionar condições dignas de vida e indispensáveis para o exercício da cidadania. As principais conquistas do nascente Direito do Trabalho dos movimentos operários do séc. XIX foram construídas em torno do direito à renda mínima. Elas tiveram por escopo assegurar, de um lado, um salário mínimo capaz de proporcionar ao trabalhador uma contraprestação suficiente para atender suas necessidades básicas e, de outro,

limitar a autonomia privada dos contratantes do mercado de trabalho para que a hipossuficiência econômica dos trabalhadores não os colocasse em uma posição inferior de barganha em relação às condições de trabalho. Isso implicou limitar os ganhos do capital por meio da restrição da duração da jornada de trabalho, da imposição de períodos obrigatórios de repouso e descanso e da minimização dos riscos que ameaçam a saúde e a segurança do trabalhador.

O momento seguinte do desenvolvimento e da consolidação dos direitos sociais se deu no final do século XIX e ao longo do século XX com a introdução de esquemas de previdência social que asseguravam à classe trabalhadora poder desfrutar de um patamar mínimo de renda em situações de impossibilidade de participação no processo produtivo. Ainda que estruturada em diferentes modelos e sistemas, de um modo geral todos os ordenamentos jurídicos nacionais passaram a contar com esquemas de proteção ao trabalhador e seus dependentes em situações de desemprego, velhice, doença ou acidente. A previdência social assumiu o papel de proporcionar aos trabalhadores uma renda substitutiva ao salário nas hipóteses de perda de sua capacidade produtiva. A principal função da garantia de renda mínima da previdência social era impedir que o trabalhador recaísse em um estado de pobreza e miséria caso se tornasse incapaz de obtê-la por meio de sua força de trabalho. A partir de recursos angariados junto à coletividade - a classe trabalhadora ou a totalidade dos contribuintes, conforme o sistema - a previdência social ampliou as hipóteses de cobertura contra as situações que colocavam em risco as condições materiais de subsistência do cidadão. A partir de então, a responsabilidade pelo destino da classe trabalhadora passou a ser compartilhada por toda a sociedade, fundando, assim, o princípio da fraternidade ou também da solidariedade social.

A mais recente fronteira de expansão do direito social à renda se deu no campo da seguridade social, sob a forma de um renovado enfoque do papel da assistência social. No Brasil, esse movimento teve início com a previsão do benefício de prestação continuada (BPC) no art. 205, inc. V, da CRFB/88 e ganhou força com o advento da Emenda Constitucional nº 31 de 2000 (E.C. 31/2000), que criou o Fundo de Combate à Pobreza. Este último permitiu a implementação de um amplo programa social de transferência de renda que tem por carro-chefe o benefício social denominado Bolsa-Família. Em conjunto, esses benefícios instituíram no Brasil o direito à proteção social não contributiva (SPOSATI, 2009), que estende o direito à renda mínima não apenas à classe trabalhadora, mas a toda população brasileira – especialmente aos grupos sociais que historicamente se encontram à margem do processo produtivo.

No caso brasileiro, essa expansão adquire um significado particularmente relevante. Como pontua Boaventura Santos (1985), na condição de país semiperiférico da ordem econômica mundial, as políticas públicas do Estado Social brasileiro nunca proporcionaram níveis de bem-estar - materializados sob a forma de acesso universal a serviços públicos, emprego e renda (HABERMAS, 1985) - equivalentes àqueles desfrutados nos países industrializados. Ao contrário, devido à limitação da capacidade econômica do país, somada a uma tradição cultural pouco vocacionada à solidariedade social, o Estado Social brasileiro se revelou uma promessa inacabada.

De um lado, houve nesse período um considerável avanço na legislação trabalhista e previdenciária, com a introdução da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e com a universalização da previdência social a toda classe trabalhadora a partir dos anos 1970. No entanto, as benesses do Estado Social brasileiro não alcançaram as populações que delas mais precisavam, especialmente no que diz respeito ao acesso à renda mínima. Afinal, elas se restringiam aos trabalhadores urbanos da cadeia produtiva formal. Quando muito, as populações urbanas e rurais menos favorecidas se inseriam no processo produtivo por meio do trabalho informal, alheio à tutela tanto da CLT, quanto da legislação previdenciária. O histórico de origem na pobreza ou na miséria, somado à falta de suporte de serviços públicos básicos de saneamento, saúde e educação, reproduziam, assim, o círculo vicioso de exclusão social que impedia à população menos favorecida desfrutar das garantias de renda mínima previstas na legislação trabalhista e previdenciária.

A Constituição de 1988 surgiu com a proposta de revolucionar esse estado de coisas. Os direitos trabalhistas básicos associados à garantia de renda mínima - incluindo-se aí o direito ao salário mínimo, ao seguro-desemprego, ao seguro contra acidente de trabalho e ao salário-família - foram elevados ao *status* de direitos sociais da classe trabalhadora. A seguridade social também se estruturou com *status* de norma constitucional, abrangendo a previdência e a assistência social, juntamente com a saúde pública (JACCOUD, 2009). Desse modo, além de preservar as conquistas de renda mínima já asseguradas no campo do direito do trabalho e do direito previdenciário, como visto acima, a CRFB/88 - especialmente a partir da E.C. 31 / 2000 - permitiu a criação de benefícios assistenciais responsáveis por assegurar uma renda mínima aos excluídos do mercado de trabalho formal e da previdência social. Soma-se a isso o fato de que a última década experimentou também uma política de valorização do salário mínimo, pela qual os reajustes anuais vêm superando os índices inflacionários, pressionando, de um modo geral,

o valor dos benefícios previdenciários e dos pisos salariais das categorias para uma perspectiva de ganho real.

Nesse contexto é que se insere o debate acerca da concepção e estruturação da proteção social no Brasil. A divergência está relacionada, principalmente, ao valor, papel e importância dos programas de transferência de renda de natureza não contributiva na constituição dessa rede integrada que compõe o direito social a uma renda mínima.

3 DIVERGÊNCIAS TEÓRICAS ACERCA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

3.1 A defesa da cidadania pela oposição aos programas de transferência de renda

Em um extremo do debate encontra-se a posição que afirma que, por diversos fatores, os programas de transferência de renda desempenham um papel negativo na tentativa de coadunar o acesso à renda com o ideal da cidadania digna. Seu principal argumento sustenta que a dignidade humana se liga necessariamente ao primado do trabalho. Por isso, afirmam que enquanto o indivíduo não for capaz de proporcionar sua própria renda pela via do trabalho e necessitar de auxílio financeiro estatal para sobrevivência, sua condição de cidadão permanecerá comprometida. Trata-se de posição ligada ao paradigma da centralidade do trabalho (ANTUNES, 1999), que tem suas origens na filosofia dos séculos XIX e XX, segundo o qual essa categoria seria essencial ao desenvolvimento individual e social.

Essa posição denuncia que os programas de transferência de renda não só autorizam o acesso a renda sem a contrapartida em trabalho por parte do indivíduo, como também criariam obstáculos sérios de acesso ao mercado formal de trabalho por instituírem uma 'armadilha assistencialista'. Os programas de transferência de renda criaram 'custos de transação' para os beneficiários abandonarem o auxílio estatal e ingressarem no mercado de trabalho para receber um salário mínimo pelo cumprimento de uma jornada padrão de trabalho (BRITO, 2011). Ao contrário, apontam que os programas de transferência de renda teriam o efeito inverso de estimular um comportamento social baseado no 'efeito carona': aqueles que recebem baixos salários na base da cadeia produtiva optariam por abandonar o trabalho formal em troca dos benefícios de renda mínima não vinculados ao trabalho (NOZICK, 2011).

Um terceiro questionamento dessa posição aponta para o fato de que os programas de transferência de renda estabeleceriam uma relação de dependência econômica responsável por instituir uma forma perversa de clientelismo entre governantes e eleitores (MOURA, 2007). A prática política seria permeada por uma barganha entre promessas de manutenção ou eventual ampliação dos benefícios sociais em troca de lealdade política. Nesse sentido, os programas de transferência de renda desvirtuariam a autonomia política individual que permeia o ideal de cidadania da Constituição de 1988, comprometendo, assim, a própria democracia.

Por último, afirma-se que a destinação de recursos para programas de distribuição de renda seria uma política pública perdulária e ineficaz, pois, de um lado, o valor dos benefícios não seria suficiente para realmente assegurar uma vida livre de privações materiais à população carente; de outro, reduziria o montante de recursos disponíveis para políticas públicas que proporcionam legados mais duradouros à população, como saúde, educação e infraestrutura.

3.2 Os programas de transferência de renda como um mal necessário

A posição intermediária comunga do ideal de que a cidadania digna exige que o acesso à renda pela população da base da pirâmide social se dê primordialmente por meio do trabalho assalariado. Ela reconhece, contudo, que o estágio socioeconômico do país no final do séc. XX e início do séc. XXI reproduzia um círculo vicioso de exclusão social que não permitia à população carente se estruturar para o ingresso no mercado formal de trabalho (“*poverty trap*”).

Assim, os programas de distribuição de renda seriam admitidos como medida excepcional para interromper a lógica perversa de reprodução da miséria no país. A iniciativa deveria assumir um caráter transitório e subsidiário, justificada tão somente pelo tempo necessário a se corrigir as distorções históricas de desigualdade na distribuição de renda no país. Para o futuro, a tendência deve ser uma retração dos investimentos em políticas públicas de transferência de renda, à medida que as populações menos favorecidas das gerações presentes e futuras tenham condição de se integrar ao mercado de trabalho formal a partir das oportunidades proporcionadas pelo auxílio recebido.

Os programas de transferência de renda seriam, assim, um meio necessário - ainda que indesejado - para que os indivíduos ou seus sucessores possam obter, no futuro, sua renda pela via do trabalho formal.

3.3 A renda mínima como um direito incondicional

Na outra ponta do debate, sustenta-se posição que supera a premissa de que uma vida digna se vincula, necessariamente, ao primado do trabalho produtivo. O trabalho como forma de valorização e crescimento pessoal não se confundiria com a ideia de que a renda é o meio que proporciona ao homem uma base material para que ele possa realizar escolhas livres e, assim, concretizar uma cidadania digna na qual ele se reconhece como sujeito de direitos.

Sendo assim, em princípio, não importaria para a dignidade do homem que a origem de sua renda decorra do trabalho formal ou de um benefício estatal. Pelo contrário, o argumento central dessa posição é o de que a dignidade do homem é violada quando lhe falta um mínimo de renda para sobrevivência, pois nesse caso ele se torna suscetível à exploração econômica e às privações da miséria. Por isso, seus defensores sustentam inclusive que os programas de transferência devem se converter no direito a uma Renda Básica Universal ou de Cidadania, devida não apenas à população carente, mas a todos os membros de uma comunidade política (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2006; SUPLICY, 2002).

O fundamento deste posicionamento está no real libertarianismo, uma posição político-filosófica sobre a justiça da organização da estrutura básica social. Segundo Van Parijs (2003), a liberdade real implica, de um lado, o respeito, por parte do Estado e de terceiros, às liberdades e garantias que formam o campo de ação do indivíduo. Mas exige, de outro, que o indivíduo tenha acesso a meios materiais suficientes para que seja capaz de organizar e estruturar sua vida pessoal e de sua família. Isso porque, caso ele venha a se colocar em um estado de extrema necessidade econômica, sua capacidade de realizar escolhas livres entre alternativas reais sobre como conduzir sua vida fica anulada ou, ao menos, comprometida. Somente quando o indivíduo dispõe de um conjunto de oportunidades (*opportunity set*) que lhe confere poder para escolher entre alternativas reais de formas de vida é que se pode afirmar que ele é, de fato, livre.

Essa posição se assenta na premissa de que não haveria um antagonismo entre as políticas públicas de acesso a renda no campo da assistência social, do direito do trabalho ou do direito previdenciário. Ao contrário, a proteção social contributiva e não contributiva implementada no país com a CRFB/88 se retroalimentaria de modo a constituir uma rede reciprocamente

complementar de efetivação da cidadania digna, pois, unidas, proporcionariam um maior empoderamento das classes menos favorecidas da sociedade (BRONZO, 2009).

Em primeiro lugar, isso se deve ao fato de que os programas de distribuição de renda têm o potencial de proporcionar o impulso necessário para que o indivíduo e sua família possam se estruturar social e economicamente de modo a chegar ao mercado formal de trabalho. Entretanto, mais do que essa função de transição, sua permanência se justificaria como uma garantia contra o retorno à condição de miséria no país. Isto realizaria o princípio da proibição do retrocesso social, que orienta a compreensão dos direitos sociais em geral (SARLET, 2010).

Além disso, os programas de transferência de renda também auxiliam as políticas de valorização do salário mínimo. Como o trabalhador passa a contar com uma alternativa real de não se sujeitar a condições de trabalho que não apresentam uma justa contraprestação salarial, os agentes políticos e econômicos são pressionados a oferecerem pisos salariais mais atraentes no mercado de trabalho - melhorando, por conseguinte, o valor dos benefícios previdenciários em geral. Com isso, haveria uma tendência para a elevação do padrão geral da renda no país.

Para essa posição, portanto, a análise da questão posta pela 'armadilha assistencialista' deixa de dar enfoque ao comportamento do indivíduo para enfatizar a lógica da negligência e da exploração presente na atuação dos agentes políticos e econômicos, respectivamente. Em resumo, seu argumento é o de que se empregadores minimizassem suas margens de lucro na exploração da mão de obra, com oferta de postos de trabalho com salários mais elevados e condições mais atrativas, provavelmente o indivíduo optaria por organizar sua vida em direção ao trabalho formal.

Por fim, essa posição desmistifica o argumento de que os programas de distribuição de renda são detratores da cidadania política. Em primeiro lugar porque quanto maior o acesso à renda, menores seriam as pressões materiais pela sobrevivência que recaem sobre o indivíduo. Isso lhe conferiria uma maior independência e autonomia para desenvolver uma percepção crítica sobre o universo político, especialmente se associada a uma política de acesso à educação, como é o caso do Bolsa Família. Em segundo lugar, porque o desvirtuamento dos programas de distribuição de renda em práticas clientelistas poderia ser facilmente mitigado caso eles contassem com uma regulamentação legal clara e objetiva, sob a forma de uma garantia não sujeita às oscilações da sucessão governamental. Isso restringiria em muito o espaço para

manobras de cunho eleitoreiro, pois deixariam de ser socialmente percebidos como benesses de um governo ou de um partido político.

Novamente, essa posição defende que o problema da corrupção da virtude política exige uma mudança de foco. Ao invés de afirmar que há um vício no comportamento social que firma lealdades partidárias em torno da bandeira dos programas de distribuição de renda, identificam que a real questão reside no fato de que o poder legislativo seria inerte em cumprir seu papel de exprimir, por meio da produção legislativa, os anseios da parcela majoritária da população que ele representa.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E ACESSO A RENDA (OU QUAL O CAMINHO A SER TRILHADO?)

Uma das primeiras tentativas de caracterização dos direitos sociais na literatura científica, e que até hoje é referência no debate sobre os direitos essenciais à efetivação da cidadania, foi realizada por T. H. Marshall (1950) em *Citizenship and Social Class*. Ali, o autor propõe uma análise histórica do desenvolvimento da cidadania a partir de três elementos que a constituem: a cidadania civil¹, decorrente do exercício das liberdades individuais, a cidadania política², decorrente do exercício dos direitos e prerrogativas de participação na vida política, e a cidadania social, decorrente do acesso à renda e bem-estar. Muito embora essa classificação seja controversa na literatura jurídica contemporânea³, em razão de sua peculiar localização histórica, credita-se a ela o mérito de delinear com clareza o teor e o conteúdo dos direitos sociais. Segundo Marshall (1950, p. 149):

By the social element I mean the whole range from the right to a modicum economic welfare and security to the right to share to the full in social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society. The institutions most closely connected with it are the educational system and the social services⁴.

¹ "The civil element is composed of the rights necessary for individual freedom - liberty of the person, freedom of speech, thought and faith, the right to own property and to conclude valid contracts, and the right to justice." (MARSHALL, 1950, p. 148).

² "By the political element I mean the right to participate in the exercise of political power, as a member of a body invested with political authority or as an elector of the members of such body. the corresponding institutions are parliament and councils of local government." (MARSHALL, 1950, p. 148-149)

³ Trata-se do debate que discute as chamadas dimensões ou gerações de direitos fundamentais, presente, por exemplo, nas obras de Bobbio (2004), Bonavides (2014) e Canotilho (2003).

⁴ "Pelo elemento social eu me refiro ao amplo espectro de direitos que vão desde o direito a um módico bem-estar econômico e a segurança de poder participar de fatia da totalidade da herança social, ao

Marshall (1950) também traz uma ampliada definição de cidadania que a relaciona intimamente ao tempo histórico. O autor afirma que cada sociedade constrói um ideal de cidadania condizente com seu desenvolvimento social, econômico e cultural e que esse ideal de cidadania se presta a dois papéis: a) medir o status de igual pertença dos membros da comunidade; b) servir de meta de atuação do Estado para estender direitos àqueles que não desfrutam plenamente desse status. Nas palavras do autor:

Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed. There is no universal principle that determines what those rights and duties shall be, but societies in which citizenship is a developing institution create an image of an ideal citizenship against which achievement can be measured and towards which aspiration can be directed⁵. (MARSHALL, 1950, p. 149-150).

De outra sorte, Rawls (2003, p. 240) destaca a importância e o papel do acesso à renda enquanto bem social primário indispensável para a organização justa da sociedade no contexto das sociedades contemporâneas, quando afirma que:

Renda e riqueza são meios gerais polivalentes fundamentais para a realização de um amplo leque de fins (permissíveis), sejam eles quais forem, e em particular, o fim de realizar as duas faculdades morais e promover o fim das concepções (completas) de bem que os cidadãos afirmam ou adotam.

A partir de Rawls, a relação entre o acesso à riqueza e a realização da liberdade humana foi posteriormente desenvolvida por Philippe Van Parijs (2003) em *Real Freedom for All: What (if anything) can justify capitalism?*. Nessa obra, o autor afirma que a liberdade real - e, portanto, a possibilidade de uma vida digna segundo as promessas de cidadania das sociedades contemporâneas - exige que o indivíduo tenha a sua disposição, além das garantias formais de liberdade, um conjunto de oportunidades capaz de lhe conferir alternativas reais de escolhas sobre como conduzir sua vida:

I shall use the term real freedom to refer to a notion of freedom that incorporates all three components - security, self-ownership, and opportunity - in contrast to formal

direito de viver a vida de um ser civilizado segundo os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços de assistência social”

⁵ “Cidadania é um status conferido àqueles que são membros plenos de uma comunidade. Todos que possuem esse status são iguais no que diz respeito aos direitos e aos deveres que o status atribui. Não há um princípio universal que diz quais seriam tais direitos e deveres, mas sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal contra a qual as conquistas podem ser mensuradas e em direção a qual as aspirações podem ser dirigidas”.

freedom, which only incorporates the first two. Unlike the formal freedom, the opportunity, and hence the real freedom, to do whatever one might want to do can only be a matter of degree. The ideal of a free society must therefore be expressed as a society whose members are maximally free rather than simply free⁶ (VAN PARIJS, 2003, p. 22-23)

Na citada obra e também em *Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos*, escrita em coautoria com Yannick Vanderborght, Van Parijs (2006) sustenta que o caminho para uma sociedade justa e, ao mesmo tempo, livre se perfaz pela via da atribuição de uma renda mínima universal a todos os membros da comunidade política, como um dividendo decorrente da participação coletiva nos frutos da cooperação econômica e social⁷.

A efetivação da liberdade material e, portanto, da cidadania por meio dos direitos sociais foi inicialmente concebida no contexto do paradigma do Estado Social. Habermas (1985, p. 119) inscreve o Estado Social no projeto da modernidade enquanto promessa de proporcionar à classe trabalhadora "*as possibilidades de viver em liberdade, justiça social e bem-estar crescente*".

O filósofo alemão afirma que as sociedades industriais foram capazes de satisfazer precariamente essa promessa no curto período de tempo entre o pós-guerra e a reconstrução europeia, por meio de uma intervenção estatal baseada em legislações de cunho social e na atribuição de poder às classes trabalhadoras para conquistarem direitos pela via da negociação coletiva. Habermas (1983, p. 119) atrela, ainda, o êxito da proposta do Estado Social ao paradigma do trabalho formal⁸ na medida em que:

Elas [*as relações profissionais*] subsistem como ponto de referência não só para as medidas de humanização de um trabalho que continua marcado pela alienação, mas sobretudo para as medidas que devem atenuar os riscos do trabalho assalariado (acidente, doença, perda do posto de trabalho, velhice desvalida). Decorre daqui que todas as pessoas válidas para o trabalho devam estar integradas no sistema de ocupação assim aperfeiçoado e afeiçoado - o pleno emprego. O equilíbrio só funciona

⁶ "Devo usar o termo real liberdade para me referir à noção de liberdade que incorpora todos os três componentes – segurança, propriedade de si e oportunidade – em contraste à liberdade formal, que incorpora apenas os dois primeiros. Diferentemente da liberdade formal, a oportunidade e, portanto, liberdade real, de se fazer o que quer que alguém possa querer somente pode ser uma questão de grau. O ideal de uma sociedade livre deve, assim, ser expresso como uma sociedade em que os membros são livres 'ao máximo', ao invés de simplesmente livres".

⁷ No Brasil, a mesma ideia é defendida por Eduardo M. Suplicy (2002). Sobre a correlação entre renda básica universal ou de cidadania e o desenvolvimento da noção de liberdade, veja-se o meu próprio *Para salvar a liberdade através da solidariedade: a justiça como real-liberdade-para-todos proposta por Phillippe Van Parijs* (SARAPU, 2007).

⁸ Antunes (1999) retoma a discussão sobre a centralidade do paradigma do trabalho no contexto contemporâneo, a partir do debate estabelecido pelo próprio Habermas e Lukács.

se o papel do assalariado a tempo inteiro se transformar em regra. Por encargos que continuam associados a um status cômodo de trabalho por conta de outrem, o cidadão é compensado, na sua qualidade de cliente das burocracias do Estado de bem-estar, com a aquisição de direitos e, no seu papel de consumidor de bens de massa, com poder de compra.

Por outro lado, Boaventura Santos (1985) retrata a realidade do Estado Social no contexto dos países semiperiféricos ao afirmar que neles a atuação estatal foi marcada por uma discrepância que lhe era constitutiva. Descrevendo a realidade de Portugal, o autor forneceu uma perfeita caracterização do Estado Social brasileiro:

Ao nível da sua matriz jurídico-institucional, o Estado fortaleceu-se e multiplicou os seus meios de acção, ampliou os aparelhos e os respectivos serviços e burocracias, formalizou e oficializou vastos domínios da vida social, cobrindo-os com um manto regulamentar espesso e pesado. No entanto, ao nível da prática estatal concreta e efectiva, isto é, do conjunto das acções e omissões do Estado no quotidiano da regulação social, o Estado parece ter minguado no seu raio de acções oficial e perdido força e motivação para mobilizar os meios que formalmente dispõe. As burocracias parecem demasiado pesadas para atingirem os seus fins e os aparelhos parecem bloqueados. Em consequência, o Estado age frequentemente à revelia das políticas oficiais que se propõe e subverte o seu próprio quadro jurídico e institucional, pactuando, por acção ou omissão, com comportamentos que o violam, quando não chega a fomentá-los. (SANTOS, 1985, p. 890).

Castro (2009) aponta como essa lógica de atuação do Estado se traduziu, no Brasil, em uma política de proteção social seletiva no plano dos beneficiários, heterogênea no plano dos benefícios e fragmentada no plano institucional e financeiro, o que acabou se traduzindo em uma cidadania marcada pela inclusão e exclusão seletiva.

Sposati (2009, p. 19) mostra de que modo a CRFB/88, ao conceber a seguridade social sob um prisma ampliado, representou o marco histórico de virada do Estado brasileiro para uma postura compromissada com a efetivação da cidadania e da dignidade de modo universal:

A CF/88 foi um marco histórico ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Trata-se de mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à construção social. Houve uma verdadeira transformação quanto ao status das políticas sociais relativamente às suas condições pretéritas de funcionamento.

A partir da CRFB/88 tornou-se possível falar do direito a uma proteção social não contributiva. Sposati (2009) reconhece, contudo, que há uma tensão entre os modelos de política de assistência social, fruto da própria dinâmica das forças sociais e políticas em ação na construção do Estado brasileiro. De um lado, a autora alinha a concepção que caracteriza as políticas de

assistência social como dever do Estado e direito da população, segundo a qual o Estado é impulsionado a promover maciços investimentos e recursos a fim de efetivá-las em âmbito nacional. De outro, coloca a concepção que entende ser a atuação do Estado pautada pelo princípio da subsidiariedade, segundo o qual a intervenção estatal somente se justifica como última medida, optando-se por um modelo de assistência social promovida por entidades sociais subvencionadas pelo Estado.

A proteção social não contributiva no país se deu, inicialmente, por meio do Benefício de Prestação Continuada, mas adquiriu status universal por meio do Bolsa Família. Cunha (2009) apresenta a história dos programas de transferência de renda que culminaram na consolidação do Bolsa-Família e demais benefícios sociais a ele atrelados. Aponta também de que maneira o Brasil fez a opção por um modelo de proteção social não contributiva baseado: a) em políticas públicas que priorizam as populações menos favorecidas e marginalizadas da sociedade; b) por meio de exigência de condicionalidades relacionadas ao desenvolvimento e integração de outros direitos sociais, como a educação e a preservação do núcleo familiar.

Essa estratégia estaria diretamente relacionada a uma política de empoderamento das classes menos favorecidas. Sen (1997) afirma que o empoderamento exige, em primeiro lugar, uma mudança nas relações de poder em favor daqueles que antes se encontravam despojados do controle de suas próprias vidas. No caso dos grupos sociais em que essa ausência de controle tem por causa principal a pobreza, uma política de empoderamento deve proporcionar acesso a recursos materiais que permitem a retomada do poder sobre seu próprio destino, permitindo-lhes, em última instância, o desenvolvimento cada vez maior de suas capacidades humanas.

Entretanto, o empoderamento depende não apenas de fatores externos, como o acesso a recursos materiais, mas exige também o desenvolvimento conjunto de uma capacidade de expressão da própria identidade (SEN, 1997). Esse processo de transformação interna, comumente denominado de conscientização, proporciona autoconfiança aos grupos desfavorecidos, permitindo-lhes a superação das barreiras que outrora lhes colocavam no degrau mais baixo da pirâmide social, notadamente a impossibilidade de acesso à renda por seus próprios meios. Nesse sentido, Sen (1997, p. 8) afirma que políticas de combate à pobreza mais efetivas em proporcionar o empoderamento das classes menos favorecidas - por meio de programas de transferência de renda, por exemplo - seriam superiores às políticas convencionais do Estado de bem-estar:

Group poverty usually has a long history. Economic, social and political factors interact to perpetuate the experience of poverty; thus deprivation / marginalization / oppression occur along more than one dimension. But while this makes the experience of poverty more encompassing, it also means that positive changes can be effected through actions that address the multi-dimensional nature of poverty. An anti-poverty strategy that focusses on empowerment can address this intrinsic multi-dimensionally better than a standard welfare-driven programme to create assets or generate incomes⁹.

As considerações teóricas acima delineadas permitem concluir, a princípio, que os programas de transferência de renda seriam o desdobramento lógico de um modelo de justiça comprometido em instituir uma sociedade realmente livre, uma vez que a efetivação da cidadania digna prevista na Constituição de 1988 exige que as políticas sociais de acesso à renda mínima adotem uma perspectiva que integra, com igual destaque, as proteções sociais contributivas e não contributivas.

Isto porque o reconhecimento generalizado de um direito social à renda mínima seria seguido de uma proposta de emancipação individual que traz a vantagem de não ser acompanhada das exigências e contrapartidas que marcaram a política assistencialista do Estado Social. Ao contrário, com a transferência direta da renda ao indivíduo, preserva-se sua subjetividade e liberdade, valores imprescindíveis a uma sociedade que se pretende fraterna e, ao mesmo tempo, justa, como é o caso do Brasil pós-1988. Nesse sentido, pode-se afirmar que o direito ao acesso à renda é uma pré-condição para o reconhecimento de outros direitos que se seguem à capacidade de estruturação econômica pessoal e familiar da população.

O direito a uma renda mínima também confere às classes menos favorecidas uma melhor posição de barganha no mercado de trabalho, aliviando, assim, a exploração própria do modo de produção capitalista. Desse modo, favorece também o desenvolvimento de uma sociedade mais plural, porque confere às comunidades locais e regionais melhores condições de enfrentamento das pressões demográficas e culturais decorrentes da busca por alternativas econômicas de sobrevivência.

⁹ “Pobreza coletiva geralmente possui uma longa história. Fatores econômicos, sociais e políticos interagem no sentido de perpetuar a experiência da pobreza; por consequência privação / marginalização / opressão ocorrem ao longo de mais de uma dessas dimensões. Contudo, enquanto isso faz a experiência da pobreza mais circular, também significa que mudanças positivas podem ser efetivas por meio de ações que abordam a natureza multidimensional da pobreza. Uma estratégia antipobreza cujo foco é o empoderamento pode abordar essa multidimensionalidade intrínseca melhor do que um programa padrão de natureza welfarista no sentido de criar resultados ou gerar receitas”.

O direito a uma renda mínima impulsiona grupos tradicionalmente excluídos do debate político em direção a melhores condições de exercício da cidadania. Isso porque a oferta de um melhor conjunto de oportunidades permite que suas reivindicações e pretensões políticas possam ser cada vez mais ouvidas e consideradas. Sendo assim, pela via da participação política, o indivíduo passa a se reconhecer como sujeito de direitos não somente no âmbito econômico, mas também na esfera política.

Desse modo, pode-se afirmar, que os Programas de Transferência de Renda são parte integrante e essencial do esquema integrado de direitos, benefícios e políticas públicas previsto pela CRFB/88 como elemento indispensável para a realização do cidadania digna e que sua estada não deve ser passageira ou transitória caso o país pretenda levar a sério sua proposta de construir, de fato, uma sociedade justa e fraterna. Pelo contrário, respeitado potencial e a condições econômicas, o que se espera é justamente que ele seja o primeiro passo para a efetivação de uma Renda Básica de Cidadania.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a apontar os aspectos controvertidos que gravitam em torno do debate acerca do acesso à renda como um direito social instituído no quadro da CRFB/88. Mais especificamente, pretendeu apresentar a divergência de posições acerca do papel dos programas de transferência de renda enquanto caminho para a efetivação da cidadania.

Após reconstrução histórica que contextualizou a proteção social no Brasil e evidenciou a existência de uma garantia de acesso à renda mínima como direito social, apresentou-se as três principais posições acerca do valor, papel e importância dos programas de transferência de renda na efetivação do ideal de cidadania da CRFB/88.

Em seguida, foram reunidos argumentos no sentido de sustentar que as políticas públicas de acesso a renda devem ser construídas em torno da instituição de programas de transferência de renda de natureza não contributiva. Isto porque os mesmos possuem um maior potencial para a efetivação da liberdade real dos cidadãos, conferindo, por conseguinte, um maior empoderamento às classes menos favorecidas contra as opressões econômicas, políticas e sociais que minam toda e qualquer possibilidade de desenvolvimento de uma vida digna.

6 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio Sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho. Coimbra: Almedina, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). In: **Vade Mecum Legislação**. São Paulo: Método, 2014.

BRITO, Alessandra Scalioni. Efeitos esperados pela teoria econômica de políticas de transferência de renda sobre o mercado de trabalho. In: **Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento**. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, maio de 2011. Disponível em << http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD43_2.pdf>>. Acesso em 20/03/2014.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 171-203.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 87-132.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Lisboa: Almedina, 2003;

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 331-362.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 57-86.

HABERMAS, Jürgen. A nova opacidade: A crise do Estado-Providência e o esgotamento das energias utópicas. **Revista de Comunicação e Linguagens**, Lisboa, 1985, nº 2, p. 115-128.

MARSHALL, Thomas Humpfrey. Citizenship and social class. In: MANZA Jeff, SAUDER, Micheal (org.). **Inequality and society**. Nova Iorque: W.W. Norton and co., 2009. p. 148-154.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.10, n.1, p. 115-122, jan./jun. 2007

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 496p. Tradução de Fernando Santos.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: Uma Reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 306p. (Coleção Justiça e Direito).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português. **Análise Social**, Lisboa, vol. XXI, nº 87-88-89, p.869-901.

SARAPU, Daniel Vieira. **Para salvar a liberdade através da solidariedade**: a justiça como real-liberdade-para-todos proposta por Philippe Van Parijs. 2007. 249 f. Dissertação (Mestrado em Teoria do Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica; dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out. / dez. 2005.

SEN, Gita. Empowerment as an approach to poverty. In: UNDP. **Human Development Report**. Nova Iorque, 1997. Disponível em <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>>. Acesso em 02/02/2014.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-56.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda Básica de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Perseu Abramo, 2002. 368p.

VAN PARIJS, Philippe. **Real Freedom for All**: What (if anything can) justify capitalism? Oxford: Oxford University, 1995. 330p. (Coleção Oxford Political Theory).

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 191p.