



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO**

**HERMANO DE OLIVEIRA SANTOS**

**FUNÇÃO SOCIAL DA RENDA DE CIDADANIA**  
**UMA ARQUEOGENEALOGIA DO DISCURSO SOBRE POBREZA NO BRASIL**

**SALVADOR**  
**2023**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO**

**HERMANO DE OLIVEIRA SANTOS**

**FUNÇÃO SOCIAL DA RENDA DE CIDADANIA**  
**UMA ARQUEOGENEALOGIA DO DISCURSO SOBRE POBREZA NO BRASIL**

Texto defendido em sessão pública e aprovado como tese de doutorado.

**Área de Concentração:** Jurisdição Constitucional e Novos Direitos.

**Linha de Pesquisa:** Direitos Pós-Modernos: Bioética, Cibernética, Ecologia e Direito Animal.

**Orientador:** Prof. Dr. Ricardo Maurício Freire Soares.

**SALVADOR**  
**2023**

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237 Santos, Hermano de Oliveira  
Função social da renda de cidadania: uma arqueogenealogia do discurso sobre pobreza no Brasil / por Hermano de Oliveira Santos. – 2023.  
300 f.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Maurício Freire Soares.  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2023.

1. Cidadania. 2. Contrato social. 3. Justiça social. I. Soares, Ricardo Maurício Freire. II. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III. Título.

CDD – 342.085

## FOLHA DE AVALIAÇÃO

Resultado da avaliação da defesa pública do texto intitulado “**Função Social da Renda de Cidadania**: uma arqueogenealogia do discurso sobre pobreza no Brasil” por seu autor, **Hermano de Oliveira Santos**, matrícula SIGAA/UFBA 2019141796, perante a banca examinadora composta pelos Professores identificados abaixo, conforme autorizado pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD/UFBA), conforme os arts. 20; 23, IV; 38; e 40 do Regimento Interno do PPGD/UFBA:

**Nota:** 9,5 (nove e meio)

Reprovada

Aprovada

Aprovada com Distinção

Salvador, 29 de maio de 2023.

**Prof. Dr. CÁSSIUS GUIMARÃES CHAI**

Examinador Externo  
UFMA/FDV

**Prof. Dr. JOÃO CARLOS SOUTO**

Examinador Externo  
UniCEUB

**Prof. Dr. DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR**

Examinador Interno  
PPGD/UFBA

**Prof. Dr. JAIME BARREIROS NETO**

Examinador Interno  
PPGD/UFBA

**Prof. Dr. RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES**

Orientador  
PPGD/UFBA

[...] que ninguém cuide de mim mais do que em mim vê ou de mim ouve.  
(2 Coríntios 12 : 6)

*Kí Òrìsà-nlá, Olú àtélesé, a gbénon dídùn là!*  
Que o Grande Orixá, Senhor da sola dos pés, guie-nos aos benefícios da riqueza!  
(Primeiro verso da Oração a Oxalá)

A quem precisa de ajuda para sobreviver,  
para que possa viver com liberdade e dignidade.

## AGRADECIMENTOS

A minha Família, que me deu a vida e me ensina a viver, especialmente meu Pai, economista de formação, empreendedor por vocação e mestre do respeito; e minha Mãe, assistente social de formação e por vocação e mestra do cuidado. Este trabalho é um registro de minha eterna gratidão pela educação que me legaram e uma singela homenagem a suas trajetórias de vida.

Aos amigos Daniel Nicory do Prado, por acreditar e me estimular a acreditar em minha capacidade de criar; Pedro Lívio Sande Vieira, por seu exemplo de livre pensar com rigor; Henrique Magno Brito de Oliveira, por me apresentar à passagem bíblica que cito como epígrafe e que me inspirou na elaboração deste trabalho; José Lucas Santos Carvalho, por ser um semeador de sonhos com sua alegria e espontaneidade contagiante; Thiago Augusto Oliveira Santos, por sua grandeza em forma de gentileza; Júnior Gonçalves Lima, por seu bom humor para lidar com coisas sérias; e, especialmente, à amiga Rosa Márcia Fontes Machado, por ser exemplo de dedicação e disciplina e por sua presença fraternal.

Às/Aos professoras(es) e colegas da Turma 2019-2023 do Curso de Doutorado Interinstitucional do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, especialmente Prof. Dr. Júlio César de Sá da Rocha e Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho, por sua inestimável contribuição a minha formação como pesquisador; Profa. Dra. Maria Cleonice de Souza Vergne, por ser testemunho do magistério como manifestação de amor; Antônio Soares de Souza Jr., pelo *insight* que me ajudou na seleção para o doutorado; Arnaldo de Aguiar Machado Jr., pelo auxílio como representante discente; e Moacir Nascimento Jr., pela convivência agradável em sala de aula e pelos estímulos sagazes para além dela.

À Administração e às/aos colegas professoras(es) da Faculdade Pio Décimo, especialmente Sr. Antônio Thiers Vieira Almeida dos Santos, Diretor-Geral; Profa. M. Sc. Lenalda Dias dos Santos, Diretora Acadêmica; e Prof. Dr. Luiz Hamilton Santana de Oliveira, Coordenador do Curso de Bacharelado em Direito, por fomentarem o aperfeiçoamento acadêmico do corpo docente da instituição; e Prof. Dr. Robson Cosme de Jesus Alves, por sua empatia e generosidade na solução de assuntos institucionais e acadêmicos.

Aos Professores que compuseram a banca examinadora deste trabalho, Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai, Prof. Dr. João Carlos Souto, Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr. e Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto, pela oportunidade de interlocução instigante e por suas observações e sugestões valorosas.

Ao Prof. Dr. Ricardo Maurício Freire Soares, dedicado estudioso do Direito e cultor das letras jurídicas, por sua confiança em meu projeto de pesquisa e sua orientação segura para a elaboração deste trabalho.

## RESUMO

Na forma da Constituição de 1988, o discurso sobre pobreza no Brasil é aparentemente fundamentado nos valores da igualdade, da justiça e da fraternidade e no princípio da dignidade. No que diz respeito ao objetivo fundamental de erradicar a pobreza, não se pode dizer que o Estado brasileiro seja inteiramente omissivo, mas não se pode deixar de observar que tanto a Constituição quanto a legislação infraconstitucional brasileiras são mais simbólicas do que efetivas. Os programas de transferência de renda para quem é considerado pobre são iniciativas estatais importantes para o enfrentamento, mas insuficientes para a erradicação da pobreza. Talvez isso poderia ser alcançado pela garantia do direito a uma renda básica, mínima e/ou universal. Essa iniciativa, apesar de reconhecida pelos Poderes Legislativo e Judiciário, não é suficientemente efetivada pelo Executivo. De fato, constata-se a priorização de políticas públicas de assistência social, em lugar de uma política pública de desenvolvimento econômico-social. Esse tema envolve o problema empírico de que, a despeito da agenda da comunidade internacional e do compromisso da Constituição nacional, o Estado brasileiro subutiliza o aparato jurídico e administrativo de que dispõe para enfrentar e erradicar a pobreza em seu território. Como problema teórico, tal situação é um estado de injustiça social extrema e intolerável, considerada a justiça seja como arranjo social, seja como organização institucional. O Estado brasileiro, apresentado como amparo econômico para a satisfação das necessidades dos pobres, é usado por meio da representação política para a realização dos interesses dos ricos. Ao longo da História do Brasil, há inúmeros indícios da continuidade dessa perspectiva, desde a colonização de exploração que chamou de descoberta o que foi invasão, até a constitucionalização de uma forma de cidadania que oculta projetos de cidadania. Daí a importância de se investigar o discurso sobre pobreza no Brasil, com o objetivo geral de apresentar uma explicação teórica sobre sua estrutura e seu funcionamento e com os objetivos específicos de (a) descrever a política pública de garantia de renda básica de cidadania instituída pela Lei 10.835/2004; (b) delimitar a validade e a eficácia do direito humano e fundamental social a uma renda de cidadania; e (c) identificar sentidos do princípio da dignidade relacionados ao problema da pobreza, em sua articulação com os direitos de liberdade e propriedade. Não obstante a amplitude e a complexidade do problema, trata-se de uma investigação que, a partir de uma redução epistemológico-metodológica, promove uma análise sintetizadora. Seguindo-se as perspectivas epistemológicas da arqueologia do saber e da genealogia do poder e utilizando-se ferramentas metodológicas da análise de discurso crítica textualmente orientada, faz-se uma leitura de um *corpus* textual de fontes secundárias, composto por bibliografia documental e teórica. Numa abordagem qualitativa com enfoque zetético, propõe-se explicar os aspectos político-jurídicos e formular indicadores e um enunciado do discurso sobre pobreza no Brasil, localizando-se a raiz da aporofobia, ou aversão ao pobre, não numa estrutura ético-neuronal do ser humano, mas no funcionamento ético-psíquico do inconsciente social. Desse modo, defende-se a tese de que (a) é necessário e possível um giro teórico que mostre que a riqueza, como propriedade que é, deve cumprir uma função social; (b) todas as pessoas que integram uma sociedade contribuem ou podem contribuir para a produção da riqueza, razão pela qual devem ter o direito a uma renda; (c) tal vínculo social deve implicar um vínculo jurídico, como conjunto de direitos e deveres necessários a uma vida ou existência digna; e (d) a garantia efetiva do direito a uma renda de cidadania como política pública de fomento, subvenção ou investimento, ou seja, a melhor execução possível da função social da renda de cidadania, seria o instrumento mais adequado para enfrentar e, oxalá, erradicar a pobreza no Brasil.

**Palavras-chave:** cidadania solidária; contrato social; justiça social.

## RESUMEN

*En la forma de la Constitución de 1988, el discurso sobre la pobreza en Brasil aparentemente se basa en los valores de igualdad, justicia y fraternidad y en el principio de dignidad. Con relación al objetivo fundamental de erradicar la pobreza, no se puede decir que el Estado brasileño guarde absoluto silencio, pero no se puede dejar de observar que tanto la Constitución como la legislación infraconstitucional brasileña son más simbólicas que efectivas. Los programas de transferencia de ingresos para los considerados pobres son iniciativas estatales importantes para combatir, pero insuficientes para erradicar la pobreza. Quizás esto se pueda lograr garantizando el derecho a una renta básica, mínima y/o universal. Esta iniciativa, a pesar de ser reconocida por el Poder Legislativo y el Judicial, no es suficientemente efectivada por el Ejecutivo. De hecho, hay una priorización de las políticas públicas de assistência social, en lugar de una política pública de desarrollo económico-social. Este tema involucra el problema empírico de que, a pesar de la agenda de la comunidad internacional y del compromiso de la Constitución nacional, el Estado brasileño subutiliza el aparato legal y administrativo disponible para enfrentar y erradicar la pobreza en su territorio. Como problema teórico, tal situación es un estado de extrema e intolerable injusticia social, considerando la justicia ya sea como un arreglo social o como una organización institucional. El Estado brasileño, presentado como un soporte económico para satisfacer las necesidades de los pobres, es utilizado a través de la representación política para realizar los intereses de los ricos. A lo largo de la historia de Brasil, hay numerosos indicios de la continuidad de esta perspectiva, desde la colonización de explotación que llamó descubrimiento a lo que era invasión, hasta la constitucionalización de una forma de ciudadanía que esconde proyectos de permanencia. De ahí la importancia de investigar el discurso sobre la pobreza en Brasil, con el objetivo general de presentar una explicación teórica de su estructura y funcionamiento y con los objetivos específicos de (a) describir la política pública de garantía de una renta básica para los ciudadanos instituida por la Ley nacional brasileña 10.835/2004; (b) delimitar la vigencia y eficacia del derecho humano y social fundamental a la renta de ciudadanía; y (c) identificar significados del principio de dignidad relacionados con el problema de la pobreza, en su articulación con los derechos de libertad y propiedad. A pesar de la amplitud y complejidad del problema, se trata de una investigación que, a partir de una reducción epistemológica-metodológica, promueve un análisis sintetizador. Siguiendo las perspectivas epistemológicas de la arqueología del saber y la genealogía del poder y utilizando herramientas metodológicas del análisis crítico del discurso textualmente orientado, se realiza una lectura de un corpus textual de fuentes secundarias, compuesto por bibliografía documental y teórica. En un acercarse cualitativo con enfoque zetético, se propone explicar los aspectos político-jurídicos y formular indicadores y un enunciado del discurso sobre la pobreza en Brasil, ubicando la raíz de la aporofobia, o aversión a los pobres, no en una estructura ético-neuronal del ser humano, sino en el funcionamiento ético-psíquico del inconsciente social. De esta manera, se defiende la tesis de que (a) es necesario un giro teórico que muestra que la riqueza, como propiedad que es, debe cumplir una función social; (b) todas las personas que integran una sociedad contribuyen o pueden contribuir a la producción de riqueza, por lo que deben tener derecho a un ingreso; (c) dicho vínculo social debe implicar un vínculo jurídico, como un conjunto de derechos y deberes necesarios para una vida o existencia digna; y (d) la garantía efectiva del derecho a el ingreso de la ciudadanía como política pública de promoción, subsidio o inversión, es decir, la mejor ejecución posible de la función social de el ingreso de la ciudadanía, sería el instrumento más adecuado para afrontarse y, ojalá, erradicarse la pobreza en Brasil.*

**Palabras clave:** *ciudadania solidária; contrato social; justicia social.*

## ABSTRACT

*In the form of the 1988 Constitution, the discourse on poverty in Brazil is apparently based on the values of equality, justice and fraternity and on the principle of dignity. With regard to the fundamental objective of eradicating poverty, it cannot be said that the Brazilian State is completely silent, but one cannot fail to observe that both the Constitution and the Brazilian infraconstitutional legislation are more symbolic than effective. Income transfer programs for those considered poor are important state initiatives to combat, but insufficient to eradicate, poverty. Perhaps this could be achieved by guaranteeing the right to a basic, minimum and/or universal income. This initiative, despite being recognized by the Legislative and Judiciary, is not sufficiently effected by the Executive. In fact, there is a prioritization of social assistance public policies, instead of a public policy of economic-social development. This theme involves the empirical problem that, despite the agenda of the international community and the commitment of the national Constitution, the Brazilian State underutilizes the legal and administrative apparatus available to face and eradicate poverty in its territory. As a theoretical problem, such a situation is a state of extreme and intolerable social injustice, considering justice either as a social arrangement or as an institutional organization. The Brazilian State, presented as an economic support to satisfy the needs of the poor, is used through political representation to carry out the interests of the rich. Throughout the history of Brazil, there are numerous indications of the continuity of this perspective, from the colonization of exploitation that called discovery what was invasion, to the constitutionalization of a form of citizenship that hides projects of stay. Hence the importance of investigating the discourse on poverty in Brazil, with the general objective of presenting a theoretical explanation of its structure and functioning and with the specific objectives of (a) describing the public policy of guaranteeing a basic income for citizens instituted by the Brazilian National Law 10.835/2004; (b) to delimit the validity and effectiveness of the human and fundamental social right to a citizenship income; and (c) identify meanings of the principle of dignity related to the problem of poverty, in its articulation with the rights of freedom and property. Despite the breadth and complexity of the problem, this is an investigation that, based on an epistemological-methodological reduction, promotes a synthesizing analysis. Following the epistemological perspectives of the archeology of knowledge and the genealogy of power and using methodological tools of textually oriented critical discourse analysis, a reading of a textual corpus of secondary sources is carried out, consisting in documentary and theoretical bibliography. In a qualitative approach with a zetetic focus, it is proposed to explain the political-legal aspects and formulate indicators and a statement of the discourse on poverty in Brazil, locating the root of aporophobia, or aversion to the poor, not in an ethical-neuronal structure of being human, but in the ethical-psychic functioning of the social unconscious. In this way, is defended the thesis that (a) is necessary a theoretical turn that shows that wealth, as a property, must fulfill a social function; (b) all people who make up a society contribute or can contribute to the production of wealth, which is why they must have the right to an income; (c) that such social bond must imply a legal bond, as a set of rights and duties necessary for a dignified life or existence; and (d) the effective guarantee of the right to citizenship income as a public policy of promotion, subsidy or investment, that is, the best possible execution of the social function of citizenship income, would be the most appropriate instrument to face and, hopefully, eradicate poverty in Brazil.*

**Keywords:** social contract; social justice; solidarity citizenship.

## NOTA

Esta nota é um reconhecimento da dificuldade da flexão de gênero na língua portuguesa e uma assunção de compromisso por uma escrita decolonial, inclusiva e pluralista. Para tanto, vale-se da advertência de Grada Kilomba (2008, p. 14), a respeito “da ausência de termos que noutras línguas, como a inglesa ou a alemã, já foram criticamente desmontados ou mesmo reinventados num novo vocabulário, mas que na língua portuguesa continuam ancorados a um discurso colonial e patriarcal, tornando-se extremamente problemáticos [...] a língua, por mais poética que possa ser, tem também uma dimensão política de criar, fixar e perpetuar relações de poder e de violência, pois cada palavra que usamos define o lugar de uma identidade. No fundo, através das suas terminologias, a língua informa-nos constantemente de quem é normal e de quem é que pode representar a verdadeira condição humana”. Vale-se, também, do registro de Leandro Aparecido Fonseca Missiatto (2021, p. 15), ao destacar que, “diferindo de outras línguas que possuem palavras sem gênero [...] o que se observa [na língua portuguesa] é o constante binarismo de gênero que dificulta drasticamente uma escrita pluralizada”. Vale-se, ainda, do desagravo feito por Luis Felipe Miguel (2014, p. 26): “Numa primeira versão, optei pelo uso do feminino em todas as circunstâncias em que me referia, no âmbito de uma discussão teórica, a um ser humano qualquer, bem como a alguma categoria mista de pessoas. Minha ambição era pôr em questão a naturalidade com que o masculino é entendido como sendo o genérico da humanidade. No entanto, no caso da língua portuguesa, esse esforço é bem mais custoso do que o inglês, já que é difícil produzir uma sentença sem que as marcas de gênero estejam presentes. A opção pelo feminino universal também exigia uma série de exceções, sob pena de mascarar a realidade histórica de dominação masculina e de monopólio da esfera política pelos homens [...] O indivíduo universal da maior parte do pensamento ocidental é masculino, algo que a reflexão do feminismo já demonstrou há décadas, e simplesmente adotar o feminino seria desconsiderar essa realidade. Como resultado, meu texto original bem-intencionado tornou-se confuso e cansativo para quem o lia. Derrotado pela língua portuguesa e pela história, voltei ao uso do masculino para sinalizar o comum aos dois gêneros, mas deixo, ao menos, o registro do meu incômodo com essa solução”.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 POBREZA COMO DISCURSO.....</b>	<b>17</b>
1.1 FUNÇÃO SIMBÓLICA DO DISCURSO SOBRE POBREZA.....	18
1.2 DISCURSO SOBRE POBREZA E FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO .....	40
1.3 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA PARA ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE POBREZA .....	51
1.4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE POBREZA .....	59
<b>2 POBREZA COMO PROBLEMA ECONÔMICO-SOCIAL E POLÍTICO-JURÍDICO.....</b>	<b>65</b>
2.1 CAPITAL ECONÔMICO E POBREZA .....	66
2.2 POBREZA COMO DESAFIO DE JUSTIÇA SOCIAL .....	86
2.3 POBREZA COMO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO.....	118
2.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA DA POBREZA .....	130
<b>3 ERRADICAR A POBREZA COMO OBJETIVO CONSTITUCIONAL E INICIATIVA ESTATAL ....</b>	<b>154</b>
3.1 A GARANTIA DE RENDA A CIDADÃOS PELO ESTADO .....	156
3.1.1 A Ideia de Renda Básica, Mínima e/ou Universal .....	157
3.1.2 Renda Básica, Mínima e/ou Universal como Direito Humano.....	162
3.1.3 Renda Básica de Cidadania como Dever e Direito Fundamental Social .....	172
3.1.4 Renda Básica de Cidadania como Política Pública .....	188
3.2 A DIGNIDADE DA RENDA .....	204
3.2.1 Vida Digna como Imperativo Moral e como Norma Jurídica.....	204
3.2.2 Uma Microfísica da Resistência .....	211
3.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA RENDA DE CIDADANIA .....	229
3.3.1 A Cláusula Oculta do Contrato Social .....	231
3.3.2 A Forma de Cidadania como Relação de Codependência .....	233
3.3.3 Da Redistribuição como Regulação ao Reconhecimento como Emancipação à Fraternidade como Solidariedade.....	239
3.3.4 Um Esboço de Política Pública para Garantia Efetiva da Renda de Cidadania.....	260
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>264</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>272</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa tem como tema a política pública de garantia do direito a uma renda periódica a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil que vivem em situação de pobreza.

O problema que se investiga é a eficácia das normas jurídicas de abrangência nacional que fundamentam essa política pública, isto é, se, como e por que tal iniciativa estatal realiza ou não o objetivo constitucional de erradicar a pobreza no Brasil.

Trata-se de um objetivo da comunidade internacional assumido pelo Estado brasileiro como norma constitucional programática, lei de abrangência nacional e mandado de injunção, o que confere validade e aplicabilidade jurídicas a tal política pública.

Observa-se, todavia, sua inefetividade jurídica, ou seja, que se trata de um meio ou instrumento jurídico-administrativo não suficientemente efetivo para a finalidade que se propõe, haja vista a persistência de altos índices de pobreza no Brasil.

Decorre desse problema empírico o problema teórico da justiça social, aliás, do estado de injustiça social que é a pobreza, situação que desafia a ideia de justiça, seja como contrato social baseado nos valores de liberdade, igualdade e fraternidade, seja como organização institucional para a promoção de equidade.

Partindo-se da premissa de que, embora haja muitas tentativas de explicação, não há justificativa econômico-social para a pobreza (no sentido de que o melhor, em termos econômico-sociais, seria não haver pobreza), percebe-se que não apenas sua improvável erradicação, mas também seu possível enfrentamento é naturalizado, normalizado e normatizado por um discurso político-jurídico.

Daí a importância de explorar a forma e o conteúdo desse discurso, com o objetivo geral de explicar sua estrutura e seu funcionamento.

Para tanto, têm-se em vista os objetivos específicos de:

(a) descrever a política pública de garantia de renda básica de cidadania instituída pela Lei 10.835/2004;

(b) delimitar a validade e a eficácia das normas que instituem o que se entende como direito humano e fundamental social a uma renda de cidadania; e

(c) identificar sentidos do princípio da dignidade relacionados ao problema da pobreza, em sua articulação com os direitos de liberdade e propriedade.

Na análise do material de pesquisa, constata-se que o Estado brasileiro prioriza um modelo de políticas públicas de assistência social, em lugar de uma política pública de

desenvolvimento econômico-social, razão pela qual se pode afirmar que, no Brasil, não apenas não se realiza justiça social como também não se efetiva o princípio da dignidade, de modo que, aqui, as vidas das pessoas são marcadas, em maior ou menor grau, por efeitos da pobreza.

De fato, o Estado brasileiro, apresentado como responsável pela satisfação das necessidades dos pobres, é usado para a realização dos interesses dos ricos, na medida em que o acesso ou não a bens e serviços (aliás, a própria relação político-jurídica entre os cidadãos e o Estado e, conseqüentemente, sua inclusão ou exclusão econômico-social) é intermediado(a) por várias formas simbólicas de representação política.

Na História do Brasil, há inúmeros sinais ou indícios, ou, mais precisamente, documentos, análises e teorizações da continuidade dessa visão ou versão de mundo, às quais se pode atribuir as características de colonização exploratória, ocupação dominante, discriminação negativa e regulação normalizadora.

Dito isso, define-se este trabalho de pesquisa como uma investigação:

(a) de base empírica em bibliografia documental de História (Econômica, Social, Geral, do Brasil e do Direito) e Política Econômica; e

(b) de base teórica em bibliografia (b.1) doutrinária de Direito (Internacional Público, Constitucional e Administrativo brasileiros); (b.2) analítico-descritiva de Antropologia e Sociologia Jurídicas, História e Teoria do Direito (direitos humanos e direitos fundamentais sociais no Brasil) e Teoria da História; (b.3) analítico-crítica de Análise de Discurso Crítica e Biopolítica; e (b.4) filosófico-aplicada de Filosofia Jurídica, Política e Social.

Seu relatório organiza-se em três partes.

Na primeira parte, apresenta-se a pobreza como discurso, definindo-se a legitimação social da pobreza como manifestação de aporofobia e violência simbólica; a função social do Direito em face do problema da pobreza; uma perspectiva epistemológica de arqueogenealogia decolonial e redução sociológica; e o procedimento metodológico de análise de discurso crítica textualmente orientada baseada numa historiografia de ideias e conceitos.

Na segunda parte, apresenta-se a pobreza como problema econômico-social e político jurídico, utilizando-se as ideias de capital econômico, justiça social, dispositivo biopolítico e constitucionalização simbólica, e conceitos a elas relacionados, para formular indicadores e um enunciado do discurso sobre pobreza em geral e no Brasil em particular.

Na terceira parte, apresentam-se ações de enfrentamento para erradicação da pobreza, analisando-se criticamente a formação da ideia de renda básica, mínima e/ou universal e a positivação dessa ideia como direito humano; a validade e a eficácia das normas que a instituem como direito fundamental social e política pública de renda básica de cidadania no

Brasil; e a efetivação desse direito e dessa política pública à luz do princípio da dignidade, do paradigma do contrato social e da forma político-jurídica da cidadania no Brasil.

## **1 POBREZA COMO DISCURSO**

Considerando a abrangência do tema da iniciativa estatal, sob a forma de política pública, para a solução do problema da pobreza, convém investigar não apenas os elementos da solução, mas também as premissas do problema.

Entende-se como elementos da solução as instituições e os institutos político-jurídicos que justificam e como premissas do problema o discurso político-jurídico que se estrutura e funciona numa determinada forma de vida econômico-social.

Ainda que se faça uma delimitação do tema no espaço e no tempo (qual seja, o enfrentamento da pobreza no Brasil a partir da Constituição de 1988), o problema remonta tanto às ações e omissões do Estado quanto às percepções e manifestações da sociedade brasileira sobre a pobreza ao longo de sua história.

Como esse tema envolve o mais grave problema social de todos os tempos e lugares, cumpre analisá-los (tema e problema) no que se diz e não se diz a seu respeito, em termos não apenas valorativo-normativos de dever-ser, mas principalmente descritivo-analíticos do ser, aqui e alhures, no que emerge no presente e no que remanesce do passado.

## 1.1 FUNÇÃO SIMBÓLICA DO DISCURSO SOBRE POBREZA

A pobreza não é sempre a mesma e não é a mesma em todos os lugares, mas sempre, em todos os lugares, é possível percebê-la. Os sinais que a caracterizam, evidentes na superfície das coisas e no rosto das pessoas, são conhecidos e incômodos. Já seus significados, algo mais profundo, são incompreendidos, mas não incompreensíveis, tampouco desimportantes. Importa, pois, indagar não o que é, mas o que se diz e não se diz e, desse modo, perquirir como se forma a percepção social e institucional da pobreza.

### (A) Da Percepção à Legitimação da Pobreza

Ao se propor analisar o discurso sobre pobreza, segue-se a exortação de Antonio Morell (2002, p. 1), para quem “É preciso elaborar explicações teóricas que permitam compreender [... a pobreza como] aspecto da realidade social”. Segundo ele, “não se trata de um mero exercício intelectual, senão de um requisito para a manutenção de nosso bem-estar econômico, psicológico e social” (MORELL, 2002, p. 1; tradução nossa). E observa:

Em que pese todos os esforços encaminhados a resolver o problema da pobreza, fenômeno que em princípio cabe considerar economicamente disfuncional tanto pelo volume de recursos a ele destinados como pelo clima de instabilidade social que pode gerar, o certo é que sua existência constitui uma constante na história do mundo ocidental. A resposta ao porquê de sua persistência [...] deve buscar-se no próprio significado e dinâmica do sistema capitalista. Se a desigualdade é inerente ao capitalismo, a pobreza [...] será um fenômeno ineliminável. (MORELL, 2002, pp. 1-2; tradução nossa).

Assim, cumpre registrar que, neste trabalho, como no de Morell (2002, p. 3),

não nos ocupamos do fenômeno da pobreza enquanto realidade social quantificável. Não pretendemos estudar a extensão da pobreza. Nem mesmo nos ocupamos dos processos de empobrecimento ou das condições de vida dos pobres. O objetivo deste trabalho centra-se em analisar os discursos que têm caracterizado a percepção social da pobreza [...] Discursos que se situam no contexto mais amplo das legitimações teóricas presentes em cada sociedade. (tradução nossa)

Tal discurso ou legitimação teórica, sob argumentos econômicos, implica o que Morell (2002) chama de “legitimação social da pobreza”, fenômeno que se assemelha à situação de aversão ao pobre, ou “aporofobia” (do grego *á-poros*, que significa pobre, e *phóbos*, que significa aversão), proposto por Adela Cortina (2016, pp. 26 ss.), em analogia a outras formas de discriminação social, como a xenofobia, ou aversão ao estrangeiro (do grego *xenos*, que significa pobre, e *phóbos*, que significa aversão), para designar não apenas mais uma forma de

discriminação social, mas o estado de discriminação, manifesto em situações de rejeição ou, mais profundamente, de ódio às pessoas pobres<sup>1</sup>.

Cortina (2016, pp. 71 ss.) argumenta que a aporofobia é uma manifestação neuroética, considerando que o cérebro humano (isto é, sua estrutura neuronal) desenvolveu-se, na passagem do modo de vida coletor para o modo de vida agricultor, de forma a se proteger da natureza e a proteger o próprio (o eu, *ego*) do alheio (do outro, *alter*), o que condiciona a ação humana (ou seja, a Ética) no sentido de se ter aversão aos pobres e se temer a pobreza, assim como se tem aversão e se teme o estrangeiro, visto como uma ameaça à ordem da comunidade e um potencial usurpador de seus recursos<sup>2</sup>.

Os sentimentos de aversão aos pobres e medo da pobreza, que todos sentimos, manifestam-se das mais diversas formas: poucas vezes, e por poucas pessoas, de modo positivo; na maioria das vezes, pela maioria das pessoas, de modo negativo.

No primeiro sentido, mais raro, os pobres e a pobreza despertam o sentimento de altruísmo, segundo o qual se procura acolher e ajudar os pobres e, de modo mais amplo, enfrentar a pobreza. Nesse sentido, reconhecem-se os pobres como semelhantes e se dispõe a (re)distribuir o que se tem, a fim de aliviá-los ou livrá-los da pobreza.

No segundo sentido, mais comum, os pobres e a pobreza despertam o sentimento de raiva, segundo o qual se tende a evitar ou anular os pobres, como se a pobreza fosse algo contagioso. Nesse sentido, não se reconhecem os pobres como semelhantes e, por essa razão, não se dispõe a (re)distribuir o que se tem, como se a pobreza fosse um problema do outro, a quem o eu deseja afastar ou eliminar.

Como revela Marshall Rosenberg (2005, pp. 11, 15-16),

é perigoso pensar na raiva como algo que deve ser reprimido, ou algo ruim [... a raiva tem a ver] com nossas necessidades não atendidas – elas estão nas raízes da nossa raiva [...] o estímulo ou gatilho da raiva não é o que dá causa a ela [...] não ficamos com raiva simplesmente [por quem o outro é ou] por causa de algo que o outro tenha feito. Alguma coisa dentro de nós reage [a quem o outro é ou] àquilo que os outros fizeram [ou deixaram de fazer ou podem ou não fazer] – esta é a verdadeira causa da

---

<sup>1</sup> João Paulo Charleaux (2022, pp. 32-33) conta que “Para o Império Romano, todo estrangeiro era um inimigo por sua própria natureza. Isso significa que, mesmo que não tivesse cometido qualquer ato hostil contra Roma, ele era, mesmo assim, um inimigo, pelo simples fato de ser de outro lugar. [...] O estrangeiro era alguém contra quem se dirigiria a força, com a intenção de vencer, de ocupar e de conquistar. Uma vez derrotado militarmente e incorporado ao império, esse estrangeiro passava a gozar da proteção de Roma. Em troca, pagava impostos e reconhecia a autoridade do imperador romano. [...] Porém, numa circunstância muito específica, ocorria o inverso: cidadãos romanos poderiam ser convertidos em estrangeiros [...]. Chamar um cidadão romano de estrangeiro era convertê-lo em inimigo. Essa era a mais grave punição prevista à época. Um criminoso era declarado *hostis judicatus*. Se a ofensa fosse grave, ele era convertido em *hostis alienigenæ*. A semelhança entre as palavras *alienigenæ* e alienígena não é à toa. É isso mesmo: o inimigo de Roma era declarado um alienígena, um desconhecido, um estranho a ser repellido, expurgado, expulso”.

<sup>2</sup> Sobre as etapas evolutivas das sociedades humanas, ver “Sapiens: uma breve história da humanidade” (2011), de Yuval Noah Harari.

raiva [...] A causa da raiva é a avaliação [o julgamento] que fazemos em relação ao [outro ou a algo que o outro fez ou não ou pode fazer ou não]

Nesse segundo sentido, a raiva se manifesta por omissão ou ação e, seja como for, manifesta antipatia. Antipatia (do grego *anti-*, que significa “contra”, e *pathéia*, que significa “afeição”) é tanto a falta de simpatia (do grego *syn-*, que significa “junto”) quanto de empatia (do grego *em-*, que significa “dentro”). É, pois, o não ter afeição (não ter simpatia) e o não dar afeição (não ter empatia, seja cognitiva ou perceptiva, quando o eu entende o outro; seja afetiva ou emocional, quando o eu se comunica com o outro; seja compassiva ou solidária, quando o eu ajuda o outro). É, enfim, o eu não querer ou não reconhecer o outro como semelhante<sup>3</sup>.

#### (B) Analisando o Conceito de Aporofobia

Cortina (2016) entende que a aporofobia seria uma adaptação evolutiva do cérebro humano, de caráter ético-neuronal, ao meio natural (em razão dos riscos à sobrevivência) e ao meio cultural (em razão das disputas por poder). Assim, a aversão ao pobre seria uma programação cerebral e uma ação consciente de autodefesa.

Em resumo, ela lembra que,

quando as circunstâncias que encontramos nos perturbam, contamos com um mecanismo de dissociação, pelo qual evitamos integrar informações desagradáveis, pelo qual tentamos nos defender. Nesse sentido, pode-se dizer que o ser humano é um “animal dissociativo”: ele investe grande quantidade de energia intelectual e emocional em se distanciar das coisas que lhe desagradam. Essa é uma função adaptativa importante para sobreviver. (CORTINA, 2016, p. 85)

Daí, afirma:

o interesse próprio nos leva a rejeitar informações que nos perturbam, sejam elas acontecimentos ou pessoas. Rejeitamos naturalmente aqueles que nos incomodam e não os integramos às informações que aceitamos [...] o mundo das fobias começa a encontrar suas raízes aqui: rejeição aos estranhos, rejeição a quem parece não contribuir com nada de positivo, rejeição a quem perturba a vida e pode trazer problema [...] a aporofobia tem sua raiz biológica [...] nessa tendência de colocar entre parênteses o que consideramos perturbador [...] os preconceitos serviriam] para detectar as diferenças que poderiam sinalizar risco ou perigo e incitar o afastamento ou a agressão. (CORTINA, 2016, pp. 85, 86)

E observa:

A simpatia precisa da empatia, que é a capacidade de compreender os sentimentos dos outros, colocando-nos em seu lugar através da imaginação; a capacidade de reconstruir imaginativamente a experiência de outra pessoa [...] Uma interpretação sobre qual é a base da empatia é a existência de neurônios espelho, e o mecanismo é a simulação interior. Mas empatia não é simpatia, pois é possível compreender o estado afetivo do outro sem se sentir comprometido com ele. Na verdade, o torturador

---

<sup>3</sup> Sobre a gestão de emoções nas relações entre o eu e o outro, ver “O Cérebro e a Inteligência Emocional: novas perspectivas” (2011), de Daniel Goleman.

é altamente empático com sua vítima, entende qual tortura pode machucá-lo mais e, claro, cuida “dissociativamente” para que essa dor não o afete. (CORTINA, 2016, p. 87)

Com base nisso, manifesta o entendimento segundo o qual

esse vínculo biológico é o que está na base da moralidade [... e, considerando] que nosso cérebro é biossocial, [no sentido de] que a aprendizagem e a experiência estão interligadas com a ação dos genes [... tais] bases cerebrais e sociais [...] podem ser modificadas pela educação [... e pela] construção de instituições econômicas, políticas e sociais capazes de promover o respeito à igual dignidade [... por] biomelhoramento moral [... ou, ainda, pela tentativa] de melhorar a motivação moral por meios como os fármacos. (CORTINA, 2016, pp. 95, 97)

O entendimento de Cortina provavelmente decorre de seu referencial teórico na neurociência e, em especial, no que ela e outros estudiosos chamam de neuroética. Tais referenciais constituem uma ancoragem teórica de sua interpretação da díade empatia/simpatia, numa leitura aparentemente inadequada da “teoria dos sentimentos morais” de Adam Smith (1759), com implicações potencialmente equivocadas, por seu teor moralista e moralizante, como é o caso de sua proposta de “biomelhoramento moral” (CORTINA, 2016, pp. 78-80, 121-146, *passim*).

Nesse sentido, diz ela:

de acordo com nossos melhoristas morais, a moralidade consiste principalmente na disposição ao altruísmo, a simpatizar com os outros seres, a querer que suas vidas sejam boas, pensando neles e em um conjunto de disposições do qual se origina o sentido de justiça ou a imparcialidade, baseado em suas formas mais simples de “dar e receber”. (CORTINA, 2016, p. 133)

E complementa:

[a] atitude de rejeição foi incorporada ao cérebro evolutivamente, superá-la, se é isso que se deseja, exige apostar na compaixão em sua forma produtiva, recordando Stefan Zweig. A compaixão não é apenas o jogo de dar e receber, mas, sobretudo, o reconhecimento de que o outro é um igual, com quem existe um vínculo que antecede qualquer pacto. Porém, se é verdade, como parece ser, que nosso cérebro é aporófobo, que nascemos com essa tendência de ignorar quem não nos oferece benefícios [de admirar os ricos e desprezar os pobres], ou assim acreditamos, a mudança deve ocorrer ao longo da vida de cada pessoa, [pois] não se herdamos as modificações nos cérebros dos predecessores (CORTINA, 2016, pp. 148-149).

Em que pese essa afirmação um tanto categórica, ela aparentemente se contradiz nesta passagem:

as emoções que levam aos preconceitos raciais e culturais são baseadas, parcialmente, em emoções sociais que, do ponto de vista evolutivo, serviam para detectar as diferenças que poderiam sinalizar riscos e incitar o afastamento ou a agressão. Provavelmente, essas reações obtiveram resultados favoráveis nas sociedades tribais originárias e, ainda que agora não sejam favoráveis em certas ocasiões, nosso cérebro ainda carrega essa maquinaria incorporada. (CORTINA, 2016, 85-86)

Essa abertura de sentido, por assim dizer, coaduna-se ao entendimento deste trabalho segundo o qual a aporofobia seria uma herança mental, de caráter ético-psíquico.

Assim sendo, a aversão aos pobres seria uma manifestação de arquétipos mentais inscritos no inconsciente coletivo ou social, a orientar as reações de cada pessoa a suas relações interpessoais, das pessoas com as comunidades de que faça parte e de todas as pessoas em sociedade.

Nesse sentido, a aporofobia teria uma origem não no cérebro humano, por adaptação evolutiva dos neurônios transmitidos geneticamente de um indivíduo a outro, de uma geração a outra; sua origem seria a mente humana, por herança sedimentada em modelos compartilhados coletiva ou socialmente. Daí, entende-se, o caráter não ético-neuronal, mas ético-psíquico, da aporofobia, que, assim, não seria uma característica biológica do cérebro humano, mas uma manifestação cultural (antropológica, sociológica, econômica, política e jurídica) da mente humana<sup>4</sup>.

O nascimento de cada indivíduo humano é o surgimento de uma nova pessoa humana. É verdade que as informações genéticas determinam o funcionamento dos órgãos, como é o caso do cérebro, mas não há evidências de que tais informações determinem o comportamento dos seres, pois estes são uma combinação complexa de informações genéticas e ambientes natural e cultural<sup>5</sup>.

E, com o surgimento de novas pessoas, tem-se a oportunidade, ou infinitas possibilidades, de novas ações, as quais repetem ou rompem padrões, obedecem ou desobedecem a normas. Também não há evidências de que seja possível biomelhorar moralmente uma pessoa, nem que seja possível realizar uma psicanálise coletiva ou social.

Como se sabe, Sigmund Freud (1915) inaugurou a psicanálise como método científico de estudo da psiquê (do grego *psyché*, que significa sopro e, por extensão, vida, alma, espírito, mente). Ele descobriu que qualquer ação, por mais consciente que possa parecer, é uma manifestação inconsciente das ideias, sob as formas de sentimentos ou pensamentos, que cada pessoa recalca ou reprime, transfere ou projeta ao longo de sua vida, razão pela qual toda ação de uma pessoa revela sua preparação individual para sentir e pensar, no íntimo, e para agir e viver, no mundo.

Erich Fromm (1990), ao propor um “redirecionamento da psicanálise”, defende que o recalque ou a repressão, a transferência ou a projeção seriam uma força não individual, mas social. Segundo ele, a sociedade impediria que algumas ideias assomassem à consciência das

---

<sup>4</sup> Sobre as relações entre o cérebro e a mente, ver “O Cérebro e a Inteligência Emocional: novas perspectivas” (2011), de Daniel Goleman.

<sup>5</sup> Sobre os estágios evolutivos do cérebro humano, ver “Sapiens: uma breve história da humanidade” (2011), de Yuval Noah Harari.

peessoas, ou, o oposto, estimularia outras. Desse modo, circulariam livremente apenas as ideias que preservassem o *status quo*, restringindo-se aquelas que visassem às mudanças sociais. Como consequência, as pessoas que não se adaptassem aos moldes de indivíduo determinados pela sociedade seriam acometidas de sofrimento psíquico. Assim sendo, como a economia estabelece quais as necessidades físicas são satisfeitas ou não, a sociedade estabeleceria quais as necessidades psíquicas seriam satisfeitas ou não.

Carl-Gustav Jung (1976), com sua “psicologia analítica”, propõe que nossas ações, ainda que conscientes, são manifestações inconscientes de símbolos, sob as formas de imagens e narrativas, que herdamos de nossos ancestrais, desde os primórdios da humanidade, e que conformam uma predefinição coletiva para os modos individuais das relações do eu com o outro e do íntimo com o universo. Segundo ele, compartilhamos um repositório de concepções recônditas e ocultas de personagens e acontecimentos, os arquétipos (do grego *archeyn*, que significa original, no sentido do que está na origem ou dá origem; e *typos*, que significa modelo ou padrão), aos quais só temos acesso à medida que vivemos nossas experiências no mundo, ou individuação, o que ocorre quando nosso consciente atualiza a potência do inconsciente, com ele se encontra ou desencontra, associa ou dissocia. Assim, afirma, imagens e narrativas estão na origem de nossas relações no mundo e de nossas experiências que originam a História, de modo que religiões, mitologias e epopeias, divindades, mitos e heróis funcionam como símbolos com os quais representamos a realidade e como inspirações ou ilusões para nossas ações.

Diante do exposto, ao passo que cumpre reconhecer que Cortina (2016) identifica de forma inovadora o fenômeno da aporofobia, cumpre registrar que o entendimento deste trabalho diverge do dela quanto à origem e, por assim dizer, o caráter da aporofobia. Desse modo, considerando-se que a aporofobia teria origem em nossos arquétipos mentais (de que fala Jung [1976]) e seria uma manifestação do inconsciente coletivo ou social (de que falam Jung [1976] e Fromm [1990], respectivamente), entende-se o sentimento de empatia e a caridade para com os pobres não como manifestações conscientes de propensão moral de altruísmo e bondade, mas como resquícios inconscientes de operações mentais como recalque ou repressão da raiva ou projeção ou transferência de culpa. Assim sendo, entende-se que a percepção social dos pobres e da pobreza é uma manifestação (recalcada, reprimida) de raiva ou culpa.

Como observa Rosenberg (2005, pp. 16, 17), é necessário distinguir o estímulo ou gatilho da causa ou base da raiva: estímulo ou gatilho é o fato ou ato aparentes; causa ou base, a avaliação ou o julgamento desse fato ou ato. Segundo ele, a raiva não está no outro, mas no

eu, ou, mais precisamente, na avaliação ou no julgamento do eu de que o outro fez ou não fez algo, o que, em verdade, significa apenas que uma necessidade do eu não foi atendida, não necessariamente que não tenha sido atendida pelo outro. Em suas palavras, “está sempre na base da raiva [...] pensar que as pessoas estão erradas por se comportarem daquela forma” (ROSENBERG, 2005, p. 17).

Na percepção social dos pobres e da pobreza, a raiva se manifesta seja no sentido de que os pobres são um fardo para a sociedade, seja no sentido de que a sociedade oprime os pobres. No primeiro sentido, a culpa seria dos pobres. No segundo, da sociedade.

Segundo Freud (1930), a culpa é uma reação do eu a um mal que o eu ou o outro cometeu, o que gera uma sensação de mal-estar pela não observância de padrões ou normas sociais, as quais estabelecem modelos culturais e civilizatórios. Está na base desse mal-estar, diz ele, tanto a inadaptação do eu ao outro quanto a responsabilização do eu perante o outro, o que se manifesta num amplo espectro que vai do remorso à neurose. Esse mal-estar, conclui, é o efeito da castração e da repressão exercidas pela sociedade (o superego) dos impulsos (a agressividade, a sexualidade etc.) do eu e do outro (daí suas expressões “o mal-estar da cultura” e “o mal-estar da civilização”), e se manifesta no desejo e na angústia de felicidade: no desejo, próprio ou estimulado, de busca por uma ideia ou idealização social, cultural, civilizatória de felicidade; na angústia para se alcançar e por não se alcançar esse ideal.

Na percepção social dos pobres e da pobreza, a sociedade atribui culpa aos pobres e os pobres atribuem culpa à sociedade por estarem em situação de pobreza. Daí o mal-estar da sociedade com a cultura e o que considera incivilidade dos pobres. Daí o mal-estar dos pobres com os padrões e as normas da sociedade. E, num caso como no outro, o desejo e a angústia de felicidade, de expansão, por um lado, de restrição, por outro lado.

Smith (1795, p. 138) parece confirmar essa análise psicossocial nesta frase de conotação moral:

a riqueza e a grandeza costumam ser contempladas com o respeito e a admiração que só seriam devidas à sabedoria e à virtude; e o menosprezo, que com propriedade deve ser dirigido ao vício e à estupidez, é, de forma muito injusta, dirigido à pobreza e à fraqueza.

### (C) Simbologia e Semiologia da Pobreza

A representação da realidade por símbolos (isto é, imagens ou narrativas), de que fala Jung (1964), funciona como a transferência (por cooperação ou resistência) do inconsciente para o consciente, de que fala Freud (1912). Segundo Freud, é por meio de símbolos que se

estabelece a relação entre o inconsciente latente e o consciente manifesto. Daí a afirmação de Jung segundo a qual os símbolos são a manifestação ou expressão do incompreensível ou desconhecido.

Jacques Lacan (1953) contribui para esse debate propondo uma distinção não binária, mas ternária, a que chama de “registros”, quais sejam: o real ou todas as possibilidades da linguagem; o simbólico, como a redução dessas possibilidades; e o imaginário, a fixação de uma delas. Em suma, assim ele descreve esse processo: o imaginário reduz o simbólico a símbolos e conforma o real; a linguagem é simbólica na medida em que constitui a realidade e, pois, a possibilidade do pensamento e da ação; a linguagem, que é simbólica, viabiliza e é somente por intermédio dela que se estabelece a imaginação e a comunicação entre o eu e o outro. Em suas palavras, “A ação humana está fundada originariamente na existência do mundo do símbolo, a saber, nas leis e nos contratos” (LACAN, 1954, p. 262).

Assim, pois, os símbolos conformam e informam os pensamentos e as ações dos seres humanos, a quem Ernst Cassirer (1944) define como *animal symbolicum*. Segundo ele, os símbolos (universais e variáveis) são representados, no sentido de atualizados, por sinais (que singularizam e fixam, no espaço e no tempo, significados para os símbolos). Isso ocorre, diz (sob a influência de Immanuel Kant), porque o ser humano é um sujeito transcendental, que transcende sua realidade orgânica e constrói a realidade cognoscente e, pois, sua história.

Para uma compreensão do real, do simbólico e do imaginário a partir da linguagem, seguem-se as lições de semiótica de Umberto Eco (1976).

Os sinais, como os significantes, e os símbolos, como os significados, são representações da realidade e, pois, intermediários na relação entre o sujeito e a realidade que ele constrói, ou seja, entre sujeito e mundo. Desse modo, pode-se afirmar, o simbólico tem como características imanes o ser relacional e intermediário. Trata-se, entretanto, não necessariamente de uma relação lógica de causa e consequência, mas de relações semióticas de fatores e efeitos, uma vez que não apenas se reproduz os termos dados, mas também se produz novos termos, e, assim, não apenas os mesmos, mas também outros possíveis resultados.

O processo em que as possibilidades do real são reduzidas pelo simbólico e fixadas no imaginário produz signos, isto é, sinais ou significantes que expressam significados ou símbolos, símbolos ou significados que se expressam por meio de significantes ou sinais. Signos são, na estrutura, formas (sinais ou significantes) de expressar conteúdos (significados ou símbolos), e têm, como função, indicar sentidos. Signos, são, portanto, índices do repositório de sentidos do imaginário, por meio dos quais se tem acesso ao simbólico e ao real.

Os signos podem indicar sentidos condizentes ou convergentes, divergentes ou contraditórios: no primeiro caso, a que se chama denotação, expressam precisão ou clareza; no segundo, conotação, imprecisão ou obscuridade. Para se saber o que expressam ou indicam os signos, é necessário confrontar o texto (ou suporte) e o contexto (ou ambiente) dos signos.

Passando-se, assim, de uma compreensão do simbólico não como relação ou lei lógica ou linguística, mas como relação ou código semiótico, pode-se defini-lo como um modo de fixar sentidos. Trata-se de um dispositivo binário (bonito ou feio, Bem ou Mal, bom ou ruim, lícito ou ilícito etc.) ou mecanismo que reduz ou aumenta certeza ou incerteza, segurança ou insegurança. O simbólico está, como se vem dizendo, entre o real e o imaginário, razão pela que é investigando o simbólico que se pode desvelar o imaginário do e no real.

O simbólico é tanto o que possibilita (no sentido de produzir) quanto o que limita (no sentido de definir) a linguagem. O simbólico produz e se reproduz, define e se redefine na língua, no discurso e na fala. Aprendemos a acessar o simbólico com Ferdinand de Saussure, como análise da língua; com Michel Foucault, como análise de discurso; e com Lacan, como análise da fala.

Segundo Saussure (1916, pp. 23, 27), a língua é um sistema de signos linguísticos, no qual,

de essencial, só existe a união do sentido e da imagem acústica, e onde as duas partes do signo [significante e significado] são igualmente psíquicas [...] A língua existe na coletividade sob a forma duma soma de sinais depositados em cada cérebro, mais ou menos como um dicionário cujos exemplares, todos idênticos, fossem repartidos entre os indivíduos. Trata-se, pois, de algo que está em cada um deles, embora seja comum a todos e independe da vontade dos depositários.

Já o discurso, como define Foucault (1969), é um conjunto de enunciados, assim entendidos os textos (re)produzidos num contexto, de acordo com regras que se vão (re)estabelecendo ao longo do tempo. Não se trata, diz ele, de um ente metafísico ou um *a priori* histórico, mas de uma construção social e historicamente determinada. Trata-se, insiste, não de algo produzido por um sujeito anônimo (ativo) e reproduzido pelos demais sujeitos (passivos), mas de uma (re)reprodução das vontades e intenções, ações e omissões, de todos os sujeitos (ora ativos, ora passivos).

Lacan (1954) distingue a fala da língua (como também Saussure) e a aproxima do discurso, definindo-a como “fala plena” (ou discurso, ou *Rede*, em alemão) em oposição a “fala vazia” (ou conversa, ou *Gerede*, em alemão). Diz ele: “A fala plena é a que visa, que forma a verdade tal como ela se estabelece no reconhecimento de um pelo outro. A fala plena é fala que faz ato” (LACAN, 1954, pp. 125-126). E, a partir da premissa freudiana da “força da palavra”, defende a “operação psicanalítica” como a “liberação da fala plena”, isto é, “a cumplicidade

entre a realização, pelo próprio sujeito, de sua história, o anúncio da verdade do desejo e o reconhecimento desse desejo pelo outro” (LACAN, 1954, pp. 125-126).

Assim, pois, para desvelar a função, não a estrutura, do imaginário do e no real, é necessário investigar a função, não a estrutura, do simbólico. O modo, meio ou instrumento para tanto é, não somente a análise estrutural da língua, mas sobretudo a análise funcional do discurso, assim como para o psicanalista é a fala. Nesse sentido, a fala (individual) é um indicador da simbologia do discurso (social). Por essa razão, para se analisar um discurso, não é necessário analisar cada fala individualmente; é suficiente analisar falas representativas, assim consideradas as emitidas por figuras com protagonismo e textos analíticos e documentais.

Desse modo, delimitada a forma do simbólico como discurso, analisando-se este, pode-se acessar o conteúdo daquele, e o que se apresenta como abstrato, revela-se em concreto, estabelecendo-se, assim, relações entre o singular e o universal, o particular e o geral, o local e o global.

Como consequência, revela-se também a função do simbólico no discurso. O simbólico não é o irreal, ou contrário do real, mas sua redução pelo e no imaginário; tampouco é o real, mas um modo de confundir real e imaginário; é o virtual, o impossível que se acredita possível, o possível que se apresenta impossível; não é uma mentira, em oposição à verdade do real; nem a verdade, em oposição ao logro do imaginário; é a imagem, a narrativa e por vezes uma pós-verdade<sup>6</sup>.

Com o perdão pela redundância, pode-se afirmar que o símbolo tende ao simbolismo e ao simbólico e que o simbólico simboliza o real. Por oportuno, cumpre acrescentar que, consoante a terminologia lacaniana, o simbólico simboliza o real pelo e no imaginário.

Trata-se de um processo não apenas individual, mas sobretudo social; não necessariamente intencional, mas sempre voluntário. Trata-se, então, de um processo mental, que guia os sentimentos, os pensamentos e as ações. Trata-se, enfim, de um processo mental cuja compreensão demanda uma operação analítica da fala ou do discurso.

---

<sup>6</sup> Assim a [Academia Brasileira de Letras](#) define a palavra “pós-verdade”: “s.f. 1. Informação ou asserção que distorce deliberadamente a verdade, ou algo real, caracterizada pelo forte apelo à emoção, e que, tomando como base crenças difundidas, em detrimento de fatos apurados, tende a ser aceita como verdadeira, influenciando a opinião pública e comportamentos sociais. s.2g. 2. Contexto em que asserções, informações ou notícias verossímeis, caracterizadas pelo forte apelo à emoção, e baseadas em crenças pessoais, ganham destaque, sobretudo social e político, como se fossem fatos comprovados ou a verdade objetiva. adj.2g.2n. 3. Diz-se de política, era, etc. caracterizada pela pós-verdade (2).”

Assim, portanto, o discurso ou falas sobre pobreza manifestam, seja em ações comissivas, seja em ações omissivas, os sentimentos e os pensamentos não apenas das pessoas de um determinado lugar, num determinado momento, mas de todos os seres humanos, em todos os lugares, em todos os momentos. Ainda que o discurso ou falas sobre pobreza não sejam ações conscientemente intencionais no sentido de afligir ou não aliviar a pobreza, são, sempre, manifestações de sentimentos e pensamentos humanos, depositados no inconsciente coletivo ou social, no sentido de se afastar ou não se aproximar dos pobres, de estigmatizá-los e marginalizá-los.

#### (D) Função da Pobreza

Claude Lévi-Strauss (1958), influenciado por Saussure, define o que chama de “estrutura social” como “sistema simbólico”. Entende ele que a realidade da estrutura social não se confunde, mas representa a realidade das relações sociais, assim como os significantes não se confundem, mas representam os significados, e, representando-os, intermedeia a relação entre uns e outros. Entre uns e outros, observa, há uma continuidade descontínua e uma descontinuidade contínua, na medida em que os significantes dão continuidade aos significados, mas o descontinuum, ao produzirem novos significados; e, ainda que os significantes sejam descontinuidade dos significados originários, continuam-nos, reproduzindo-os mesmo que parcialmente.

Nesse sentido, afirma Lévi-Strauss (1958), ainda sob inspiração de Saussure: assim como a língua, a sociedade é uma estrutura ou sistema simbólico, e, como toda estrutura, o sistema é um todo composto por partes. No caso da estrutura ou sistema a que chamamos, no todo, sociedade, suas partes são os indivíduos e as regras conforme ou desconforme as quais se estabelecem as relações entre os indivíduos, diz ele. E complementa: as relações entre os indivíduos em sociedade são como os signos, sendo formadas pelas regras sociais como os significantes e a percepção dessas relações pelos indivíduos como os significados; os indivíduos (sujeitos simbólicos, simbolizadores e simbolizados) estabelecem relações (objetos simbólicos, simbolizadores e simbolizados) em conformidade ou desconformidade às regras sociais, no sentido tanto de padrões de desempenho como de papéis a desempenhar.

Assim como Lévi-Strauss, influenciado e sob inspiração de Saussure, Lacan (1966) também caracteriza a sociedade como simbólica, na medida em que esta simboliza e estabelece as relações entre os indivíduos (sendo tais relações como os signos) em e a partir de regras (significantes) segundo as quais os indivíduos constroem suas subjetividades e, desse modo,

constituem suas singularidades e identidades, as quais, no entanto, por concordância ou discordância, encaixam-se na diversidade ou subordinam-se à universalidade da sociedade (significados). Em ambos os casos, aponta ele, as relações entre os indivíduos são mediadas pelas regras e as subjetividades que a partir delas se constroem, assim como ocorre com os signos, significantes e significados. A sociedade, como o imaginário, define padrões (como o signo define uma ordem entre significante e significado) e, ao fazê-lo, simboliza o real para os indivíduos, subordinando as singularidades e identidades à universalidade e diversidade, num processo a que chama de alienação (isto é, a divisão e a separação do eu e do outro, a comparação do eu ao outro e a subordinação do outro ao eu), um processo de sofrimento e adoecimento, cuja cura, pela fala (pela liberação do fluxo entre consciente e inconsciente), chama de desalienação (ou seja, a reaproximação, a religação, a semelhança e o reconhecimento do eu no outro e do outro no eu).

E assim como Saussure ressalta que há uma ordem a definir a relação entre significado e significante para a formação do signo e como Lévi-Strauss o faz com os padrões e papéis e as regras para a formação das relações sociais, Lacan (1966) fala numa ordem simbólica entre o inconsciente e o consciente e entre o eu e o outro. Intermediado pelo simbólico, ensina ele, o imaginário se transfere para ou se projeta no real, promovendo uma fixação de sentidos, isto é, a ordem que guiará os sentimentos, os pensamentos e as ações das pessoas, ou, ainda, a alienação das vontades e intenções dos sujeitos. Em suas palavras, “O homem fala, pois, mas é porque o símbolo o faz homem” (1966, p. 141), e, nas palavras de Lévi-Strauss (1950, p. 20), “[quem se aliena é porque] consente em existir num mundo definível somente pela relação entre mim [o eu] e o outro”.

Desse modo, de relação ou lei lógica ou linguística a relação ou código semiótico, o signo estabelece, por um lado, a ordem simbólica no sentido de concordância entre significante e, por outro lado, a desordem como discordância. Segundo as leituras antropológica de Lévi-Strauss e psicanalítica de Lacan, a ordem pode ser caracterizada como imposição ou aceitação e a desordem, como oposição ou confrontação. Assim, enquanto a ordem implica a alienação, a desordem implica a estigmatização. Daí, pode-se aventar, o eu reconhece ou não o outro, incluindo-o ou excluindo-o, ou seja, pode-se falar em reconhecimento tanto em sentido positivo quanto em sentido negativo.

Lévi-Strauss (1958), ao definir a sociedade como estrutura ou sistema simbólico e ao distinguir tal estrutura ou sistema simbólico da realidade das relações social, demonstra que há um espaço, ocupado pelo simbólico, entre o real e o imaginário. A essa ocupação, por assim

dizer, ele chama de “eficácia simbólica”, ou seja, que o simbólico é um conjunto de fatores que produz efeitos, isto é, que veicula sentidos do imaginário para o real.

A partir do conceito de eficácia simbólica de Lévi-Strauss, Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (1970) propõem o conceito de “violência simbólica”. Analisando o sistema de ensino francês, eles observam que o simbólico desempenha, além das funções de representação ou intermediação, a função de reprodução. Em suma, dizem, no processo ensino-aprendizagem, o que se aprende reproduz o que se ensina, de modo que o aprendido é escolhido não pelo aprendiz, mas por quem ensina, e, assim, o ensinado é simbolicamente comunicado de geração a geração.

Nesse sentido, Bourdieu e Passeron (1970, pp. 19 ss.) definem o simbólico como “veículo ideológico-legitimador do sistema político”. É por meio do simbólico, dizem eles, que o sistema político se legitima e legitima seus agentes. O simbólico, concluem, é ideológico.

Ideologia, como demonstra Jorge Larraín (1979), é um conceito com muitos significados, os quais, no entanto, é possível reunir em um de dois sentidos: um, positivo, segundo o qual ideologia se refere à construção da consciência social; outro, negativo, segundo o qual ideologia se refere a uma “falsa consciência”. Nesse sentido, segundo ele, a ideologia oculta o fato de que as ideias produzidas pelas classes dominantes são reproduzidas pelas classes dominadas e que os interesses daquelas se sobrepõem e subordinam os destas, no que “distorce a compreensão dos homens acerca da realidade social” (LARRAÍN, 1979, p. 14; tradução nossa). Daí conclui:

[mediante] a ocultação ou a distorção de uma realidade contraditória e invertida [...] A ideologia é uma forma particular de consciência que fornece um retrato inadequado ou distorcido das contradições, seja ignorando-as, seja confundindo-as (LARRAÍN, 1983, pp. 23, 27; tradução nossa)

A ideologia, ao ignorar ou confundir as contradições da realidade, exerce violência simbólica para se legitimar e legitimar os sistemas político e social.

A propósito, Max Weber (1922, pp. 139 ss.) caracteriza a legitimidade como obediência ou crença em alguma forma de dominação, que define como

a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de possibilidade de exercer “poder” ou “influência” sobre outras pessoas. Em cada caso individual, a dominação (“autoridade”) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. Certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação. (WEBER, 1922, p. 139)

Segundo ele, há três “tipos puros de dominação legítima”, quais sejam: a) dominação racional, “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de

mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”, inserida num “quadro administrativo burocrático” e com o auxílio deste; b) dominação tradicional, “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”; e c) dominação carismática, “baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas” (WEBER, 1922, p. 141).

E sintetiza:

No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso da dominação tradicional, obedece-se à pessoa do senhor nomeada pela tradição e vinculada a esta (dentro do âmbito de vigência dela), em virtude de devoção aos hábitos costumeiros. No caso da dominação carismática, obedece-se ao líder carismaticamente qualificado como tal, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma. (WEBER, 1922, p. 141)

Já Niklas Luhmann (1969, pp. 29, 30), lembrando que “nenhum sistema político se pode apoiar apenas sobre uma força física de coação, mas antes deve alcançar um consenso maior para permitir um domínio duradouro”, define a legitimidade como “uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância”. Baseando-se no tipo de dominação racional de Weber, diz ele:

a indubitabilidade da validade legítima de decisões obrigatórias faz parte das características típicas do sistema político moderno; é como que uma espécie de consenso básico, que se pode alcançar sem acordo quanto ao que é objetivamente justo no caso particular e que estabiliza o sistema. Sem a certeza de que decisões, obrigatoriamente tomadas, também são abandonadas, as burocracias racionais em grande escala não poderiam funcionar. Na medida em que cresce a complexidade da sociedade no decurso do progresso civilizacional, aumentam os problemas carecendo de solução e, portanto, têm de se ultrapassar as formas mais antigas de acordo espontâneo e confirmação do que é exato. Essas formas são substituídas por mecanismos de criação de símbolos, mecanismos esses indiretos e mais generalizados (LUHMANN, 1969, p. 31)

Da necessidade de consenso, estabilidade e certeza, mais difícil de se obter nas sociedades complexas, pondera que, “Devido à elevada complexidade e variabilidade do sistema social [...] a legitimação do poder político já não pode ceder a uma moral apresentada de forma natural, antes tem de ser aprofundada no próprio sistema político” (LUHMANN, 1969, p. 31).

Com amparo em François Bourricaud (para quem, na sociedade contemporânea, torna-se necessário “um poder que aceita ou até que institui o seu próprio processo de legitimação”), Luhmann (1969, p. 31) observa que a legitimidade não é um acordo imutável,

mas um processo contínuo, e assim formula o conceito de “legitimação pelo procedimento” como o modo “de obter decisões satisfatórias [que] substitui os antigos fundamentos jusnaturalistas [... e outros métodos] de estabelecimento do consenso”.

Como procedimentos de legitimação, Luhmann (1969, *passim*) relaciona as formas de tomada de decisão ou positivação do Direito, isto é, os processos legislativos, administrativos e judiciais, dando especial destaque para o processo eleitoral.

Apresentando esse conceito, diz Tercio Sampaio Ferraz Jr. (1980a, p. 5):

para Luhmann, sendo a função de uma decisão absorver e reduzir insegurança, basta que se contorne a incerteza de qual decisão ocorrerá pela certeza de que uma decisão ocorrerá, para legitimá-la. Em certo sentido, Luhmann concebe a legitimidade como uma ilusão funcionalmente necessária, pois se baseia na ficção de que existe a possibilidade de decepção rebelde, só que esta não é, de fato, realizada. O direito se legitima na medida em que os seus processos garantem esta ilusão.

Analisando a definição de simbólico em Luhmann, Marcelo Neves (1994b, p. 23) observa que “dentro de situações sociais altamente complexas e contingentes, os meios simbolicamente generalizados de comunicação [como o Direito] possibilitariam a continuidade da comunicação”. Segundo Luhmann, diz ele, “os meios simbolicamente generalizados de comunicação são diferenciados conforme códigos de preferência dicotômicos entre um ‘valor’ e um ‘desvalor’, entre um ‘sim’ e um ‘não’” (NEVES, 1994b, p. 23). E continua dizendo que esses códigos são usados de modo simbólico-expressivo ou finalístico-instrumental: o primeiro “satisfaz imediatamente as necessidades a que se dirige, ‘de tal forma que uma alteração do agir pressupõe uma alteração da necessidade’”; o segundo “implica uma relação de meio-fim, de tal maneira que as necessidades nele envolvidas extraem seu sentido da realização dos fins num momento posterior, sendo, em face disso, variáveis” (NEVES, 1994b, p. 24).

Entendendo que Luhmann confunde os modos simbólico e expressivo, Neves (1994b, 24-26) então propõe uma classificação, em vez de binária, ternária, caracterizando “variáveis instrumentais, expressivas e simbólicas”. Diz ele:

As funções instrumentais implicariam uma relação de meio-fim, a tentativa consciente de alcançar resultados objetivos mediante a ação. Na atitude expressiva, há uma confusão entre o agir e a satisfação da respectiva necessidade [...] Em contraposição à atitude expressiva e semelhantemente à ação instrumental, a postura simbólica não é caracterizada pela imediatidade da satisfação das respectivas necessidades e se relaciona com o problema da solução de conflito de interesses. Contudo, diferentemente das variáveis instrumentais, a atitude simbólica não é orientada conforme uma relação linear de meio-fim e, por outro lado, não se caracteriza por uma conexão direta e manifesta entre significante e significado, distinguindo por seu sentido mediato e latente. (NEVES, 1994b, p. 26)

Com amparo numa analogia feita por Joseph R. Gusfield (para quem “a distinção entre ação instrumental e simbólica é, em muitos aspectos, similar à diferença entre discurso denotativo e conotativo”), diz, ainda:

Na denotação há uma conexão relativamente clara entre expressão e conteúdo; na ação instrumental, similarmente, um direcionamento da conduta para fins específicos. Na conotação a linguagem é mais ambígua; o agir simbólico é conotativo na medida em que ele adquire um sentido mediato e impreciso que se acrescenta ao seu significado imediato e manifesto, e prevalece [... sobre ele]. (NEVES, 1994b, p. 26)

A partir dessas definições, Neves (1994b, pp. 25, 26) faz duas considerações: primeiro, que nem todo signo é simbólico, sendo simbólico o signo que, independentemente do significante, seu significado latente prevalece sobre seu significado manifesto; segundo, que

a distinção entre função instrumental, expressiva e simbólica só é possível analiticamente; na prática dos sistemas sociais estão sempre presentes essas três variáveis. Porém, quando se afirma que um plexo de ação tem função simbólica, instrumental ou expressiva, quer-se referir à predominância de uma dessas variáveis, nunca de sua exclusividade. Assim é que a legislação simbólica aponta para a predominância, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental. (NEVES, 1994b, p. 26)

Diante do exposto, entende-se poder afirmar (a) que os procedimentos do Estado legitimam o poder exercido pelo Estado e pelas autoridades a que o Estado o atribui e (b) que a legitimação por procedimentos funciona de três modos: (b.1) instrumental, no sentido de uma ação imediata do Estado dirigida a um resultado mediato, isto é, o meio para se atingir a finalidade de se satisfazer uma necessidade ou estimular um interesse; (b.2) expressivo, no sentido de uma enunciação manifesta do Estado relacionada a um enunciado latente, o que distancia a ação do resultado, o meio da finalidade, a necessidade de sua satisfação, o interesse de seu estímulo; ou (b.3) simbólico, no sentido de que, ainda que se apresente como instrumental, prevalece como expressiva, o Estado substitui uma ação imediata por uma enunciação manifesta e um resultado mediato por um enunciado latente, e, assim, difere a satisfação de determinadas necessidades e o estímulo de determinados interesses.

Assim sendo, os procedimentos de legitimação podem ser considerados disfuncionais, quando nada realizam, ou funcionais, quando realizam seu sentido manifesto ou seu sentido latente. Também se pode qualificar tais procedimentos como positivos, quando produzem os resultados que se propõem, isto é, quando geram os efeitos pretendidos; ou negativos, quando produzem resultados opostos aos que se propõem, isto é, quando geram efeitos não-pretendidos. Ainda, percebe-se, na realidade empírica, que, segundo essa classificação teórica, há situações em que o que se propõe não é o que se quer ou que o que se quer não se propõe.

Esses procedimentos possuem eficácia quando reúnem as condições necessárias para desempenhar suas funções de legitimação, seja instrumental, expressiva ou simbólica. Nas situações em que nada realizam, nenhum resultado produzem, não geram qualquer efeito, tais

procedimentos são ineficientes e inefetivos. Nas situações em que realizam algo, produzem algum resultado, geram algum efeito, os procedimentos são eficientes. Nas situações em que realizam seu sentido manifesto, produzem os resultados que se propõem, geram os efeitos pretendidos, os procedimentos são efetivos. Nas situações em que não realizam seu sentido manifesto, produzem resultados opostos aos que se propõem, geram efeitos não-pretendidos, os procedimentos são inefetivos. E nas situações em que seu sentido latente prevalece sobre seu sentido manifesto, ou seja, que se diz abertamente o que se propõe dar ou fazer, todavia, verdadeiramente, não se quer ou sabe-se que não se pode (no sentido de que não há condições para se) dar ou fazer o que se propõe, tais são as situações de eficácia simbólica.

Desse modo, os procedimentos de legitimação possuem eficácia simbólica quando prevalece a função simbólica sobre a função expressiva e sobretudo sobre a função instrumental. Um procedimento é simbólico quando usado para iludir as expectativas de legitimação. É simbólico o procedimento e, por extensão, eventual legitimação que dele advenha, que ilude no sentido de ser falacioso, isto é, ainda que verossímil, não verdadeiro. Simbólicos procedimento e legitimação não dizem o que são, nem o que não são, e, nessa fresta por onde se pode vislumbrar a verdade, sinalizam ou indicam uma determinada e determinante ordem de priorização, prevalência ou dominação de algumas necessidades sobre outras e de alguns interesses sobre outros.

Aplicando-se esse arcabouço teórico ao problema empírico de que trata teste trabalho, entende-se poder afirmar que se usam procedimentos de legitimação, com função simbólica, para se iludir as expectativas de possível enfrentamento e improvável erradicação da pobreza. Ainda que se proponham dar algo aos pobres ou fazer algo pelos pobres, tais procedimentos, historicamente considerados, inspiram-lhe o sonho e alimentam seu desejo de participarem da riqueza; iludem e desiludem, geram angústia e pesadelo, pois que, de fato, não legitimam os pobres, não se os reconhecem como semelhantes e por essa razão não se lhes considera como participantes da riqueza, servindo apenas à dificuldade da mudança social e à manutenção do *status quo*. Afinal, trata-se de uma questão de diferenciação e estigmatização, afastamento e isolamento, pois ninguém quer ser pobre, todos tememos ser pobres.

#### (E) Institucionalização da Pobreza

Cornelius Castoriadis (1975), possivelmente retomando os conceitos de real, simbólico e imaginário em Lacan, propõe o conceito de “instituição imaginária da sociedade”, o qual, pode-se aventar, relaciona-se também, ainda que não expressamente, aos conceitos de

signo, significante e significado em Saussure; de sociedade como estrutura simbólica em Lévi-Strauss; e de função em Luhmann. Assim sendo, segundo ele, uma instituição desempenha uma função, mas a ela não se reduz; é uma estrutura simbólica, mas não se reduz nem a sua estrutura, nem a seus símbolos; é um conjunto de signos, mas seus significantes não se reduzem a seus significados, uma vez que as formas que institui não coincidem com os conteúdos que se lhes atribui; é real (algo concreto para uma ideia abstrata), simbólica (algo que representa essa ideia) e imaginária (algo que inventa o real por intermédio do simbólico). O imaginário, diz, “deve entrecruzar-se com o simbólico, do contrário a sociedade não teria podido ‘reunir-se’, e com o econômico-funcional, do contrário ela não teria podido sobreviver” (CASTORIADIS, 1975, p. 159).

A definição de Castoriadis revela que, à medida que se consolida ou para se consolidar na sociedade, uma instituição opera a alienação das pessoas. Tal operação, diz ele, promove a “autonomização das instituições com relação à sociedade” (CASTORIADIS, 1975, p. 139). Assim, conclui, a instituição é algo do imaginário que, mediante o simbólico, torna-se real, como uma abstração que se concretiza, uma ilusão que mobiliza as pessoas.

Jung (1957) observa que as ideias de Deus, primeiro, e de Estado, depois, operam uma abstração, alienação ou transferência de poder das pessoas para tais ideias. Segundo ele, “O Estado passou a ocupar a posição de Deus”, isto é, o Estado, assim como Deus, é uma “personalidade quase viva, da qual [se diz que tudo pode e que] tudo se pode esperar” (JUNG, 1957, p. 19). E adverte: “[em verdade, o Estado] representa uma camuflagem para todos os indivíduos que sabem manipulá-lo” (JUNG, 1957, p. 19).

Cassirer (1946) atribui à ideia de Estado a forma do mito. A partir de uma análise do “pensamento mítico” e das relações entre mito e linguagem e entre mito e emoções, ele demonstra que a função dos mitos na vida social é dar sentido à existência humana. E, a partir da análise das justificativas religiosa e metafísica da teoria medieval do Estado, da teoria política de Maquiavel e da teoria iluminista do contrato social, conclui que a forma contemporânea do mito do Estado é um “culto do herói” (como diz Thomas Carlyle) e uma tecnologia de governo.

Ao ressaltar a permanência, na forma contemporânea do Estado, do problema moral da *virtù* e do elemento mítico da “fortuna” da teoria de Maquiavel, assim como da ideia de contrato social como uma evolução do estado de natureza para o Estado de Direito, Cassirer (1946) identifica o Estado como herói impessoal e tecnologia institucional. Diz ele: o Estado é o herói que mantém as pessoas unidas em sociedade e lhes dá segurança e paz, não, contudo, como uma pessoa, como ocorria na Baixa Idade Média e na Idade Moderna (a exemplo do rei

divino Henrique VIII, na Inglaterra, fundador da Igreja Anglicana, e do rei absolutista Luís XIV, na França, a quem se atribui a célebre frase “*L’État, c’est moi*”), mas como instituição. Instituição, observa, que se institui e institui, que substitui a fala do soberano pelo discurso normativo, que se normaliza em e normatiza institutos, que se apresenta como mito e se reafirma mediante rituais, assim entendidos os procedimentos de autolegitimação e legitimação.

Assim como os mitos, as instituições, a exemplo do Estado, estruturam-se, exercem e se mantêm mediante poder simbólico, como demonstra Bourdieu (1989). Segundo ele, poder simbólico não é ilegítimo; pelo contrário, é um poder legítimo, aceito, não imposto, de tal modo que tanto quem o exerce como quem lhe obedece não o associa a violência e arbitrariedade, mas a legalidade e autoridade. Em suas palavras, poder simbólico é uma “estrutura estruturante”, isto é, uma estrutura que estrutura, que funciona dissimulando e transfigurando a realidade, que assujeita sem violência física, que domina mediante violência simbólica.

Como diz Hannah Arendt (1969), violência é tanto a ruptura da tradição (a brecha que se abre entre o passado e o futuro) como a desintegração do poder (a imposição em lugar da aceitação) quanto à frustração das capacidades (a submissão a situações de vulnerabilidade)<sup>7</sup>. Ao desprezar a autoridade com autoritarismo, a violência, por intermédio de símbolos (como leis e contratos) e por meio de tecnologias (como o Direito), instrumentaliza e substitui a tradição, o poder e as capacidades<sup>8</sup>.

Celso Lafer (1994, pp. 8-9) assim sintetiza essa contribuição, afirmando que

para Hannah Arendt, a violência destrói o poder, não o cria. Ela fundamenta esta sua afirmação caracterizando a violência como instrumental e diferenciando-a do poder (a capacidade de agir em conjunto); do vigor (que é algo no singular, como no caso do vigor físico de um indivíduo); da força (a energia liberada por movimentos físicos ou sociais); e da autoridade (o reconhecimento inquestionado que não requer nem coerção nem persuasão, e que é destituído pela violência, mas pelo desprezo).

É também Arendt (1949) que, ao refletir sobre a situação dos judeus durante a Segunda Guerra Mundial, ressalta a sucessão de violências a que foram submetidas essas

---

<sup>7</sup> Marshall Rosenberg (2005, p. 9), criador da metodologia da comunicação não-violenta, conta que esta surgiu do seu “interesse por duas questões [...] compreender melhor como alguns seres humanos são levados a se comportar de modo violento e a explorar os outros [...] e descobrir um tipo de educação que nos ajudasse a preservar a compaixão, mesmo quando os outros se comportam de modo violento e nos exploram”. Ele então descobriu o que chama de “surpreendente propósito” ou “função vital” da raiva, que identifica não como um ato ou fato do outro, mas como um julgamento do eu por uma necessidade não-atendida, e cujo propósito ou função, uma vez compreendida e transformada, é como se comunicar sem violência (ROSENBERG, 2005, pp. 15 ss.). Assim, observa, é necessário não recalcar ou reprimir, projetar ou transferir a raiva, como os “ensinamentos religiosos ou de outra natureza que pregam a supressão da raiva, que recomendam que se fique calmo e aceite o que quer que esteja acontecendo [...] pois que] matar, culpar, punir ou ferir os outros – são formas muito superficiais de expressar a raiva [...] física ou mentalmente”; o que torna o necessário possível é expressar a raiva, no sentido de se capacitar a falar e falar sobre ela, o ser capaz ou ter condições de, o ter poder para ser quem se é, perante se mesmo e os outros (ROSENBERG, 2005, pp. 33-34 ss.).

<sup>8</sup> Sobre a relação entre Direito e dominação, ver Guy Rocher (1986) e Allain Supiot (2005).

peças: primeiro, a violência simbólica de se lhes negar o *status* de cidadãos seguida da violência física de expulsá-las de suas casas e dos países onde viviam; depois, novamente, a violência simbólica de se lhes negar o tratamento dispensado a estrangeiros e considerá-las apátridas, forçando-as a emigrar, mas impedindo-as de imigrar; e, finalmente, a violência física de confiná-las em campos de concentração, até a “solução final” de seu extermínio.

Daí sua famosa definição para o conceito de cidadania como o direito a ter direitos<sup>9</sup>, ou, como diz Lafer (1988, p. 22, *passim*), o direito de participar de uma comunidade política e ter a proteção e as prestações do Estado. Daí a proteção e as prestações devidas por um Estado a estrangeiros, quem, embora não se vinculem a esse Estado e não integrem seu povo (a sociedade política), integram a sociedade (ou sociedade civil) e são cidadãos de outro Estado. Daí a situação *sui generis* dos apátridas (as *displaced persons*), a quem, não apenas se sonega direitos, mas também se nega existência (político-jurídica, primeiro, e, conseqüentemente, econômico-social, pois a falta de documentos necessários para migração impede sejam reconhecidos formalmente como cidadãos, eleitores e trabalhadores). Assim, os apátridas são, simbólica ou concretamente, abandonados ou confinados em campos, como vidas submetidas à máxima violência simbólica: sacralizadas, retiradas do mundo político, vagam num limbo existencial, não sacrificadas, mas matáveis, como diz Agamben (1995, p. 90, *passim*)<sup>10</sup>.

A cidadania como símbolo de poder (assim como, de resto, qualquer símbolo) demonstra que o impossível porque impensado torna-se possível porque pensado; o irreal, real; a exceção, regra, como aponta Agamben (2003). Assim, o abstrato se concretiza e o imaterial e incorpóreo se materializa e corporifica; as necessidades e os interesses dão lugar a insatisfações e frustrações e os direitos e deveres, a concessões e obrigações, como observa Slavoj Žižek (2008).

Essa operação é ativada e desativada por um dispositivo de representação e transferência do poder das pessoas pela/para a autoridade de Deus ou do Estado. Tal dispositivo não chega a transformar completamente, apenas desliga as pessoas de sua potência, seu vigor e sua força e os liga a Deus ou ao Estado. Ao obscurecer a percepção de que incompletude e

---

<sup>9</sup> Ver, também, “El Derecho de Tener Derechos” (2014), de Stefano Rodotà.

<sup>10</sup> Agamben (1995, p. 11-12 e 116-183) define “campo” como “paradigma biopolítico”, isto é, como a “estrutura político-jurídica” que dá corpo à “exceção estável” e onde “qualquer forma de vida se torna possível”, destacadamente formas de vida degradadas, incompletas. Ele enxerga o mesmo mecanismo político-jurídico nos *campos de concentraciones* em Cuba, nos *concentration camps* na África do Sul e nos campos de refugiados em países da União Europeia, o que entende como manifestação de um “estado de exceção permanente”, onde se relativiza o valor do ser humano e se transforma a vida humana em vida nua (AGAMBEN, 1995, p. 162 ss.). O mesmo ocorre, pode-se dizer, nas periferias do mundo, e, mesmo nos grandes centros globais, em áreas marginalizadas das zonas urbanas, como é o caso das favelas brasileiras.

incerteza são fatos naturais, enseja a depreciação nas pessoas e pelas pessoas, atribuindo-lhes as características de indefinição e indeterminação, quando não a ideia de pecado ou o sentimento de medo, e atribuindo a Deus ou ao Estado a autoridade para, por atos seus, por sua ordem e graça, livrar do pecado e aplacar o medo; ou por suas obras e seus serviços, prover a paz e a segurança. Tal é o dispositivo da vulnerabilidade, como é o caso da aporofobia, com o qual se faz as pessoas desacreditarem de suas potencialidades e capacidades e acreditarem que suas fragilidades naturais são fraquezas e que somente Deus ou o Estado podem aliviar suas dores e satisfazer suas necessidades.

A representação do real pelo simbólico e a transferência de poder das pessoas para Deus ou o Estado podem ser interpretadas como atos de violência, no sentido de cisão da ordem natural e, não de sua substituição, mas de sua simulação, por uma ordem cultural (moral-religiosa, econômico-social e, sobretudo, político-jurídica). Por intermédio da linguagem dos símbolos, desloca-se o poder de sujeitos para objetos e de pessoas para instituições. Isso implica a despersonalização da e a desresponsabilização pela violência (do ato que a manifesta e da ação que poderia ou deveria evitá-la ou eliminá-la).

Considerem-se as experiências do apátrida, passando pelas do estrangeiro e do migrante. Como se viu, a situação político-jurídica do apátrida é ainda mais desesperadora do que a do estrangeiro e torna ainda mais desesperadora a experiência do migrante. Isso porque o apátrida não é considerado integrante do povo do Estado onde nasceu ou vivia, sendo forçado a vagar em busca de ser gente e ser reconhecido como pessoa, num movimento que se pode chamar de migração por cidadania ou migração em busca do direito a ter direitos. O apátrida vive uma experiência de profunda vulnerabilidade, imposta pela violência simbólica que é a ideia de Estado, uma vez que, num mundo dominado por quem abusa dessa ideia, e da autoridade a ela associada, falta-lhe (ao apátrida), não força ou vigor, mas poder ou as capacidades de votar e ser votado, para participar da vida político-jurídica, e, no limite, de trabalhar oficialmente e consumir livremente, e, assim, participar da vida econômico-social sem as marcas da discriminação e do abandono.

Considerem-se, agora, as experiências do cidadão e do pobre. Assim como, no limite, a experiência do apátrida, do estrangeiro e do migrante, com uma diferença de grau daquelas para estas, o Direito faz com a ideia de cidadania o que faz com a percepção da pobreza, reduzindo-as a sua função simbólica, isto é, naturaliza, normaliza, normatiza a inclusão de alguns e a exclusão de outras pessoas como cidadãos ou não, não do convívio social, mas das decisões políticas; naturaliza, normaliza, normatiza a admiração, a aceitação e a idolatria aos ricos e a discriminação, a rejeição, o ódio aos pobres. O Direito faz isso não

necessariamente por meio de violência física (em condições de normalidade, o genocídio de pessoas pobres não interessa à ordem econômico-social, pois são essas pessoas que, como massa, engrossam as fileiras de trabalhadores e consumidores), mas por meio de violência simbólica (a sobrevivência de pessoas pobres interessa à ordem político-jurídica, pois são essas pessoas que, como povo, engrossam as fileiras de eleitores).

As instituições, como o Estado, não podem não cuidar dos pobres, mas cuidam não o necessário para que deixem de sê-lo e sim o suficiente para que se mantenham vivos e, como cidadãos, sirvam a seus propósitos. E o fazem legitimamente, pois é assim que a sociedade vê, ou não vê, vê, mas não enxerga, enfim, lida com os pobres. E o fazem licitamente, pois é assim que o Estado codifica a pobreza, como obrigação ou permissão simbólicas de dar ou fazer, mas não como proibição de não fazer.

O Direito não pode não ser instrumento de enfrentamento da pobreza, mas não é instrumento suficiente para a erradicação da pobreza, porque fundado sobre e (re)produtor de ilusões, promessas e rituais. É com ilusões que oculta a fala e o discurso em normas, o poder e a autoridade em instituições e institutos. É, também, com promessas, como são os casos das normas existentes, válidas, aplicáveis, mas inefetivas, como muitas normas programáticas, que prevê direitos, mas não fixa deveres. É, ainda, com rituais, como são os casos dos procedimentos de legitimação, a exemplo das eleições, que muitas vezes reduz o conteúdo à forma. É, pois, com ilusões, promessas e rituais de paz e segurança, que dissimula a guerra e entorpece as vontades.

## 1.2 DISCURSO SOBRE POBREZA E FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

O Direito (como discurso, como saber) pratica violência simbólica na medida em que, como ação consciente, dá voz à manifestação inconsciente da aporofobia e a suas legitimações econômicas, sociais e políticas: a linguagem e os signos jurídicos transferem uma realidade virtual, em potência, imaterial, incorpórea, psíquica para a realidade real, sempre atualizada, material, corpórea, física; transformam arquétipos de poder ou de sua ausência (como os arquétipos junguianos do Cuidador e do Controlador) em instituições e institutos (como o Estado, a cidadania etc.); anonimizam atores (intencionais ou não) e desresponsabilizam agentes (que poderiam ou deveriam promover o alívio) do sofrimento (que não é apenas físico, mas também psíquico) das pessoas que padecem de pobreza, não por carência de virtude, nem por obra da fortuna, mas por uma herança ético-psíquica do ser humano, legitimada e institucionalizada, de antipatia e distanciamento da pobreza e das pessoas pobres<sup>11</sup>.

Como ensina Ferraz Jr. (1988, pp. 40-41, 47-51, 83 ss.), o saber jurídico é praticado como saber dogmático ou dogma (do grego *dokein*, que significa doutrinar). Por essa razão, “De saber eminentemente ético [... o saber jurídico transformou-se em] saber tecnológico”, saber instrumentalizado pelo Estado como tecnologia de governo, com funções não apenas repressivas e punitivas, mas também garantistas e diretivas, inclusive ao regular, nos sentidos de disciplinar e controlar, o comportamento humano, e, assim, na prática, substituir o “mercado na coordenação de [*sic*] economia, tornando-se o centro de distribuição da renda [e da riqueza]” (FERRAZ JR., 1988, p. 84).

Para além de sua função dogmática ou simbólica (ou, ainda, tecnológica no sentido de retórica), e partindo da noção de função de Ralf Dahrendorf (segundo a qual todo elo social funciona no sentido de manter a estrutura social) e da Sociologia do Direito de Luhmann (como sistema normativo que reduz e controla as expectativas de interação das pessoas, conferindo-lhes regularidade e previsibilidade), Ferraz Jr. (1980b) atribui à ideia de função social uma função tecnológica no sentido de hermenêutica. Segundo ele, impõe-se a tarefa não apenas “de determinar as condições de cognoscibilidade da elaboração dogmática, mas sim o de determinar as relações entre seus processos cognoscitivos e a própria realidade social à qual ela se dirige”, haja vista que “a dogmática jurídica não pode ser desenvolvida como uma ciência, pois isto só

---

<sup>11</sup> Sobre a relação entre violência simbólica e Direito, ver “Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: o Direito como instrumento de transformação social” (1988), de José Eduardo Faria; e “A Eficácia Simbólica do Direito: sociologia política do campo jurídico na América Latina” (2014), de Mauricio García Villegas.

aumentaria as angústias sociais. Por isso ela se revela antes como uma tecnologia”, tecnologia esta que, por sua objetividade, neutraliza os valores e persuade como ideologia, cuja função precípua é a decidibilidade dos conflitos, o que não esgota, antes supõe o potencial, é dizer, a função social do Direito como ciência, o que, afirma ele, ecoando Thurman Arnold, “consiste em ser uma caixa de ressonância das esperanças prevaletentes e das preocupações dominantes dos que creem no governo do Direito acima do arbítrio” (FERRAZ JR., 1980b, pp. 8-9, 177 ss.).

Francisco José Carvalho (2011), por sua vez, propõe uma teorização que amplie a potencialidade do instituto da função social, para além de seu uso dogmático comum, quase que invariavelmente relacionado à propriedade. Diz ele:

A função social do Direito encontra fundamento no próprio conteúdo da norma jurídica que deve atender aos fins almejados pelo legislador [os chamados “fins sociais” ou “bem comum”], o que equivale a dizer que o instituto jurídico criado com o fim de delinear uma situação jurídica, reger as relações sociais e disciplinar os comportamentos, impondo sanções e restrições, deve implementar os valores, bens e direitos sociais (CARVALHO, 2011, p. 24).

Ao se defender, como se faz neste trabalho, o direito a uma renda como direito de participação na riqueza e a melhor execução possível da função social da propriedade e do Direito como o instrumento e o modo mais adequados para conter os fatores e mitigar os efeitos da pobreza no Brasil, destaca-se não a função de garantia (nos moldes de Luigi Ferrajoli), nem a função de direção (de que já falava Mario Losano na década de 1970, o que possivelmente inspirou José Joaquim Gomes Canotilho a formular sua tese sobre a Constituição como norma dirigente), mas o que Norberto Bobbio (1976, pp. XXXIX, *passim*) chama de “função promocional do Direito”.

Bobbio (1976, pp. 35 ss.) reconhece que o Direito é “instrumento de controle social” (ou *management*, como diz Losano) ou “mecanismo de governamentalidade” (Foucault) da “sociedade disciplinar” ou da “sociedade de controle” (de que falam Foucault e Gilles Deleuze, respectivamente), entretanto, observa, o Direito apresenta não apenas a função de repressão (ou coerção, baseada no condicionamento psicológico), mas também a função de prevenção (ou promoção, baseada no reforço positivo). Nesse sentido, afirma ele, o Direito desempenha duas funções distintas: por meio de normas de conduta, “tornar possível a convivência de indivíduos (ou grupos) que perseguem, cada qual, fins individuais”; e, por meio de normas de organização, “tornar possível a cooperação de indivíduos (ou grupos) que perseguem um fim comum” (BOBBIO, 1976, p. 44). Eis, pois, a função social do Direito e da propriedade, que aqui se propõe como função social da riqueza e da renda, isto é, função de estímulo ou fomento à cooperação e ao desenvolvimento econômico-social, função desempenhada pela forma jurídica

que caracteriza “a [necessária, incipiente, inacabada] passagem do Estado apenas protecionista para o Estado programático” (BOBBIO, 1976, p. 71).

Com efeito, não se pode esperar que uma formulação como a de Hans Kelsen (1960b), sem embargo de sua inestimável contribuição para a teoria e a prática do Direito, não se pode esperar desse cânone jurídico-dogmático, ainda que descreva, além da estática, uma dinâmica jurídica, que possibilite a desconstrução da estrutura sobre a qual se baseia. Para tanto, é necessária uma outra práxis, que se contraponha à práxis da heteronomia (de disciplina, regulação e controle do comportamento) e da deontologia (o proibir, obrigar ou permitir condutas), a qual, enfim, é circular, na medida em que fundamenta e se fundamenta tão-somente na produção e na reprodução de normas jurídicas<sup>12</sup>.

Essa outra práxis, cíclica, é a da autonomia, da emancipação, do Direito como produção e produto da justiça. Como aponta Norberto Bobbio (1976, *passim*), trata-se de ver o Direito e fazê-lo funcionar de um modo novo, revolucionário: do Direito como lei ao Direito como justiça; de sua função como garantia e direção, que acaba por ser um condicionamento psicológico, à sua função como programa e promoção, que venha a possibilitar libertação política.

Para além do positivismo kelseniano, Bobbio (1976, *passim*) reconhece também uma perspectiva mais abrangente do Direito e assim contribui para ampliar o vocabulário jurídico, expandindo-o de uma ciência meramente descritiva de uma estrutura regulatória para uma ciência também propositiva com uma função emancipatória: no primeiro caso, o foco são normas negativas, protetivas e proibitivas, coercitivas e repressivas, em suma, mecanismos de estabilização e conservação, disciplina e controle social, ou, ainda, instrumentos de condicionamento psicológico; no segundo caso, o foco são normas positivas, diretivas e programáticas, premiais e promocionais, em suma, mecanismos de inovação e progresso, readequação ou transformação social, e, por que não dizer, instrumentos de expansão existencial.

---

<sup>12</sup> A respeito da atividade humana, Aristóteles designa (350, pp. 4-5), com o termo “práxis” (ação, em grego), as “ações intransitivas” (isto é, as ações que têm em si um sentido completo), e o opõe ao termo “poiêsis” (produção, em grego), como “ações transitivas” (isto é, as ações cujo sentido se completa em algo que lhes é exterior). Ao longo do tempo, esses termos foram sendo confundidos, passando a significar algo como “ação produtiva”, em oposição à teoria como “ação contemplativa”, e, nesse sentido, passou a ser limitado à noção de “ação reprodutiva” (ou, ainda, conduta conforme uma ordem externa), qualificando-se a teoria como atividade superior (que ordena) e reduzindo-se a práxis à noção de prática como atividade inferior (que cumpre). Tal confusão encontra seu ápice no idealismo alemão, que Karl Marx (1845, pp. 99-103) se propõe refutar com o que chama de “materialismo histórico”, segundo o qual toda atividade humana é a união dialética entre teoria e prática e tem potencial ou sentido transformador, da natureza e da cultura, podendo ser ou sendo desconstrução ou reconstrução, elaboração ou transformação do mundo.

Coligindo contribuições da Sociologia Jurídica não apenas na Itália, mas também na Holanda e nos EUA, Bobbio (1976, pp. 81 ss.) ressalta a contribuição do estadunidense James Williard Hurst, para quem o Direito tem como uma de suas funções a de “estímulo e apoio”, no sentido de “alocação de recursos que afetam a vida em sociedade” ou de distribuição de bens e serviços (HURST *apud* BOBBIO, 1976, pp. 95-96). Ele então resume sua própria contribuição, ressaltando que são duas as principais funções de um ordenamento jurídico:

a função de permitir a coexistência de interesses individuais divergentes, por meio de regras que devem servir para tornar menos frequentes e menos ásperos os conflitos, e outras regras que devem servir para solucioná-los depois que eles surgiram; e a função de direcionar interesses divergentes no sentido de um objetivo comum [... noutros termos] a função das normas de conduta é tornar possível a convivência dos indivíduos ou grupos que perseguem, cada qual, fins individuais, ao passo que a função das normas de organização é tornar possível a cooperação de indivíduos ou grupos que perseguem, cada qual, segundo seu próprio papel específico, um fim comum. (BOBBIO, 1976, pp. 110-111)

Em Direito, a díade estrutura/função se relaciona às díades forma/conteúdo e validade/eficácia, muitas vezes em sentidos opositivos, com consequências excludentes, positiva para um dos termos da equação, negativa para o outro. Trata-se de um problema fundamental para a Teoria Geral do Direito em geral e para a Hermenêutica Constitucional em particular, na medida em que se refere a aspectos tanto do ordenamento jurídico quanto das normas jurídicas, especialmente das normas constitucionais, não raro ambíguas e vagas, a exigirem maior esforço de interpretação/aplicação para a identificação e definição de sentidos. Mais por opções metodológicas e terminológicas, e, também, teóricas e ideológicas, esse procedimento tende a ser enviesado, como se se devesse optar pela estrutura, forma e validade em detrimento da função, do conteúdo e da eficácia como questão de valor ou desvalor.

Como se demonstra noutro trabalho (SANTOS, 2008, pp. 54 ss.), Ferraz Jr. (1988, pp. 181 ss.) apresenta elementos teóricos gerais, ao passo que José Afonso da Silva (1967) e Luís Roberto Barroso (2003) apresentam elementos específicos à Hermenêutica Constitucional, os quais possibilitam delimitar teoricamente o debate, primeiro, à distinção entre validade jurídica e eficácia jurídica; segundo, à identificação dos elementos de uma e de outra, quais sejam, força ou vigor, limites e âmbitos normativos; terceiro, à definição, no que se refere especificamente à eficácia jurídica, aos aspectos da aplicabilidade e da efetividade; e, assim, conclui-se que se trata do problema hermenêutico de se definir se as normas jurídicas cumprem os requisitos técnico-normativos de validade e aplicabilidade e sócio-normativos de efetividade, quais os seus possíveis sentidos, quais os efeitos podem produzir em abstrato e quais produzem concretamente.

Assim, pois, a não ser por opção metodológico-terminológica e teórico-ideológica, não se deve atribuir valor a uns e desvalor a outros desses elementos. Trata-se não de uma polarização entre Bem e Mal, real ou irreal, mas de um movimento pendular entre um e outro extremo, envolvendo questões abstratas como justiça ou injustiça, igualdade ou desigualdade e algo mais concretas como sentidos manifestos ou latentes, efetivos ou inefetivos, efeitos pretendidos ou não-pendidos, o que aqui se reduz (algo arbitrariamente, reconhece-se) ao equilíbrio sempre instável, ao movimento oscilatório produzido pela aplicação de forças de peso e tração de uma posição máxima a outra, assim entendidas o simbólico, de um lado, e o social, de outro lado. De fato, jamais se pode esquecer da sombra do imaginário como ideológico e do uso que se faz do simbolismo, o que, no caso do Direito, tem a ver com a estrutura, a função e a eficácia ora simbólica, ora social das instituições e dos institutos jurídicos.

Nesses termos, cumpre reconhecer, não é fácil vislumbrar as implicações práticas e pragmáticas, isto é, não apenas os efeitos concretos experienciados como costumes, hábitos ou realidade, mas também, ou principalmente, os efeitos concretos advindos do confronto entre textos normativos e contextos econômico-sociais e político-jurídicos<sup>13</sup>. Na tentativa de reduzir tal dificuldade, considerem-se como efeitos concretos a aproximação tanto entre o que dizem e fazem as pessoas (sejam as práticas da sociedade civil em geral ou da sociedade política e da comunidade jurídica em particular) quanto entre o que dizem as normas jurídicas e o que se faz a partir delas (se os seus comandos de permitir, obrigar ou proibir produzem as ações pretendidas). Nesse sentido, importa menos o que as instituições e os institutos dizem, em abstrato, do que o que as pessoas em geral e seus agentes em particular fazem, em concreto, ou, ainda, se se promove não apenas de direito, mediante falas individuais ou corporativas, mas de fato, na ordem do discurso, o reconhecimento das pessoas e a redistribuição de bens e serviços dentre elas.

No campo jurídico, isto é, na práxis jurídica, de acordo com o *habitus* dos agentes jurídicos (essa categoria de análise sociológica proposta por Bourdieu [1989]), ou seja, no Direito legislado e no Direito judicial, a ideia de função social é amplamente referida como

---

<sup>13</sup> Assim como a ideia representada pelo termo “práxis” é por vezes reduzida à noção de prática (em oposição a teoria), o termo “pragmática” é por vezes reduzido a seu uso adjetivo (para qualificar algo como prático, eficiente, realista). Ocorre, porém, que o mesmo termo designa uma das subdivisões da Semiótica, a qual, como propõe Charles Sanders Peirce, é composta pela sintaxe (assim entendida a relação entre signos), pela semântica (a relação entre o signo e o que ele representa) e pela pragmática (a relação entre os signos e seus intérpretes). Nesse sentido, a ideia que se designa como o termo “pragmática” vai muito além da ideia de prática em oposição à de teoria e se aproxima da ideia que se designa com o termo “práxis”, ou seja, não apenas da relação linguística estrutural textual entre significantes e significados, mas da relação semiótica funcional textual-contextual entre signos (com seus significantes e significados), agentes (usuários da fala e do discurso) e meio (o ambiente ou a arena de interações).

norma e argumento (no caso brasileiro, de limitação do direito fundamental individual de propriedade, princípio geral da atividade econômica, objetivos da empresa pública e das propriedades e políticas urbana e agrária)<sup>14</sup>.

Desse modo, baseando-se no fato de que a riqueza é um produto social da soma das manifestações das vidas pessoais (suas necessidades, seus interesses, seu trabalho, seu consumo) e uma soma de bens e serviços públicos e privados, entende-se poder afirmar que a riqueza (que é social), como propriedade que é (que não é pública e não é somente privada), deve cumprir uma função social, nos sentidos de reconhecer-se social e redistribuir-se em sociedade.

Neste ponto, importa tentar distinguir, ainda que de modo rudimentar, não como concepção anônima, mas como percepção social, o que se entende e pratica como privado e público, ou seja, a dicotomia de Direito Privado e Direito Público, como a ela se refere Ferraz Jr. (1998, pp. 133 ss.).

No estado de natureza, ou numa hipotética situação de vida a ele assemelhada, a divisão do trabalho gera o compartilhamento dos produtos do trabalho, não a limitação do consumo. Desse modo, a (re)produção da riqueza (assim entendido o conjunto de bens e serviços produzido por um grupo, uma comunidade ou uma sociedade) não implica a (re)produção da pobreza, na medida em que os bens e serviços produzidos são compartilhados e todos têm acesso a eles e podem consumi-los.

É, então, o Estado de Direito que estabelece limites ao trabalho, aos produtos do trabalho e ao acesso a e consumo de bens e serviços, deixando claro o que se faz, o que se tem e o que se pode ter, enfim, o que se possui ou o que pertence ao eu e não ao outro. Daí a ideia de propriedade, dos institutos a ela relacionados e das instituições que a ela protegem, em suma, aos bens e serviços privados (do latim, da partícula *pri-*, que significa antes, à frente de; do substantivo *privus*, próprio, individual; do adjetivo *privatus*, colocado à parte, pertencente a si mesmo; e do verbo *privare*, separar, retirar de).

Assim, pois, no limite, ainda em termos especulativos, tudo seria e nada não seria limitado ao privado, na medida em que, a um só tempo, tudo poderia ser do eu e não do outro, por ele possuído ou dele pertencente, enfim, tudo poderia e nada não poderia ser apropriado. É, pois, necessário um esforço intelectual para se imaginar algo simbólico, não real, como a ideia

---

<sup>14</sup> Ver, respectivamente, os arts. 5º, XXIII; 170, III; 173, § 1º, I; 182, § 2º; 184; 185, parágrafo único; e 186 da Constituição brasileira (BRASIL, 1988c).

de público (do latim, do substantivo *populus*, que significa povo, multidão, todos ou o todo; do adjetivo *publicus*, relativo ao povo; e do verbo *publicare*, abrir ou tornar conhecido).

O Direito assimila essas ideias em instituições e institutos em torno, como se pode antever, do privado, do ato de possuir, do objeto que pertence, daquilo de que se apropria, enfim, do direito de propriedade. É esse instituto que as instituições protegem e é por necessidade ou interesse de proteção das propriedades privadas que algo vem a ser considerado público. Se, em tese, tudo pode e nada não pode ser apropriado, então somente por acordo, pacto, contrato, decisão ou lei é que se pode interromper essa evolução linear, por assim dizer. Daí o símbolo que é o Estado como limitador e protetor da propriedade, ao qual se atribui o poder para definir o que é privado e dominar o que é público, e, assim, o que se pode e o de que não se pode apropriar<sup>15</sup>.

Aqui entram em cena outras duas dicotomias do Direito: o estado de natureza como Direito Natural e o Estado de Direito como Direito positivo, e, correspondentemente, os direitos subjetivos e o Direito objetivo (FERRAZ JR., 1988, pp. 145 ss.)<sup>16</sup>.

Para o que interessa neste ponto, cumpre lembrar apenas que: (a) a distinção do Direito em natural ou positivo refere-se à ideia de que haveria direitos inatos (ou direitos naturais), independentemente de serem reconhecidos em normas jurídicas (os direitos subjetivos) e no ordenamento jurídico (o Direito objetivo); e (b) a distinção dos direitos subjetivos em reais ou pessoais refere-se, respectivamente, à faculdade de usar ou dispor de uma coisa (como o direito de propriedade) ou à faculdade de agir ou não agir de uma pessoa (como o direito de liberdade) (FERRAZ. JR., 1988, p. 152).

Aprofundando-se essa análise, especificamente no que se refere aos direitos subjetivos (ou, apenas, direitos), constata-se, todavia, que, ainda que recaiam sobre coisas, são faculdades do uso e da disposição dessas coisas por uma pessoa em face de outra, de modo que podem ser definidos como as faculdades de agir ou não agir de uma pessoa em relação a outra (FERRAZ. JR., 1988, p. 153).

Independentemente de sua forma, quanto a sua estrutura, todo direito tem um conteúdo (a faculdade de agir ou não agir), um objeto (uma necessidade ou um interesse da pessoa) e um ou mais de um sujeito (uma pessoa ou um grupo de pessoas) (FERRAZ. JR., 1988, p. 153).

---

<sup>15</sup> Ver “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” (1884), de Friedrich Engels.

<sup>16</sup> Ver, também, “Society and Nature: a sociological inquiry” (1943), de Hans Kelsen; e “Religion, Law and the Growth of Constitutional Thought, 1150-1650” (1982) e “The Idea of Natural Rights: studies on natural rights, Natural Law and Church Law, 1150 – 1625”, de Brian Tierney.

E independentemente de sua estrutura, quanto a sua função, todo direito define a situação de uma pessoa, um grupo de pessoas ou todas as pessoas em relação a outra pessoa, a um grupo de pessoas ou a todas as demais pessoas, no sentido de que aquelas (os sujeitos ativos) têm a faculdade e estas (os sujeitos passivos) têm a obrigação de agir ou não agir (FERRAZ. JR., 1988, pp. 151-152).

À semelhança do que se observa quanto à legitimação, entende-se poder afirmar que o Direito em geral e os direitos em particular têm a função ora de ação imediata dirigida a um resultado mediato, ora de enunciação manifesta relacionada a um enunciado latente, ora de substituição de uma ação imediata por uma enunciação manifesta e/ou de um resultado mediato por um enunciado latente. No primeiro caso, o sujeito ativo exerce ou pode exercer seu direito; no segundo, é titular, mas não necessariamente o exerce ou pode exercê-lo (no sentido de reunir as condições necessárias para tanto); e, no terceiro, tem, não o direito em si, mas expectativa de direito, que pode se confirmar ou não, exercê-lo ou não.

Como se sabe, há muitas classificações dos direitos: civis, políticos e sociais; humanos e fundamentais etc.<sup>17</sup> Outra, que convém lembrar aqui, é a que aproxima o conceito de direito e a dicotomia entre privado e público, ressaltando não apenas as características de exercício e titularidade, mas também de divisibilidade e origem<sup>18</sup>.

No Brasil, é o Direito do Consumidor que estabelece normativamente a diferença entre direitos individuais e transindividuais, exercidos ou titularizados por uma pessoa ou um grupo de pessoas, indivisíveis ou divisíveis “por circunstância de fato” ou “de origem comum”, respectivamente<sup>19</sup>.

Nos termos do chamado Código de Defesa e Proteção do Consumidor brasileiro, os direitos transindividuais podem ser: (a) difusos, exercidos ou titularizados por pessoas indeterminadas, indivisíveis (no sentido de que não podem ser individualizados, isto é, não podem ser exercidos ou titularizados por pessoas determinadas) e de origem de fato (no sentido de que as pessoas que o exercem ou titularizam estão “ligadas [entre si] por circunstâncias de fato”); (b) coletivos, exercidos ou titularizados por pessoas determináveis, indivisíveis e de

---

<sup>17</sup> Ver “A Era dos Direitos” (1990), de Norberto Bobbio.

<sup>18</sup> Ver “Interesses coletivos e difusos” (1992), de Hugo Nigro Mazzilli.

<sup>19</sup> Dispõe a Lei 8.078/1990, que “Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”: “Art. 81. [...]. Parágrafo único. [...]: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

origem de direito (qual seja, integrar um “grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”); ou (c) individuais homogêneos, exercidos ou titularizados por pessoas determinadas, divisíveis (no sentido de que podem ser individualizados, isto é, podem ser exercidos ou titularizados por pessoas determinadas) e de “origem comum” (sejam “circunstâncias de fato”, seja “uma relação jurídica base”).

Considerando-se essa classificação, pode-se dizer que os direitos individuais por excelência são os definidos pelo Direito Civil, a exemplo dos direitos de personalidade<sup>20</sup>. Já os direitos transindividuais difusos assemelham-se a muitos dos definidos pelo Direito Constitucional, a exemplo do direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>21</sup>; os coletivos, aos definidos pelo Direito do Trabalho; e os individuais homogêneos, a muitos dos definidos pelo próprio Direito do Consumidor.

Note-se, entretanto, que essa classificação, que distingue os direitos em individuais e transindividuais, não inclui os chamados direitos políticos e os chamados direitos sociais, nem considera a dicotomia entre privado e público, tampouco as diferenças entre direitos humanos e direitos fundamentais. Para o que aqui interessa, deixa-se de fazer uma análise mais pormenorizada das diferenças entre direitos civis e direitos políticos, assim como uma análise das diferenças entre direitos humanos e direitos fundamentais. Neste ponto, tentar-se-á apenas indicar pontos de contato entre a classificação dos direitos em individuais e transindividuais, as categorias dos direitos políticos e dos direitos sociais e a dicotomia entre privado e público. Para tanto, adotar-se-á como critério a díade necessidade-interesse<sup>22</sup>.

Nesse sentido, entende-se poder afirmar, grosso modo, que: (a) os direitos individuais referem-se a um indivíduo, excluindo outros indivíduos, na medida em que são faculdades de agir ou não agir dessa pessoa sobre um objeto, como instrumentos para satisfação de uma sua necessidade ou o estímulo de um seu interesse e cujo exercício ou cuja titularidade restringem o uso ou a disposição desse objeto, que são privados a essa pessoa e priva as demais, no sentido de que elas não pode usá-los ou deles dispor, de modo que as necessidades ou os interesses destas podem ser satisfeitos por objetos da mesma natureza, mas não pelo mesmo objeto daquela, dentre os quais se destacam as necessidades e os interesses relativos a sua personalidade, sua capacidade e sua liberdade de ter, poder e ser, ou seja, os objetos dos direitos

---

<sup>20</sup> Ver os arts. 11 a 21 da Lei 10.406/2002, que “Institui o Código Civil [brasileiro]” (BRASIL, 2002).

<sup>21</sup> Ver o art. 225 da Constituição brasileira (BRASIL, 1988c)

<sup>22</sup> A respeito da noção de necessidade, ver Potyara A. P. Pereira (2000) e Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2002). A respeito da noção de interesse, e, especificamente, de interesse público, ver Daniel Sarmento (2007), Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro (2010) e Daniel Wunder Hachem (2011).

reunidos na categoria dos direitos civis, ressalvadas as chamadas normas de “ordem pública”<sup>23</sup>; e (b) os direitos transindividuais não se referem a um só indivíduo, incluindo outros indivíduos, na medida em que são faculdades de agir ou não agir de um grupo de pessoas ou de todas as pessoas sobre um objeto, como instrumentos para a satisfação de suas necessidades ou o estímulo de seus interesses e cujo exercício ou cuja titularidade não restringem o uso ou a disposição desse objeto, os quais não são privados a uma pessoa, nem priva as demais, no sentido de que elas o grupo de pessoas ou todas as pessoas podem usá-los, mas não dispor deles, de modo que as necessidades ou os interesses destas podem ser satisfeitos pelo mesmo objeto por algumas ou todas as pessoas, dentre os quais se destacam as necessidades e os interesses relativos às liberdades de ter, poder, ser e participar, num destes modos: (b.1) individual homogêneo, de pessoas determinadas, divisíveis e não-compartilháveis dentre elas, de origem comum de fato e/ou de direito; (b.2) coletivo, de pessoas determináveis, indivisíveis e compartilháveis dentre elas, de origem comum de direito; (b.3) político, de pessoas determináveis, indivisíveis e compartilhados dentre elas, de origem comum de direito; (b.4) social, de pessoas determináveis, indivisíveis e compartilháveis, de origem comum de fato; ou (b.5) difuso, de pessoas indeterminadas, indivisíveis e compartilhados, de origem comum de fato.

Nesse sentido, os direitos podem ser classificados, em abstrato, em dois polos (individual privado, de um lado, e, de outro lado, transindividual público), no entanto, em concreto, jamais se situam num desses polos, podendo transitar entre um e outro, em maior ou menor grau, a saber: do individual privado restringível, passando pelo individual privado restrito (pois de ordem pública), pelo individual homogêneo, pelo coletivo, pelo social, pelo político, até o difuso como o mais próximo possível de um transindividual público irrestrito (a ordem pública em si).

Assim sendo, ao passo que o Direito Constitucional reúne os direitos dos cidadãos, o Eleitoral, do povo, e o Penal, da sociedade, o Direito Civil o faz com as pessoas (físicas e jurídicas), o do Trabalho, com os trabalhadores, e o do Consumidor, com os consumidores.

No que se refere especificamente ao direito objeto deste trabalho (o direito a uma renda de cidadania como instrumento para o enfrentamento da pobreza), entende-se poder afirmar que se trata não de um abstrato direito transindividual público irrestrito (oponível ao Estado e somente a ele, por ser o guardião da ordem pública), mas de um direito transindividual

---

<sup>23</sup> Ver os arts. 20; 122; 606, parágrafo único; 1.125; e 2.035, parágrafo único da Lei 10.406/2002, que “Institui o Código Civil [brasileiro]” (BRASIL, 2002).

social (oponível à sociedade, nestas inclusas as comunidades, o Mercado e o Estado), como faculdade de agir ou não agir do indivíduo em sociedade e como instrumento para a satisfação de necessidades e interesses não apenas individuais, mas sociais, o qual pode ser exercido ou titularizado por pessoas determináveis (cidadãos e estrangeiros), indivisíveis (no sentido de que não pode ser apropriado por uns em detrimento dos demais), compartilháveis (no sentido de que a riqueza é produzida por todos e a todos deve pertencer, exceto a parte dessa riqueza que seja de propriedade privada) e de origem comum de fato (qual seja, integrarem todos, num dado momento, uma mesma sociedade, a sociedade brasileira).

### 1.3 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA PARA ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE POBREZA

O discurso sobre pobreza, além de manifestação de violência simbólica, também pode ser interpretado como manifestação de razão cínica, no sentido objeto da crítica de Peter Sloterdijk. Segundo ele, a figura do cínico da Grécia Antiga (incorporada por “Diógenes no barril [...] como um excêntrico aberrante e como um provocativo moralista turrão [...] individualista mordaz e ignóbil, que declara não precisar de ninguém e que não é amado por ninguém, porque não permite que se aproximem dele incólumes, sob seu crasso olhar disfarçado”), essa figura pode ser vista como um modelo para o necessário esclarecimento (*Alkflarung*) ou aclaramento (*Abgeklärtheit*) do “cinismo moderno”, que define como “falsa consciência esclarecida”, e da “capacidade de trabalho de seus representantes”, que define como

cinismo difuso, [presente] em diretorias, parlamentos, conselhos, gerências, leitorados, consultórios, faculdades, chancelarias e redações [... cínicos que] Sabem o que fazem, mas o fazem porque as ramificações objetivas e os impulsos de autoconservação a curto prazo falam a mesma língua e lhes dizem que, se assim é, assim deveria ser. Dizem-lhes também que, de alguma maneira, ainda que eles não o fizessem, outros o fariam, talvez pior. Desse modo, o novo cinismo integrado tem frequentemente o sentimento compreensível de ser vítima e fazer sacrifícios. Sob a fachada dura desse jogo árduo, ele facilmente leva muitos a infortúnios nocivos e às lágrimas (SLOTERDIJK, 1983, pp. 31, 33, 34, 36).

Para tanto, este trabalho parte das perspectivas epistemológicas de arqueologia do saber e genealogia do poder, tais como propostas por Michel Foucault (1966; 1969).

A “arqueologia do saber”, resume Roberto Machado (2013, pp. 7-11), é a associação dos conceitos de arquivo, arqueologia filosófica e discurso, ou, como diz o próprio Foucault:

[o arquivo] é uma prática que faz surgir uma multiplicidade de enunciados como tantos acontecimentos regulares [...] entre a tradição e o esquecimento, ele faz aparecerem as regras de uma prática que permite aos enunciados subsistirem e, ao mesmo tempo, se modificarem regularmente. [...] A análise do arquivo comporta, pois, uma região privilegiada: ao mesmo tempo próxima de nós, mas diferente de nossa atualidade, trata-se da orla do tempo que cerca nosso presente, que o domina e que o indica em sua alteridade; é aquilo que, fora de nós, nos delimita [...] A revelação, jamais acabada, jamais integralmente alcançada do arquivo, forma o horizonte geral a que pertencem a descrição das formações discursivas, a análise das positivities, a demarcação do campo enunciativo. O direito das palavras – que não coincide com o dos filólogos – autoriza, pois, a dar a todas essas pesquisas o título de arqueologia. Esse termo não incita à busca de nenhum começo; não associa a análise de nenhuma exploração ou sondagem geológica. Ele designa o tema geral de uma descrição que interroga o já-dito no nível de sua existência: da função enunciativa que nele se exerce, da formação discursiva a que pertence, do sistema geral de arquivo de que faz parte. A arqueologia descreve os discursos como práticas especificadas no elemento do arquivo [...] como pode haver permanências ou repetições, longos encadeamentos ou curvas que transpõem o tempo, a arqueologia não considera o contínuo como dado primeiro e último que deve dar conta do resto; considera, ao contrário, que o mesmo,

o repetitivo e o ininterrupto, constituem um problema tanto quanto as rupturas (FOUCAULT, 1969, pp. 149-151, 198).

Especificamente sobre o conceito de arquivo, sua veracidade e historicidade, diz Elisabeth Roudinesco (2001, pp. 7, 9):

o poder do arquivo é tanto mais forte quanto mais ausente for o arquivo [...] Se tudo está arquivado, se tudo é vigiado, anotado, julgado, a história como criação não é mais possível: é então substituída pelo arquivo transformado em saber absoluto, espelho de si. Mas se nada está arquivado, se tudo está apagado ou destruído, a história tende para a fantasia ou o delírio, para a soberania delirante do eu, ou seja, para um arquivo reinventado que funciona como dogma. Entre esses dois impossíveis, que são como dois limites de uma mesma interdição – interdição do saber absoluto, interdição da soberania interpretativa do eu –, não há como não admitir que o arquivo (destruído, presente, excessivo ou apagado) é a condição da história.

Eis o “mal do arquivo”, a “relação trágica e inquieta”, o “culto narcísico” do historiador para com o arquivo, de que fala Jacques Derrida (1995).

Voltando a Roudinesco (2001, pp. 9-10):

a obediência cega à positividade do arquivo, a seu poder absoluto, leva tanto a uma impossibilidade da história quanto a uma recusa do arquivo [...] o culto excessivo do arquivo resulta numa contabilidade (a história quantitativa) destituída de imaginação e que proíbe que possamos pensar a história como uma construção capaz de suprir a ausência de vestígios. Quanto à negação do arquivo, de seu peso interiorizado como memória subjetiva, ou como herança genealógica, ela corre o risco de conduzir a um delírio que reconstruiria o espelho do arquivo à maneira de um dogma. A relação do historiador com o arquivo é da mesma ordem que a do assassino com seu ato. [...] o difícil não é executar o ato criminoso, mas apagar seu vestígio [...] onde não se vê nenhum vestígio [...], mostra[-se] claramente que se pode reviver um acontecimento apenas pela força da palavra e do testemunho, isto é, por uma construção interpretativa.

Se a arqueologia do saber é a procura por vestígios de memória, ou de sua herança, a “genealogia do poder”, segundo Foucault (1976a, pp. 269-270),

[é] o projeto de uma inscrição dos saberes na hierarquia de poderes próprios à ciência, um empreendimento para libertar da sujeição os saberes históricos, isto é, torná-los capazes de oposição e de luta contra a coerção de um discurso teórico, unitário, formal, científico. A reativação dos saberes locais – menores, diria talvez [Gilles] Deleuze – contra a hierarquização científica do conhecimento e seus efeitos intrínsecos de poder, eis o projeto dessas genealogias desordenadas e fragmentárias. Enquanto a arqueologia é o método próprio à análise da discursividade local, a genealogia é a tática que, a partir da discursividade local assim descrita, ativa os saberes libertos da sujeição que emergem dessa discursividade.

Desse modo, com a ideia de se proceder a uma arqueogenealogia do discurso sobre pobreza, pretende-se não apenas localizar as bases e os alicerces de sua estrutura, mas também os mecanismos e os circuitos de seu funcionamento, seguindo-se, também nesse ponto, os ensinamentos de Morell (2002, pp. 2-3), para quem

Todas as sociedades – e todas as ideologias – contam com discursos mais ou menos elaborados sobre a pobreza. Certamente, o discurso dominante em cada sociedade depende de uma pluralidade de fatores de tipo econômico, político e social, aos quais se adapta na medida em que estes variem. Mas não é menos certo que existe um *continuum* no discurso sobre a pobreza que é necessário analisar para compreender a

percepção social dominante na atualidade, em continuidade à forma como sempre se tem representado a pobreza. [...] ao se analisar uma instituição ou um determinado campo da vida social [...] é preciso desvelar a gênese do âmbito que se pretende estudar, analisar os vetores em jogo [...] a gênese e o funcionamento das instituições, o saber que explica as funções sociais que desempenham as instituições assim como suas representações no presente. (tradução nossa)

Considerando que essa estrutura não se mostra às claras e em sua inteireza, sua localização somente se torna possível a partir da identificação e da compreensão de vestígios e pistas, cuja sedimentação em camadas e trilhas históricas, por assim dizer, são sinais ou indícios de continuidade ou descontinuidade dos usos de um saber como poder ou seja, como forma de dominação simbólica, principalmente como força sem violência física, sob a forma de lei, por força de lei<sup>24</sup>.

Trata-se de algo semelhante ao que Agamben (2008, pp. 53-54) menciona como “marcas ou signos (*Markt und Zeichen*) com que o artesão assinala seus trabalhos, ‘para que qualquer um possa reconhecer quem fez a obra’”; ou “o ato de firmar um documento”, de apor uma “firma” ou “assinatura”, que vem de *signature*, ou *signaturæ*, que, “no direito canônico, eram os rescritos concedidos pelo papa por meio da simples aposição da assinatura no documento”, o que remete a *signare*, ou cunhar, isto é, atribuir ou indicar o valor das moedas; assim também o selo apostado a um carta, “que serve menos para identificar o remetente do que representar sua ‘força’ (*Krafft*)”; e, ainda, as letras do alfabeto inscritas nos rótulos para distinguir, e advertir, o que é um remédio e o que é veneno, ou os números de moradas ou quartos, “que assinalam a idade e o ano de construção”.

Segundo Agamben, sinal ou indício é, ou representa, uma assinatura ou índice. Nas palavras de Enzo Melandri (*apud* AGAMBEN, 2008, pp. 83-84), “A assinatura é uma espécie de signo no signo; é aquele índice que, no contexto de dada semiologia, remete univocamente a dada interpretação. A assinatura adere ao signo ao indicar, por meio de sua feitura, o código para decifrá-lo”.

Reforçando seu tributo a Foucault, diz Agamben (2008, pp. 90-91): “Tudo se torna mais claro quando se supõe que os enunciados ocupam, na *Archéologie*, o lugar que, *Les Mots et les Choses*, cabia às assinaturas”, ou seja, “O signo significa porque traz uma assinatura, mas esta predetermina necessariamente sua interpretação e distribui seu uso e eficácia segundo as regras, práticas e preceitos [os enunciados] que devem ser reconhecidos”.

---

<sup>24</sup> Ver, nesse sentido, a vertente da análise de discurso crítica desenvolvida por Teun A. van Dik (1997; 2008), que mostra como os discursos são usados pelas diferentes ideologias como instrumentos de dominação. A propósito, observa Charleaux (2022, p. 31) que “há uma herança dos romanos que se faz ainda mais presente que as ruínas físicas, de tijolos e pedras. [...] Uma área onde isso é especialmente visível é no direito [...]. O ‘direito romano’ não foi simplesmente importado para o nosso tempo. [...] a influência dessa cultura ecoa em nossa cultura”.

Ainda segundo Agamben (2008, p. 96), tais elementos formam o que chama de “paradigma epistemológico indiciário [...] que diz respeito a disciplinas eminentemente qualitativas, que têm por objetos casos, situações e documentos individuais, enquanto individuais, e exatamente por isso alcançam resultados que têm uma margem inelimitável de aleatoriedade”.

Agamben (2008, pp. 106 ss.) faz um longo percurso etimológico para demonstrar que a assinatura, assim como o Direito, é uma demonstração de força sem violência. Diz ele:

*Indicium* (indício) e *index* (índice) derivam do verbo em latim *dico*, que originalmente significava ‘mostrar’ (mostrar com a palavra e, logo, dizer). [...] ‘Mostrar com a palavra’ é a operação própria da fórmula jurídica, cujo pronunciamento realiza a condição necessária à produção de determinado efeito. O termo *dix* (que sobrevive apenas na locução *dicis causa*, ‘pela forma’) significa assim, segundo [Émile] Benveniste, ‘mostrar com a autoridade da palavra o que se deve fazer’. *Index* é ‘aquele que mostra ou indica com a palavra’, assim como *iudex* é ‘aquele que diz o direito’. (AGAMBEN, 2008, p. 106)

Daí, acrescenta ele, o *vim dicere* ou “dizer ou mostrar a força”, ou, ainda, a “força dita com a palavra”,

a força da fórmula eficaz, como força originária do direito. Ou seja, a esfera do direito é a de uma palavra eficaz, de um ‘dizer’ que é sempre *indicere* (proclamar, declarar solenemente), *ius dicere* (dizer o que é conforme ao direito) e *vim dicere* (dizer a palavra eficaz). [...] o direito é então, por excelência, a esfera das assinaturas, em que a eficácia da palavra prevalece sobre seu significado (ou o realiza). (AGAMBEN, 2008, pp. 107-108)

No mesmo sentido, Derrida (1994, pp. 1-58) observa que o Direito é a atualização da potência, a palavra que representa o ato, a força que substitui a violência: embora semelhantes no radical em latim (*vis*), força (ou vigor) distingue-se de violência (ou violação), tal como firmeza distingue-se de brutalidade, e, assim, pode-se falar em uso (legítimo) e abuso (ilegítimo) de poder (seja como capacidade, seja como autoridade).

A esse modelo ou paradigma dominante, baseado em dogmas e no “senso comum teórico dos juristas”, como denuncia Luis Alberto Warat (1982), Boaventura de Sousa Santos (1987, pp. 59 ss) contrapõe o paradigma emergente, também ele tendente ao senso comum, mas um senso comum não-dogmático, considerando-se suas premissas de que “Todo o conhecimento científico-natural é científico-social”, “Todo o conhecimento é local e total”, “Todo o conhecimento é autoconhecimento” e “Todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum”<sup>25</sup>.

Nesse sentido, este trabalho de pesquisa apoia-se no conhecimento científico tanto da natureza quanto da cultura; acredita-se como conhecimento de uma sociedade e de uma

---

<sup>25</sup> Ver, também de Boaventura de Sousa Santos, “Introdução a uma Ciência Pós-Moderna” (1989).

realidade local (a sociedade e a realidade brasileira), não como modelo, mas como experiência de mundo, e, assim, parte do todo, em suas múltiplas interconexões; revela-se como oportunidade de (re)conhecimento social (dos cidadãos, dos pobres) e de autoconhecimento (como pessoa, como pesquisador); e, também, ou principalmente, propõe-se como conhecimento científico para o senso comum, como análise do discurso de dominação baseado no dispositivo da pobreza e como exortação pela liberdade com dignidade das pessoas<sup>26</sup>.

Não obstante a amplitude e a complexidade do problema da pobreza, como demonstram as considerações teóricas apresentadas acima, este trabalho se propõe como uma análise sintetizadora, a partir de uma redução epistemológico-metodológica.

Segundo Alberto Guerreiro Ramos (1958, p. 71), “redução consiste na eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado”. Nesse sentido, diz ele, é tarefa do teórico “desembaraçá-los [os dados] de suas componentes secundárias para que se mostrem no que são essencialmente” (RAMOS, 1958, p. 71). Já a redução sociológica que propõe, define-a como “uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” (RAMOS, 1958, p. 71).

Assim, a investigação que aqui se propõe adota uma perspectiva decolonial<sup>27</sup>, que Ricardo Maurício Freire Soares (2022, p. 391) define como o movimento pela desarticulação da ideia de colonialidade e do fenômeno do colonialismo, que “expressa a continuidade de um processo colonizador amplo e que ainda está presente nas sociedades atuais”. Ele demonstra que esse “processo colonizador” está integrado a um “sistema colonial”, caracterizando-se pela “dominação e exploração do trabalho e das riquezas dos colonizados”, como uma prática ou conjunto de práticas que envolve “a subjugação de um povo por outro”, o que o leva a observar que “As práticas de colonialidade não se findaram, portanto, com a superação histórica do colonialismo”; mantêm-se sob formas de colonização não apenas na dimensão do poder, mas também na dimensão do saber e na dimensão do ser (SOARES, 2022, p. 392). Lembrando que a racionalidade e a modernidade eurocêntricas resultam de “quatro genocídios/epistemicídios” (“contra muçulmanos e judeus na conquista de Al-Andalus, contra os povos nativos na conquista das Américas, contra os africanos na conquista da África, a sucessiva escravização e

---

<sup>26</sup> Ver “Épuras do Social: como podem os intelectuais trabalhar para os pobres” (2004), de Joel Rufino dos Santos.

<sup>27</sup> Ver “Descolonizar” (2022), de Boaventura de Sousa Santos; e “Discurso sobre o Colonialismo” (1955), de Aimé Césaire. Antônio Bispo dos Santos (2023) apresenta um contraexemplo ainda mais radical. Teorizando sobre o modelo de comunidade em que nasceu e vive, ele conta sobre sua relação com a terra “na forma do cultivo, não da propriedade”. Daí, entende, para comunidades com tal experiência, como a comunidade quilombola que integra, não se trata de decolonizar, mas de contracolonizar, isto é, de resistir e lutar para não ser colonizado.

[o] deslocamento dos africanos como escravos para as Américas”), defende a decolonização epistemológica como primeiro passo de uma “ressignificação libertária, a qual implica constatar que a modernidade resultou de todas as culturas e não apenas do modelo ocidental europeu”, considerando que o movimento decolonial tem como “principal intuito emancipar o campo do conhecimento das ciências sociais” e apresentando-o como “novo instrumental epistemológico para a pesquisa jurídico-antropológica das realidades latino-americana e brasileira” (SOARES, 2022, pp. 395, 397-402)<sup>28</sup>.

Não se trata apenas de uma perspectiva epistemológica, mas também de uma atitude ética, como a experiência do “pensar nagô”, descrita por Muniz Sodré (2017, pp. 15-16) como “uma reação à *forma mentis* de ideologia mercantil-colonialista, sensível apenas aos valores da acumulação econômica como um fim em si mesmo ou o progresso a qualquer preço” e como um testemunho das comunidades afro de ser, pensar e fazer não-exploratório e não-acumulativo.

A experiência nagô ou afro, que Muniz Sodré resgata e valoriza, especialmente no que contrasta da experiência europeia, alinha-se às de Norbert Rouland (2003), Nicolas Israël (2009) e Rodolfo Sacco (2007) a respeito das relações entre justiça e Direito.

Rouland (2003), com o objetivo de investigar as origens do que entendemos por Direito, questiona como as sociedades, ao longo da História da humanidade, estabelecem a relação entre as possibilidades de emancipação e os interesses na regulação de comportamentos. Demonstra ele que uma tal análise comparativa põe a descoberto não apenas os diferentes modos de viver, mas também as diferentes formas de vida, e, portanto, as diferentes concepções de justiça e Direito. E observa: a diversidade de perspectivas e costumes, que se destaca nas trocas e nos choques culturais, é o maior desafio à pretensa universalidade do Direito e à concreta efetividade de justiça, razão pela qual é sempre necessário indagar: o Direito é justiça para quem?

---

<sup>28</sup> Segundo Rainer Bomfim e Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia (2022, p. 113), “[a] colonialidade do direito é responsável pela construção de instituições que reproduzem opressões sistemáticas e institucionalizadas. Quando se pensa em quais são as materialidades da aplicação do direito e quem são aqueles sujeitos jurídicos de proteção se percebe a existência de uma sobrevalorização deste padrão histórico de poder em que se elegeu o trabalho assalariado aos europeus na América Latina e subdelegando os processos de exploração da terra aos indígenas e negras/os. Assim, tudo aquilo que difere desta padronização do sujeito universalista de direito, de alguma maneira, se sujeita de uma forma diferente em relação aos demais. Este assujeitamento pode ser chamado e compreendido como privilégios que são estabelecidos pela adequação ao padrão universal. Após falar sobre a construção deste ramo, parte-se para uma utilização pluri-versa do direito enquanto ferramenta contra-hegemônica de expansão do sujeito epistemológico”. Ver, também, a análise de discurso crítica da fundamentação do julgamento da ADPF 186/DF, “acerca dos direitos das minorias negras”, empreendida por Fernanda Frizzo Bragato e Virgínia Colares (2017).

Já Isráel (2009) destaca que a regulação de comportamentos no Estado de Direito, segundo a ordem do Direito, sob o império da lei (o estado de Direito ou *rule of law* ou *Rechtsstaat*), limita as possibilidades de emancipação desde sua origem. Aponta ele que o estado ou Estado de Direito é uma cisão do estado de natureza ou necessidade, estabelecendo em seu lugar como que um estado de interesses considerados legítimos, de modo parcialmente consensual e algo arbitrário. Assim, afirma, a retórica de defesa do Direito comum, embora não revele, também não esconde que se trata de uma escolha ética em favor dos direitos de alguns, de modo que a liberdade de agir é limitada pela desigualdade de oportunidades, situação à qual contrapõe o estado de necessidade como critério de igualdade e o defende como direito de resistência.

Sacco (2007), por sua vez, ressalta que o Direito ocidental, nos dois modelos de origem europeia (*civil law* e *common law*), baseia-se na interpretação de formas verbalizadas (o contrato, a lei, a sentença, o decreto etc.), definidas por uma autoridade (um monarca, um juiz, um parlamento, os contratantes etc.). Salienta ele que, de ambos os modelos de Direito, ficam de fora as formas não-verbalizadas, também importantes para a vida e a prática de justiça em comunidade e sociedade. Assim, diz, o Direito tanto não reconhece as formas “mudas”, quanto emudece outras formas de Direito, e, ao estabelecer um, exclui outros sentidos, não apenas os que, ainda que praticáveis numa comunidade, colocam em risco a vida e a prática de justiça em sociedade<sup>29</sup>, mas também os que, praticados por uma comunidade, poderiam ampliar a compreensão e contribuir para a vida e a prática de justiça em sociedade<sup>30</sup>.

À experiência nagô ou afro assemelha-se a experiência indígena como modos de viver, convertidos pelo Direito em formas de vida, a quem se nega ou sonega justiça, igualdade e liberdade. Em ambos os casos, a violência, o silenciamento e a objetificação não foram suficientes para extinguir seus modos de fazer, pensar e ser. Ambas essas experiências de vida, não de fuga, mas de reunião, de vida em comunidade, em tribos e quilombos, são testemunhos de resistência.

---

<sup>29</sup> Nesse sentido, ver a experiência relatada por Boaventura em “O Discurso e o Poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica” (1988), que reproduz sua tese de doutorado (“uma pesquisa empírica realizada numa favela do Rio de Janeiro no início da década de setenta”), intitulada “Law Against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law” (1974) e publicada em resumo sob o título de “The Law of the Oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada” (1977).

<sup>30</sup> Nesse sentido, a contribuição de Muniz Sodré (2017) e, mais especificamente no campo jurídico, por exemplo: “Movimientos Sociales y Procesos Constituyentes Contemporáneos en México y América Latina” (2015), organizado por Oscar Correas, Daniel Sandoval e Alma Melgarito; “Direito à Diferença e Constitucionalismo Latino-Americano” (2017); “A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano” (2012); “Direito das Minorias” (2008), de Eduardo Appio; e “Direito das Minorias e Limites ao Poder Constituinte Originário” (2013), de Carlos Alberto dos Rios Jr.

Dito isso, define-se este trabalho como um exercício de decolonialidade epistemológica do Direito, não necessariamente contra, mas certamente crítico ao discurso político (ou, mais precisamente, ideológico), de base econômico-social capitalista, sobre a pobreza. Desse modo, vale-se da ideia de justiça como critério indicador do que, no discurso jurídico, pode-se caracterizar como injusto intolerável e, pois, como Direito ilegítimo.

## 1.4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE POBREZA

Para abordar esses dois modos de experiência (o dominante, do colonizador; o dominado, do colonizado) e suas convergências e divergências no discurso sobre pobreza, em sua forma e seu conteúdo, sua continuidade ou descontinuidade, suas permanências e transformações no Brasil, ao longo do tempo, entende-se necessário e útil proceder a uma historiografia de ideias e conceitos, como proposto por Reinhart Koselleck<sup>31</sup>. Alerta ele que,

Sem [ideias e] conceitos comuns não pode haver uma sociedade e, sobretudo, não pode haver unidade de ação política. Por outro lado, [as ideias e] os conceitos fundamentam-se em sistemas político-sociais que são, de longe, mais complexos do que faz supor sua compreensão como comunidades linguísticas organizadas sob determinados conceitos-chaves. (KOSELLECK, 1979, p. 98)

A história de ideias e conceitos que ele propõe é

um método especializado da crítica de fontes que atenta para o emprego de termos relevantes do ponto de vista social e político. É evidente que uma análise histórica dos respectivos conceitos deve remeter não só à história da língua, mas também a dados da história social, pois toda semântica se relaciona a conteúdos que ultrapassam a dimensão linguística. (KOSELLECK, 1979, p. 103)

E complementa:

A história dos conceitos põe em evidência, portanto, a estratificação dos significados de um mesmo conceito em épocas diferentes (...) trabalha, portanto, sob a premissa teórica da obrigatoriedade de confrontar e medir permanência e alteração (...) Uma vez cunhado, um conceito passa a conter em si, do ponto de vista exclusivamente linguístico, a possibilidade de ser empregado de maneira generalizante, de construir tipos ou permitir ângulos de vista para comparação. (KOSELLECK, 1979, p. 115)

Essa historiografia, não de fatos e atos, tampouco das vontades e intencionalidades a eles subjacentes e usados para justificá-los, mas das ideias e dos conceitos veiculados no contexto de produção e reprodução de um discurso, parece ser o mais próximo que podemos chegar da estrutura que o sustenta e cujo funcionamento estabelece as relações e os efeitos de poder baseados nesse discurso.

Foucault (1970) define como relação de poder um vínculo, formal ou não, entre sujeitos e como efeitos de poder o acesso ou não, desses sujeitos ao exercício do poder; e propõe que o exercício do poder pressupõe o uso de um saber e supõe um modo de ser, e mais, que o exercício do poder se faz segundo uma ordem de discurso, uma configuração do saber para a dominação do ser, uma disciplina que controla, uma política da vida, ou biopolítica, que é um poder sobre a vida, ou biopoder. Por essas razões, todo e qualquer exercício de poder tende à

---

<sup>31</sup> Ver, também de Koselleck, “Estratos do Tempo” (2000) e “Histórias de Conceitos” (2006).

dominação de uns sobre outros e gera como efeito manifestações de resistência, oposição ou revolta<sup>32</sup>.

Neste trabalho, entende-se a cidadania como relação político-jurídica entre cidadãos e Estado, como relação de poder; o exercício ou não do poder, assim como o acesso ou não a bens e serviços, como efeitos de poder; e a pobreza como um estado de resistência, uma forma de sobrevivência ou subsistência, no sentido de se sobre-viver (viver apesar das adversidades) e sub-existir (existir menos do que se poderia), não porque os pobres não se oponham ou se revoltam contra a pobreza e a hegemonia que usa a pobreza como instrumento de dominação, mas porque se trata de um estado em que resistir é a oposição ou revolta possível.

Utilizando-se ferramentas metodológicas da análise de discurso crítica textualmente orientada (ADTO), faz-se uma leitura de um *corpus* textual composto por documentação empírica e bibliografia teórica.

Como ensinam Viviane de Melo Resende e Viviane Ramalho (2011, pp. 9-10, 12), a ADTO é “uma abordagem científica interdisciplinar para estudos críticos da linguagem como prática social”, que toma “pressupostos de abordagens das ciências sociais” com vistas a desenvolver “modelos para o estudo situado do funcionamento da linguagem na sociedade”, os quais se inserem na “tradição da ciência social crítica, comprometida em oferecer suporte científico para questionamentos de problemas sociais relacionados a poder e justiça”, e, também, “fornecer subsídios científicos para estudos qualitativos que têm no texto o seu principal material de pesquisa”, isto é, foco “no trabalho de pesquisa com o principal material empírico em ADC [Análise de Discurso Crítica]: o texto”.

Essa orientação metodológica baseia-se na Teoria Social do Discurso de Norman Fairclough (1992, pp. 89 ss.), cuja “concepção tridimensional de discurso” caracteriza-o em três dimensões, a saber: texto, prática discursiva (produção, distribuição e consumo) e prática social (luta por hegemonia), ressaltando a existência de “níveis do social” (estrutura, práticas e eventos sociais) e “níveis da linguagem” (sistema semiótico, ordens do discurso e textos). Como propõe Fairclough (1992, pp. 133 ss., 282 ss.), a ADTO, que é um desdobramento da ADC, é uma metodologia baseada na análise de textos, a partir da qual, e dos quais, faz-se a análise do discurso neles inscrito, ou seja, parte de uma microanálise (a análise de textos e da interrelação de textos, ou intertextualidade manifesta) para uma macroanálise (a partir da intertextualidade

---

<sup>32</sup> Norman Fairclough (1992, p. 95) entende que o conceito de dominação de Foucault é menos enfático do que o de hegemonia proposto por Antonio Gramsci, por este “concebida como um equilíbrio instável construído sobre alianças e a geração de consenso das classes ou grupos subordinados, cujas instabilidades são os constantes focos de luta”. Ver, também, Fairclough (1997).

manifesta, faz-se a análise da intertextualidade constitutiva do discurso, ou interdiscursividade, para o que se faz necessário, primeiro, uma análise da prática discursiva, isto é, da continuidade, ou descontinuidade, ou, ainda, da produção, distribuição e consumo do discurso, e, segundo, uma análise da prática social de um discurso em suas articulações com outros discursos, que é o modo como se estabelece uma ordem de discurso). Este trabalho segue essa orientação metodológica, na tentativa de extrair, da análise de textos documentais e analíticos, o que de sua intertextualidade se inscreve numa interdiscursividade, ou seja, o que, da prática discursiva e da prática social do discurso econômico-social, articula-se com o discurso político-jurídico e, assim, constitui a ordem do discurso sobre pobreza no Brasil.

Especificamente sobre o conceito de “ordem de discurso”, cunhado por Foucault (1970), dada sua centralidade para a concepção de Fairclough e para este trabalho, cumpre registrar que o termo “ordem” pode ser lido tanto no sentido de sequência (associado à ideia de continuidade e, conseqüentemente, estabilidade dos discursos) como no sentido de imposição (associado à ideia de poder e, portanto, hegemonia por intermédio de discursos). Como diz o próprio Foucault (1970, pp. 5-45), a expressão “ordem do discurso” refere-se aos “procedimentos de controle e de delimitação do discurso”, sejam eles externos (exclusão ou “interdição”, caso do poder e do desejo), internos (autor, comentário e disciplina) ou de “funcionamento” (regras ou exigências de acesso e participação).

Segundo Fairclough (1992, p. 82), embora “a análise de discurso de Foucault não inclui[r] a análise discursiva e linguística dos textos reais”, a obra de Foucault “constitui um rico conjunto de afirmações e hipóteses teóricas para tentar incorporar e operacionalizar na ADTO”. Nesse sentido, ele identifica,

[no] trabalho arqueológico inicial [de Foucault] duas afirmações de importância particular: 1. a natureza constitutiva do discurso – o discurso constitui o social, como também os objetos e os sujeitos sociais; 2. a primazia da interdiscursividade e da intertextualidade – qualquer prática discursiva é definida por suas relações com outras e recorre a outras de forma complexa [... e, em seguida, observa que] Três outros pontos substantivos emergem do trabalho genealógico de Foucault: 3. a natureza discursiva do poder – as práticas e as técnicas do biopoder moderno (por exemplo, o exame e a confissão) são em grau significativo discursivas; 4. a natureza política do discurso – a luta por poder ocorre tanto no discurso quanto subjacente a ele; 5. a natureza discursiva da mudança social – as práticas discursivas em mutação são um elemento importante na mudança social. (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 81-82)

Fairclough (1992, p. 276) propõe que “A análise do discurso deve ser idealmente um empreendimento interdisciplinar [... que] seria mais bem tratada como um método para conduzir pesquisas sobre questões que são definidas fora dela”. Com o termo *corpus*, ele se refere à “seleção de dados” para a pesquisa, isto é, às “amostras de discurso” coletadas para análise, ou, ainda, ao “arquivo”, no sentido de representação da “totalidade da prática

discursiva, seja registro de prática passada ou de prática em andamento” (FAIRCLOUGH, 1992, p. 277).

Já a expressão “*corpus* textual” visa a dar ênfase ao procedimento metodológico adotado por este trabalho, qual seja, o pretender ser uma análise de discurso crítica textualmente orientada. Esse *corpus* textual é formado a partir da identificação de amostras de textos documentais e analíticos e de sua compilação num arquivo representativo do discurso sobre pobreza no Brasil. Não obstante a delimitação do tema (uma política pública de enfrentamento da pobreza) no espaço (Brasil) e no tempo (a partir de 1988), a pesquisa, seguindo o procedimento da ADTO, vale-se de um *corpus* textual e debruça-se sobre um arquivo integrado por documentos e análises desde o marco da colonização até os desdobramentos recentes reconstitucionalização democrática no Brasil. Em suma, para se falar sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil nos últimos 35 anos, remonta-se à formação do discurso sobre pobreza no Brasil nos cinco séculos em que, nos moldes europeus, é considerado parte de outro Estado (Portugal, sendo, primeiro, colônia, e, depois, vice-reinado) e Estado independente<sup>33</sup>.

Para análise das fontes de pesquisa, às quais se tem acesso indireto, sob a forma de dados secundários, adota-se uma estratégia metodológica qualitativa, com um enfoque interdisciplinar zetético.

Considerando-se os ensinamentos de Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias (2002, pp. 51-52), entende-se por acesso indireto do pesquisador à fonte de pesquisa aquele em que há intermediários “entre ele e a fonte”; entende-se, também, que, das fontes de pesquisa, extraem-se os dados empíricos necessários à análise, cuja coleta ou produção dizem-se de segunda mão, porque feitas por outros pesquisadores. Neste trabalho, tem-se acesso indireto (com a intermediação de outros pesquisadores) a dados secundários (coletados e/ou produzidos por outras pessoas e instituições), que vem a ser a postura mais comum na pesquisa em Direito, as chamadas de “fontes de papel”, assim entendidas, “todas aquelas que não são personificadas, ou seja, que se utilizam de dados secundários extraídos de livros de toda espécie, documentos históricos e de arquivos, artigos de revistas, jornais,

---

<sup>33</sup> Adotou-se o mesmo procedimento em trabalho anterior (SANTOS, 2018), qual seja, a dissertação de mestrado cujo tema (a ideia de cidadania), delimitado no espaço (Brasil) e no tempo (desde 1987, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, e após, 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil). Nessa dissertação, para se analisar a ideia de cidadania no contexto da Constituinte e a partir do texto da Constituição, fez-se necessário analisar o discurso subjacente e procedente daquele contexto e do texto nele produzido e a partir dele reproduzido. No análise do contexto, fez-se necessário considerar o paradigma ou modelo estabelecido pela Constituição republicana de 1946, passando pela Constituição ditatorial de 1967, até o momento pré-Constituinte. Ou seja, para se falar sobre o discurso de cidadania praticada no Brasil num período de 30 anos, remontou-se ao discurso sobre cidadania praticado no Brasil havia cerca de 40 anos.

jurisprudências, legislações, dentre outras inúmeras fontes desse tipo” (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 112).

Adota-se, aqui, como estratégia metodológica qualitativa, a análise de conteúdo como técnica e como procedimento. Por análise de conteúdo como técnica, a exemplo da análise de discurso, entende-se que os dados coletados “estão dissociados das condições gerais em que foram produzidos [originariamente]”, de modo a desmontar “o(s) discurso(s) da realidade objeto da pesquisa e se produz[ir] um novo discurso por meio de ‘traços de significação’, que resultam da relação dialética entre as condições de produção do discurso objeto de análise e as condições de produção da análise” (DIAS; GUSTIN, 2002, p. 111). Já por análise de conteúdo como procedimento (no sentido de análise de documentos, conceitos e ideias), entende-se a pesquisa de viés teórico que, ainda que baseada na análise de dados empíricos, prioriza a “construção de esquemas conceituais específicos” e se utiliza de “processos discursivos e argumentativos” para “realizar todo um trabalho teórico-conceitual que se constitui como eixo principal da investigação” (DIAS; GUSTIN, 2002, p. 112).

Estratégia com enfoque interdisciplinar, cumpre dizer, no sentido de “coordenação de disciplinas conexas”, de modo que “O objeto do Direito passa a ser uma variável dependente e a relação jurídica, um fenômeno social” (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 25). Nesse sentido, este trabalho localiza-se na intersecção dos campos do conhecimento das Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, valendo-se de referências teóricas de Filosofia, Psicologia, Economia, Sociologia, Antropologia e Direito.

E com enfoque zetético (do grego *zetein*, que significa perquirir) por ser uma abordagem investigativa em que se acentua o “aspecto pergunta” e tem uma “função especulativa”, de modo que “os conceitos básicos, as premissas, os princípios ficam abertos à dúvida” e “[se] desintegra, dissolve[m-se] as opiniões” (FERRAZ JR., 1988, pp. 40-41). Uma investigação zetética, diz Ferraz Jr. (1988, pp. 42-43), procura identificar um enunciado ou conjunto de enunciados que transmita “informações verdadeiras sobre o que existe, existiu ou existirá”, ou seja, constatações certas, cuja evidência, em determinada época, indica-nos, em alto grau, que elas são verdadeiras”. Assim, afirma ele, para uma zetética jurídica importa indagar sobre “o que é o Direito” e descrever “o sentido do Direito”, considerando não apenas a “ordem legal vigente”, mas sobretudo tomando como parâmetro a justiça como questão ou critério (FERRAZ JR., 1988, pp. 44-47).

Trata-se, pois, de uma abordagem do tipo jurídico-compreensiva, isto é, o “procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis” (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 51). Desse modo, propõe-se não apenas explorar

para descrever, mas principalmente questionar para explicar os aspectos econômico-sociais e político-jurídicos do discurso sobre pobreza.

## **2 POBREZA COMO PROBLEMA ECONÔMICO-SOCIAL E POLÍTICO-JURÍDICO**

Como problema empírico, a pobreza é amplamente registrada e quantificada como externalidade econômico-social. Já como problema teórico, entende-se que a pobreza pode ser caracterizada como discurso político-jurídico.

A partir de uma leitura qualitativa de bibliografia documental e teórica sobre a pobreza, aqui se identificam ideias e conceitos com vistas a localizar a estrutura e vislumbrar o funcionamento das relações entre pobreza e riqueza.

Partindo-se de uma análise crítica de textos documentais e analíticos, pode-se afirmar que o discurso sobre pobreza destaca seus efeitos próximos e contemporâneos para ocultar seus fatores remotos ou arcaicos.

O Brasil é um triste exemplo não apenas do paradoxo da pobreza, mas também de como pobreza e riqueza estão imbricadas e de como não há solução factível e real para o problema da pobreza sem uma implicação da riqueza. Da relação entre riqueza e pobreza, e não de substratos da pobreza, podem ser extraídos indicadores de como uma sociedade lida com seus extremos de pobreza e riqueza e de como se pode regular o equilíbrio entre essas forças (a força que relega à pobreza e a força que impulsiona à riqueza), e, a partir desses indicadores, formular um enunciado para o discurso sobre pobreza no Brasil.

## 2.1 CAPITAL ECONÔMICO E POBREZA

Quais são os fatores da riqueza e da pobreza? E quais são seus efeitos? Uma é causa de que a outra é consequência? Uma (re)produz a outra? Uma pode impedir a (re)produção da outra? Enfim, qual é a relação entre riqueza e pobreza?

Sem a pretensão de responder a perguntas tão abrangentes, utilizam-se ideias e conceitos econômicos que demarcam os limiares (a) da Idade Moderna, com a consolidação do mercantilismo, nos Séculos XV a XVIII, o que corresponde à chegada e à exploração do território e das riquezas brasileiras pelos europeus<sup>34</sup>; e (b) da contemporaneidade, com os desdobramentos da Revolução Industrial, no Século XIX, e as reconfigurações do capitalismo sob as formas financeira e informacional, nos Séculos XX e XXI, especialmente as impostas pelo Consenso de Washington aos países da América Latina, como o Brasil<sup>35</sup>.

Assim, pois, não se faz uma defesa ou crítica de um sistema econômico factual ou ideal, apenas se analisa a (re)produção de riqueza ou pobreza sob o paradigma dominante do capitalismo<sup>36</sup>.

Em suma, aproveitam-se dados<sup>37</sup> e explicações<sup>38</sup> macroeconômicas sobre a formação da riqueza e da pobreza no mundo em geral e no Brasil em particular, com foco em seus elementos microeconômicos, especialmente a renda como fator de (re)produção de riqueza ou pobreza<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Embora não se faça uma análise pormenorizada, incorporam-se a este trabalho os conceitos de capital, lucro, trabalho e salário em Smith (1776) e, além de sua crítica, os conceitos de bens, propriedade e mais-valor em Marx (1842; 1867; 1939).

<sup>35</sup> Sobre o capitalismo financeiro, ver “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina” (2004), organizado por Pedro-Pablo Kuczynski e John Williamson; e “Slouching Towards Utopia: an Economic History of the Twentieth Century” (2022), de James Bredford DeLong. Sobre o “capitalismo informacional”, conceito proposto por Manuel Castells em “A Sociedade em Rede” (1999), ver também “Capitalism Without Capital: the rise of intangible economy” (2018), de Jonathan Haskel e Stian Westlake.

<sup>36</sup> Embora não seja objetivo deste trabalho analisar criticamente o capitalismo, tem-se em mente o quadro interpretativo proposto por Jürgen Habermas em “A Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio” (1973). Nesse sentido, consideram-se as peculiaridades da América Latina em geral e do Brasil em particular, assim como a relação de periferias e centros que mantêm com a Europa e os Estados Unidos da América. Sobre o domínio do capitalismo como sistema econômico, ver “Capitalismo sem Rivais: o futuro do sistema que domina o mundo” (2020), de Branko Milanović. E sobre como o capitalismo é um meio para aliviar a pobreza, ver “O Capitalismo não é o Problema, é a Solução” (2022) e “Em Defesa do Capitalismo: desmascarando mitos” (2022), de Rainer Zitelman.

<sup>37</sup> Ver os estudos “Condições de Vida, Desigualdade e Pobreza” (2020), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); “Mapa da Nova Pobreza” (2020a) e “A Montanha-Russa da Pobreza” (2020b), do Centro de Pesquisas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV Social); e, sobretudo, o banco de dados “Ipeadata”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

<sup>38</sup> Ver “Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) e “História Econômica do Brasil” (1976), de Caio Prado Jr.; “Os Donos do Poder” (1958), de Raymundo Faoro; e “Formação Econômica do Brasil” (1959), de Celso Furtado.

<sup>39</sup> Ver, sobre a relação entre pobreza, riqueza e renda, Fernando Canzian (2019) e Alexandre Sampaio Ferraz (2021).

## (A) Propriedade e Pobreza

A relação entre propriedade e pobreza remonta a sua origem etimológica: em latim, chamava-se de pobreza a situação decorrente da propriedade (terra ou animal) que não produzia o desejado ou necessário. Desse modo, derivada de *proprius*, próprio ou de si, e *-atis*, qualidade, “propriedade” designa o que pertence a alguém; e derivada de *pauper*, pobre (que, à semelhança de *paucus*, pouco, deriva de *pau-*, pequeno) e *parere*, parir ou produzir, “pobreza” designa o que produz pouco.

Numa dimensão ético-moral, a ideia de propriedade representa tanto o medo da pobreza quanto o desejo da riqueza, no sentido de que o propósito de ter determina o modo de ser e vice-versa, como demonstra Weber (1920) em sua análise sobre a relação entre a “ética protestante” e o que chama de “espírito do capitalismo”<sup>40</sup>.

Já em termos econômico-sociais, tal ideia gera o que Robert King Merton (1968) nomeia como “Efeito Matthew”, isto é, a tendência de que o aumento da riqueza implica o da pobreza e, por consequência, das diferenças de *status*<sup>41</sup>.

A relação entre (re)produção da riqueza e da pobreza e *status* é cristalizada no tempo e no espaço ou, dito de outro modo, positivada em termos político-jurídicos como direito de propriedade, o que, segundo Milton Friedman e Rose Friedman (1980; 1983), implica, por um lado, a “liberdade de escolher”, e, por outro lado, a “tirania do *status quo*”.

Assim, numa análise estritamente econômica, como a feita por Robert Glenn Hubbard e Anthony Patrick O’Brien (2009), pode-se afirmar que a relação entre riqueza e pobreza é diretamente proporcional entre si e à relação de produção e consumo de bens e

---

<sup>40</sup> A relação entre ter e ser se expressa ainda mais evidentemente no iídiche, língua dos judeus, como ensina Nilton Bonder (2011, pp. 7 ss.): a palavra “questão” tem os sentidos de *frage* (pergunta), ou “esfera física” da posse, que pode ser representada pela sentença “o que é meu, é meu; o que é teu, é meu”; *shaila* (ambivalência), ou “esfera emocional”, “o que é meu, é meu; o que é teu, é teu”; *kashia* (dúvida), ou “esfera intelectual”, “o que é meu, é teu; o que é teu, é meu”; e *teiku* (paradoxo), ou “esfera espiritual”, “o que é meu, é teu; o que é teu, é teu”. Segundo ele, essa ideia sintetiza e estabelece um conceito para a “dialética do poder”, segundo a qual “Não é possível ‘ser’ sem ‘ter’, ou melhor, não é possível ‘ser’ sem que se esteja constantemente submetido à questão ‘ter ou não ter?’” (BONDER, 2011, p. 7). Assim sendo, se o ter é condição do ser, o não ter seria causa do não ser (não necessariamente não existir, mas apenas sobreviver, ou subsistir), cabendo diferenciar o não ter como não querer ter (caso da abdicação de qualquer forma de propriedade que caracteriza a experiência da “altíssima pobreza” dos franciscanos, como relatado por Agamben [2014]) do não ter como não poder ter (caso do efeito da discriminação econômico-social negativa que é a aporofobia, como dito por Cortina [2016]). Ver, também, “Os Judeus e a Vida Econômica” (1928), de Werner Sombart.

<sup>41</sup> Walter Scheidel (2017) demonstra que em épocas de paz, amplia-se a desigualdade, uma vez que ricos e poderosos tendem a ficar mais ricos e mais poderosos; episódios de violência, como catástrofes, guerras e revoluções, é que reduzem a desigualdade, na medida em que abalem as estruturas sociais vigentes e redistribuam riqueza e poder.

serviços, que a riqueza é uma externalidade econômica positiva e que a pobreza é uma externalidade econômica negativa dessas relações.

Entretanto, numa análise crítica, pode-se observar que a propriedade, ou, mais precisamente, o título de propriedade representa tanto um ato de conquista ou atribuição quanto um fato ou dado, sendo não apenas a causa determinante de determinadas consequências, mas sobretudo fator propulsor de múltiplos efeitos.

De fato, ao se estabelecer a propriedade como norma, (a) reconhece-se o direito de um sujeito sobre um objeto; (b) acionam-se dispositivos de proteção, defesa, segurança, enfim, de garantia da integridade do objeto e do direito do sujeito sobre o objeto; e (c) normalizam-se a riqueza e a pobreza, focando-se em seus efeitos e escamoteando-se seus fatores.

Daí que se pode falar em desvinculação simbólica da propriedade como consequência à força de trabalho como causa, o que se evidencia na figura do salário, como demonstra Marx (1867): o valor pago a título de salário pelo proprietário dos meios de produção não corresponde à quantidade de propriedade gerada pela força de trabalho empregada pelo trabalhador; o proprietário não retribui toda a energia empregada pelo trabalhador, apropriando-se de parte da propriedade gerada pelo trabalho deste<sup>42</sup>.

O déficit nessa “troca simbólica”, como se pode dizer a partir desse conceito proposto por Bourdieu (2007), ocorre não apenas por interesse privado (como troca de força de trabalho por dinheiro), mas também sob o argumento de interesse público (como troca de liberdade por segurança), como diz o próprio Bourdieu (2012) e Foucault (1997; 2004a).

Tal é a força do que Liam Murphy e Thomas Nagel (2002) intitula “mito da propriedade”, que se pode afirmar que o fetiche e o apego à propriedade não são apenas símbolos do Mercado, mas também do Estado: o mais-valor ocorre não apenas na figura do salário, mas também na figura dos tributos; não apenas na esfera individual e coletiva do consumo e do trabalho, mas também na esfera social de políticas e serviços públicos; enfim, não apenas no âmbito dos direitos individuais, mas também no âmbito dos direitos sociais<sup>43</sup>.

Uma forma de superar esse dilema, continuando a se produzir riqueza sem necessariamente se reproduzir pobreza, pode ser obtida caracterizando-se a riqueza e a pobreza não apenas como fartura ou carência de propriedade e maior ou menor acesso a bens e serviços,

---

<sup>42</sup> Sobre a “morfologia” do salário, ver João Lima Teixeira Filho (1998). Sobre a “política salarial” no Brasil, ver Caio Mesquita de Barros (1980).

<sup>43</sup> Ver, também, “Teoria Materialista do Estado” (2005), de Joachim Hirsch. Simon Schwartzman (1982) e Lilia Moritz Schwarcz (2019) registram e analisam a relação entre Mercado e Estado, entre patrimonialismo e autoritarismo, na História do Brasil, onde é prática social e política não apenas a propriedade valer como bilhete de *status*, mas também se (ab)usar da autoridade para se proteger a propriedade.

mas como suficiência ou insuficiência de renda, entendida esta não somente como produto do trabalho individual, mas sobretudo como fator social de produção, em suma, não como partição da riqueza, mas como participação na riqueza.

## (B) Qualificação e Quantificação da Pobreza

Definir a pobreza como ausência ou insuficiência de propriedade ou renda e, pois, impossibilidade ou carência de acesso a bens e serviços, evidencia a relação entre ter e poder, no sentido de ter poder para poder ter.

Numa interpretação moral-religiosa, entende-se que a pobreza seria involuntária (e, portanto, inevitável) ou voluntária (e, portanto, evitável)<sup>44</sup>, e, conseqüentemente, digna ou indigna de amparo e ajuda de instituições e pessoas movidas pelos nobres sentimentos de caridade ou filantropia<sup>45</sup>: num caso como no outro, a pobreza seria uma forma de sacralização, ao passo que a caridade, uma forma de salvação.

Tal interpretação faz parecer que a pobreza é um problema individual, uma condição pessoal, uma circunstância que acomete somente algumas pessoas; uma questão de ser, portanto. Ocorre, porém, que a pobreza é um problema social, uma situação das pessoas na sociedade, decorrente de circunstâncias que afetam ou podem afetar qualquer pessoa; uma questão de estar, portanto<sup>46</sup>.

Algo que aquela definição não evidencia é que a pobreza é um problema não de maior ou menor capacidade individual, mas de oportunidades sociais para as pessoas

---

<sup>44</sup> Segundo Schwartzman (2004, p. 15), “[Michael] Katz fala da diferença que os autores americanos e ingleses da época [das *Poor Laws*] estabeleciam entre *poverty* e *pauperism*, cuja melhor tradução para o português talvez seja como ‘pobreza’ e ‘mendicância’. A pobreza era entendida como uma condição natural das pessoas, que, em situações especiais, ficavam desvalidas e merecedoras de amparo; a mendicância, por outro lado, era uma deformação de caráter e, por isso, indigna de apoio e ajuda”. Ainda segundo Schwartzman (2004, p. 14), Katz notabiliza-se como historiador “das ideologias da pobreza”. Ver, de Katz, “The Underserving Poor: from the War on Poverty to the War on Welfare” (1989), “Improving Poor People: the Welfare State, the “Underclass” and Urban School as History” (1995) e “The Underserving Poor: America’s Enduring Confrontation with Poverty” (2013; segunda edição). No extremo, a pobreza chega a ser definida como uma patologia, a ser evitada em razão do risco de “contágio”, como demonstra Debolina Dey (2020).

<sup>45</sup> Nesse sentido, avultam as reflexões do cristianismo que fazem ecoar a mensagem de Cristo ao mundo de que devemos cuidar de quem sofre, especialmente de quem sofre em decorrência da pobreza, como em “O Problema da Pobreza” (1891), discurso proferido por Abraham Kuyper por ocasião da abertura do Primeiro Congresso Social Cristão; e “A Pobreza” (1996), hermenêutica bíblica da pobreza empreendida pelo hoje Cardeal Raniero Cantalamessa. Ainda mais enfático é o islamismo, que considera a caridade como um de seus “Cinco Pilares”, estabelecendo a seus fiéis a obrigação de *Zakat*, isto é, purificar os bens mundanos mediante a doação de dinheiro aos necessitados (ALVES, 2013, p. 867).

<sup>46</sup> Entende-se que a pobreza, como situação de vulnerabilidade econômico-social que é, assim como qualquer situação de vulnerabilidade, é uma situação, não uma condição, como se propõe noutro trabalho (SANTOS, 2022).

desenvolverem suas capacidades<sup>47</sup>, razão pela qual a relação entre ter e poder pode ser reconfigurada no sentido de poder ser para poder ter.

Assim, pois, constata-se que um problema comum nas definições qualitativas da pobreza é o alto grau de subjetividade na definição de elementos como bens, renda, necessidades e interesses, o que, no entanto, indica que a pobreza é, mais que um conceito controverso, um fenômeno multidimensional<sup>48</sup>.

De fato, são múltiplas as dimensões da pobreza<sup>49</sup>, pois são múltiplas as suas “causas”<sup>50</sup>: naturais, como climas e doenças; e culturais, assim entendidas questões econômicas, sociais, políticas e jurídicas.

Trata-se não de causas determinantes de consequências ou efeitos determinados, mas de fatores prováveis, numa relação não de implicação inexorável, mas de influência recíproca, ou seja, de elementos que em conjunto concorrem para um resultado, num sentido não linear, mas cíclico, de modo não isolado, mas cumulativo<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Em outras palavras, é o giro teórico que propõe Amartya Sen (1999; 2009). Ver, também, “Creating Capabilities: the human development pproach” (2011), de Martha Nussbaum.

<sup>48</sup> Para um resumo dos aspectos teóricos e metodológicos da definição da pobreza em termos econômicos, ver Ricardo Agostini Martini (2010).

<sup>49</sup> Ver o estudo “Pobreza Multidimensional no Brasil”, feito pelo IPEA a partir da análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, do que se definiram estas seis dimensões da pobreza, cada uma com componentes e indicadores específicos: vulnerabilidade, falta de acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, escassez de recursos, desenvolvimento infantil e moradia (VASCONCELOS, 2007).

<sup>50</sup> Como “causas” da pobreza, Schwartzman (2004) destaca questões raciais, de trabalho e de educação, demonstrando a relação existente entre as políticas sociais e o uso da pobreza como instrumento de ação política. Observa ele: “Até 20 ou 30 anos, os temas que preocupavam os cientistas sociais eram referentes ao desenvolvimento econômico, à modernização, à participação política, à democracia e à mobilidade social. Hoje, o tema dominante é o da pobreza e da exclusão social. Não é que os temas da pobreza e da exclusão não estivessem presentes no passado, mas eles eram vistos como uma decorrência de problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social que seriam resolvidos e superados na medida em que esses problemas, deficiências e desajustes fossem sendo equacionados” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 7).

<sup>51</sup> A ideia como ciclo ou círculo vicioso é para caracterizar o problema da pobreza é usada tanto por Ragnar Nurske (1953) quanto por Gunnar Myrdal (1957a): para o primeiro, “um país é pobre porque é pobre”, isto é, a pobreza é causa e consequência ou efeito da dificuldade de formação de capital econômico, seja pelo lado da oferta, seja pelo lado da demanda; para o segundo, como processo de “causação circular cumulativa”, no qual um fator negativo (por exemplo, ausência ou carência de renda) é, ao mesmo tempo, causa e consequência ou efeito de outros fatores negativos (fome, mortalidade etc.) e assim sucessivamente, com impacto em todas as dimensões das vidas das pessoas (saúde, educação, trabalho etc.) e, assim como ocorre na esfera pessoal, sucede na esfera social.

Daí que a compreensão do problema demanda uma abordagem quantitativa<sup>52</sup>: definindo-se indicadores de pobreza<sup>53</sup>, pode-se mensurar sua extensão<sup>54</sup> e formular ações interventivas<sup>55</sup>.

Assim, a partir de uma base conceitual comum, pode-se avaliar a eficácia das ações governamentais e sociais e compará-las no tempo e no espaço, considerando-se as especificidades de cada contexto natural e cultural<sup>56</sup>.

No entanto, ainda que se definam os fatores da pobreza e se conheçam boas práticas de seu enfrentamento e possíveis soluções para sua erradicação, nada disso é páreo para a ideia de *homo œconomicus*, esse ator racional ideal ou arquétipo de operador econômico maximizador da riqueza: se há um conceito, e uma ideia por trás do conceito, que caracteriza o capitalismo, é esse, que focaliza a dimensão econômica e abstrai as demais dimensões culturais do *homo sapiens*, reduzindo-o (o indivíduo, a pessoa) e reduzindo o todo (a sociedade) às funções de produção e consumo (o quer que seja que se produza e consuma)<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> As pesquisas empíricas sobre a pobreza deparam-se com a ambiguidade do fenômeno, razão pela qual, dos muitos métodos utilizados, ressaltam aqueles cuja concepção, em lugar de desconsiderar, propõem-se assimilar a imprecisão. Nesse sentido, destacam-se o uso da Modelagem de Equações Estruturais, como “método de análise ‘relacional’ [que possibilita a] articulação de variáveis sociais, uma vez que permite calcular simultaneamente todas as relações entre os fatores associados a um fenômeno”, como faz Ana Luiza Machado de Codes (2005); e do método *fuzzy*, com o qual se objetiva superar a dicotomia “sim-não” na definição, não de “conjuntos de pertencimento”, mas de “graus de pertencimento a determinado conjunto”, como fazem Maríndia Brites, Solange Regina Marin e Júlio Eduardo Rohenkohl (2022).

<sup>53</sup> O Coeficiente ou Índice de Gini (que mede o grau de concentração de renda e, conseqüentemente, riqueza), formulado por Conrado Gini (1912), e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (que classifica os países de acordo com a combinação de expectativa de vida, educação e renda), formulado por Mahbub ul Haq e utilizado pela Organização das Nações Unidas – ONU desde 1995, são os instrumentos mais utilizados para mensurar a pobreza (ONU, s/d). Derivam do IDH o Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade – IDHAD (introduzido em 2010, “leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH ‘descontando’ o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade”); o Índice de Desigualdade de Gênero – IDG (que “reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica”); e o Índice de Pobreza Multidimensional – IPM (que desdobra as dimensões “educação” e “saúde” em dois indicadores cada e a dimensão “padrão de vida” em seis) (ONU, s/d). Em 1997, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD instituiu o Índice de Pobreza Humana – IPH (o qual considera três variáveis ou dimensões: percentual da população que atinge os 40 anos de idade, percentual da população analfabeta, percentual da população com acesso a renda, nutrição adequada, água potável e saúde) (ONU, s/d). Para acesso a dados atualizados, ver o Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022 do PNUD (ONU, 2022).

<sup>54</sup> Ver os artigos “Poverty: an ordinal approach to measurement” (1976), “Issues in the Measurement of Poverty” (1979) e “Poor, Relatively Speaking” (1983), de Sen. Para uma análise comparativa de instrumentos de mensuração da pobreza, ver “Poverty Comparisons: a guide to concepts and methods”, trabalho do World Bank elaborado por Martin Ravallion (1992).

<sup>55</sup> Para uma análise pormenorizada do uso da econometria para a formulação de políticas públicas de enfrentamento à pobreza, ver Ravallion (2016).

<sup>56</sup> Ver o “Compendium of Best Practices in Poverty Measurement”, elaborado pelo Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group) para o IBGE (2006b), e, numa escala global, a “solução sustentável” proposta por Wayne Grudem e Barry Asmus (2013).

<sup>57</sup> Para um panorama histórico do conceito, ver a dissertação de Angélica Soares Gusmão (2007), especialmente o capítulo “Ciências Econômicas: a *oikonomia*, a economia, a *chrematistikée* e a isonomia” (pp. 64-119).

Não surpreende que, em todos os estágios ou configurações do capitalismo<sup>58</sup>, há um elemento disfuncional permanente e algo paradoxal: se, por um lado, o epítome do capitalismo é o *homo œconomicus*, que se caracteriza pelo maior ganho possível com o menor esforço necessário, por outro lado, remanesce o problema para quem, de fato, vai o ganho do esforço, ou, ainda, o menor ganho necessário, apesar do maior esforço ou da impossibilidade de esforço, isto é, o problema não apenas da desigualdade, mas também da possibilidade de renda<sup>59</sup>.

### (C) Pobreza e Desigualdade

A relação entre pobreza e desigualdade como problema social remonta ao clássico discurso de Jean-Jacques Rousseau (1754) sobre “a origem e os fundamentos das desigualdades”, que vem pautando o debate intelectual desde então<sup>60</sup>.

Coube à teoria econômica demonstrar que e como a pobreza, como problema social que é, é fator e efeito de desigualdades econômico-sociais entre países, entre regiões de um país e entre as pessoas que neles(as) habitam<sup>61</sup>, como fazem, por exemplo, Thomas Piketty (1997), Anthony Atkinson (2007) e Branko Milanović (2016).

Nesse sentido, ponto fundamental a destacar é a formação das sociedades modernas decorrente da expansão ultramarina, intensificada e praticada em larga escala a partir do Século XV, da Europa para a Ásia, as Américas e a África, num processo que engendrou dois modelos

---

<sup>58</sup> Como tais estágios ou configurações entende-se o capitalismo de base mercantil (ou economia de troca), tal como descrito por Adam Smith (1976); de base industrial (ou economia de produção), como descrito por Marx (1867); de base financeira (ou economia da especulação), como descrito por Thomas Piketty (2013); e de base informacional (ou economia da atenção), como descrito por James Williams (2018).

<sup>59</sup> Dias antes da edição de 2023 do Fórum Econômico Mundial, anualmente realizado em Davos, na Suíça, a OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief, fundada em Oxford, Inglaterra, em 1942) divulgou relatório segundo o qual “O 1% mais rico do mundo ficou com quase 2/3 de toda riqueza gerada desde 2020 – cerca de US\$ 42 trilhões –, seis vezes mais dinheiro que 90% da população global (7 bilhões de pessoas) conseguiu no mesmo período”, sendo que “Os 3.390 indivíduos mais ricos do Brasil (0,0016%) detêm 16% de toda a riqueza do país, mais do que 182 milhões de brasileiros (85% da população)” (OXFAM Brasil, 2023). Numa reação inesperada e salutar, um grupo de 205 bilionários e milionários (americanos, britânicos, alemães, canadenses, holandeses, franceses, italianos e suecos; nenhum brasileiro) publicou uma carta aberta, dirigida aos líderes políticos mundiais, pelo fim da extrema riqueza e pela taxação dos ultra-ricos (G1, 2023). Ver, também, “Código Moral para Erradicar la Pobreza Extrema del Mundo: impuesto de la caridad y solidaridad para quienes devenguen salarios altos” (2021), de David Francisco Camargo Hernández.

<sup>60</sup> Segundo Oded Galor (2022), a história da riqueza e do desenvolvimento, assim como da pobreza e da estagnação, e, pois, da desigualdade, acompanha a evolução das tecnologias humanas e da coesão social, isto é, da disseminação ou não do uso das tecnologias associadas a uma maior ou menor coesão e, conseqüentemente, de uma maior ou menor socialização dos meios de produção e da distribuição dos produtos do trabalho social.

<sup>61</sup> Ver o “World Inequality Report” (PSE, 2022). Ver, também, ver “O Capitalismo não é o Problema, é a Solução” (2022) e “Em Defesa do Capitalismo: desmascarando mitos” (2022), de Rainer Zitelman, que defende que, no capitalismo, o problema não é a desigualdade, mas a pobreza ou, pior, a miséria.

de colonização, quais sejam, as colônias de povoamento e as colônias de exploração, como relatam Daron Acemoglu, Simon Johnson e James A. Robinson (2001)<sup>62</sup>.

Ao longo da História, se, por um lado, é recorrente a reconfiguração de forças geopolíticas, por outro lado, há uma tendência de concentração da riqueza no Norte global e da pobreza no Sul global, como demonstra Oded Galor (2022). Segundo ele, há vários fatores para esse fenômeno, dentre os quais se destacam o desenvolvimento de tecnologias (de locomoção e militares, sobretudo) e a formação de parcerias (seja em empreendimentos privados, seja por fomento estatal), tendo como objetivo a expansão e a colonização de países do Norte sobre países do Sul, para a exploração de produtos naturais (especiarias, minérios etc.) e, posteriormente, para a venda de produtos manufaturados (bens de produção e, sobretudo, de consumo) e, mais recentemente, o empréstimo a juros de produtos financeiros.

Em sentido complementar à tese da colonização, Ragnar Nurske (1953) e Gunnar Myrdal (1957a; 1957b; 1970) analisam a relação entre pobreza e desigualdade à luz da teoria do desenvolvimento<sup>63</sup>.

Nurske (1953) considera que o baixo nível de renda real se reflete em baixa produtividade e, pois, em pequena dimensão do mercado, o que inibe a aplicação de capital econômico. Para ele, é essa combinação de fatores (baixa capacidade de consumo, baixa capacidade de produção e, conseqüentemente, baixa atratividade ao capital econômico) que gera a (re)produção da pobreza, especialmente nos países subdesenvolvidos e destes em relação aos países desenvolvidos. O investimento isolado em qualquer dessas variáveis, diz, implica o agravamento da situação: o incremento de renda absoluta, mas não relativa, gera aumento de consumo, não de poupança, e, assim, endividamento e inflação; o investimento numa indústria específica gera a concentração de força de trabalho, com tendência à produção de bens primários e, assim, à dependência externa de outras indústrias, bens secundários e serviços especializados; o aporte de capital econômico, sobretudo estrangeiro, gera um déficit de partida na balança comercial e, assim, um fluxo de produção e consumo para pagamento de dívidas<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Ver, também de Daron Acemoglu e James A. Robinson, “Por que as Nações Fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza” (2012) e “O Corredor Estreito: Estados, sociedades e o destino da liberdade” (2019).

<sup>63</sup> Com seus esforços, dão continuidade à obra pioneira de Henry George, “Progress and Poverty: an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth: the remedy” (1789). Ver, também, “Hablemos de Desigualdad (sin acostumbrarnos a ella): ocho diálogos para inquietar al pensamiento progresista” (2022), de Karina Batthyány e Nicolás Arata.

<sup>64</sup> Ver “Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica” (1969), de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, e “As Ideias e seu Lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento” (1980), de Fernando Henrique Cardoso; a tese de doutorado “Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina” (2003), de Luis Éstensoro; e a dissertação de mestrado “Subdesenvolvimento e Dependência: a construção e revisão da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado à luz do debate da teoria da dependência” (2009), de Fernando de Castro Abdalla Pereira.

Nurske (1953) então propõe o que chama de “teoria do desenvolvimento equilibrado”, centrada na formação de capital econômico interno. Segundo ele, é necessário um programa com projetos e ações concertados, baseado em planos de investimento, captação de recursos e coalização social. No caso dos países subdesenvolvidos, acrescenta, o Estado tem uma importância fundamental, ora como condutor, ora como indutor desse processo.

Já Myrdal (1957a; 1957b) observa que há uma tendência de que países com altos índices de pobreza permaneçam ou agravem sua situação, o que mantém ou amplia o desequilíbrio entre países desenvolvidos produtores de bens de maior valor agregado e países subdesenvolvidos consumidores desses bens e produtores de bens de menor valor agregado. Trata-se, diz ele, de um processo que causa desigualdades, o qual, se não controlado, acumula-se e aprofunda-se, de modo que as próprias desigualdades vêm a ser obstáculos ao desenvolvimento. A forma de controlar esse processo, defende, é alterar o fluxo de investimentos: considerando-se que as regiões desenvolvidas tendem a atrair mais investimentos, deve-se aumentar os investimentos em regiões subdesenvolvidas, para que elas também se tornem polos de desenvolvimento e atração de novos investimentos.

Para tanto, Myrdal (1970) propõe um “manifesto político sobre a pobreza mundial”, por meio do qual critica a grande desigualdade econômica no chamado Terceiro Mundo, tanto interna quanto externamente, em comparação ao chamado Primeiro Mundo. Ele então enfatiza a responsabilidade dos países ricos por uma “ordem mundial radicalmente nova e justa”, o que demandaria o compromisso concertado de redistribuição econômica abrangente dos países desenvolvidos para os países subdesenvolvidos.

Especificamente sobre a relação entre desenvolvimento econômico-social e pobreza em geral e nos países subdesenvolvidos em particular, Jeffrey Sachs (2005) e Joseph Stiglitz (2012; 2016) apresentam importantes contribuições.

Sachs (2005) demonstra, a partir de observações empíricas e análise de dados estatísticos, o impacto de fatores recorrentes, tanto de ordem natural (como isolamento geográfico, problemas ambientais e doenças), quanto de ordem cultural (como guerras, baixa escolaridade e desemprego). Tendo em vista esses fatores, ele classifica a pobreza em três graus (relativa, moderada e extrema) e afirma que cada um desses graus demanda maior ou menor intervenção dos governos e investimento em cinco áreas principais: agricultura, saúde pública, saneamento básico e água potável, educação, comunicações e transportes. Os países hoje considerados desenvolvidos, diz, fizeram tais intervenções e investimentos nos séculos XIX e

XX, o que foi determinante não apenas para a superação da pobreza extrema, mas também para o desenvolvimento econômico-social desses países<sup>65</sup>.

Sachs (2005) observa que os países subdesenvolvidos são vítimas do que chama de “armadilha da pobreza”: tais países gastam praticamente tudo o que produzem, pouco sobrando para se investir em serviços básicos, na produção qualificada, na geração de emprego e renda e na fixação de capital econômico; e, por terem acesso mais limitado ao comércio internacional e a investimentos externos, e, quando o têm, competirem em desvantagem, tendem a se endividar. Desse modo, diz ele, o baixo investimento, a falta de poupança e o alto endividamento impedem que esses países superem o grau de pobreza em que se encontram, tendendo ao agravamento da situação inicial. Considera, então, que, na atual configuração e correlação de forças geopolíticas e no atual estágio de desenvolvimento econômico-social do mundo, somente com ajuda internacional aos países subdesenvolvidos, mediante consórcio de países desenvolvidos, é que poderá ser equacionado o problema da pobreza: superando-se a pobreza extrema, controlando-se a pobreza moderada e mantendo-se a pobreza como fenômeno relativo, não absoluto, o que passa pela redução das desigualdades internas e externas<sup>66</sup>.

Também nesse sentido, Stiglitz (2012; 2016) aponta para a desigualdade como entrave ao desenvolvimento. Criticando o modelo econômico adotado e praticado em escala global, ele define a desigualdade como o resultado acumulado de políticas injustas e prioridades equivocadas. Conclui, pois, que não se trata de escolher entre crescimento e igualdade, mas de escolher promover desenvolvimento sem gerar desigualdade<sup>67</sup>.

Dando continuidade a sua crítica à prática de uma economia monetária e uma economia de mercado dissociadas da economia política (inaugurando, assim, o que veio a se chamar “economia da informação”), Stiglitz (2012) observa que a economia, sobretudo a economia em escala global, é baseada em “informações assimétricas”, haja vista que agentes econômicos mal-informados dependem de informações de agentes econômicos bem-informados, que se beneficiam dessa situação e a reproduzem. Ele reforça sua contraposição à concepção de Smith de que o Mercado seria uma “mão invisível”, segundo a qual a alocação

---

<sup>65</sup> Ver, também, “Moving Out of Poverty. V. 2. Success from the Bottom Up” (2009), de Deepa Narayan,; Lant Pritchett e Soumya Kapoo.

<sup>66</sup> Em sentido contrário, ver “Psicologia do Subdesenvolvimento” (1972), de José Osvaldo de Meira Penna.

<sup>67</sup> Ver, também, “A Conquista do Pão” (1892), de Piotr Alexeyevich Kropotkin; “O Preço da Riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial” (1992), de Elmar Altvater; “A Riqueza e a Pobreza das Nações: porque algumas são tão ricas e outras são tão pobres (1998), de David S. Landes”; “The Price of Wealth: economies and institutions in the Middle East” (2015), de Kiren Aziz Chaudhry; “Wealth, Poverty and Politics: an international perspective” (2015), de Thomas Sowell; “A Escassez na Abundância Capitalista” (2019), de Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo; “The Price for Wealth” (2022), de Charles Akujjeze.

de recursos deve ser deixada à livre competição, de modo que os competidores mais preparados possam tomar as melhores decisões. Discordando que esse seria um modelo autorregulável, em que a desigualdade de distribuição de renda seria um efeito previsível, a ser compensado pela transferência de renda dos mais ricos porque preparados para os mais pobres porque menos preparados para tomar as melhores ou mais eficientes decisões econômicas, observa que as “informações assimétricas” implicam que aos ganhos de alguns (uma minoria) correspondem a perda de outros (a maioria), numa (des)proporção que confirmaria o princípio de Pareto de que 80% da renda e da riqueza concentram-se nas mãos de 20% da população<sup>68</sup>.

Daí porque Stiglitz (2016) entende necessária a intervenção governamental, argumentando que somente por decisão política se podem corrigir tais assimetrias econômicas, cabendo aos governos, não ao “livre mercado”, melhorar a eficiência da alocação de recursos. Para tanto, adverte, não se deve admitir a ajuda financeira externa de países desenvolvidos a países subdesenvolvidos sem que estes tenham desenvolvido suas economias internas nem consolidados suas instituições democráticas. E, inspirado no teorema de Henry George sobre a tributação de rendas das terras hereditárias, propõe a taxação em função de acúmulo ou concentração de riqueza<sup>69</sup>.

Piketty (2019), por sua vez, afastando qualquer ideia de determinismo econômico-social, demonstra que a relação entre pobreza e desigualdade é orientada pela relação entre capital econômico<sup>70</sup> e ideologia política<sup>71</sup>.

Em que pese as diferentes concepções dos conceitos de capital e ideologia, aqui se assume a perspectiva segundo a qual o capital econômico (o discurso do ter) e a ideologia

---

<sup>68</sup> A realidade vem confirmando essa hipótese, mais recentemente, a partir de um fator de ordem natural: a pandemia de Covid-19 provocou tanto “a maior aceleração da riqueza em toda a história da humanidade” (FORBES, 2021) quanto o aumento de sua concentração em todo o mundo (“os super-ricos ficaram ainda mais ricos, em boa parte por causa dos lucros recordes distribuídos por grandes empresas a seus acionistas”, enquanto “quase cinco bilhões de pessoas perderam patrimônio em termos reais desde 2019”, como noticia o jornal Nexo, 2024) e no Brasil em particular (em que se constata que “1% da população concentra 50% da riqueza”, como noticiou o portal Uol, 2021). Ver, também, “Os Ricos e os Pobres: o Brasil e a desigualdade” (2023), de Marcelo Medeiros.

<sup>69</sup> O art. 153, VII, da Constituição brasileira incorpora essa ideia, na medida em que prevê a instituição de imposto federal sobre “grandes fortunas”, o que, no entanto, ainda não se efetivou (BRASIL, 1988c). Recentemente, todavia, a ideia ganhou novo impulso, contando com apoio popular de 62% e sendo objeto de um Projeto de Lei Complementar de autoria da Senadora Eliziane Gama (BRASIL, 2020a; 2023).

<sup>70</sup> A expressão “capital econômico” é um pleonasmo apenas aparente. Em que pese “capital” ser um conceito originariamente “econômico”, existem outros capitais, como os descritos por Pierre Bourdieu (1983): o capital econômico, o capital social e o capital cultural (incorporado, objetivado ou institucionalizado) concreto (no sentido de fático) ou simbólico (como se revela numa relação de conhecimento ou reconhecimento).

<sup>71</sup> A expressão “ideologia política” é propositalmente redundante, na tentativa de ressaltar sua característica de forma política e, assim, demarcar sua historicidade, na esteira do que faz Jorge Larraín, nos quatro volumes de sua obra “El Concepto de Ideología”, publicados em conjunto em 2007.

política (o discurso do poder) mantêm uma relação de mútua programação, regulação, disciplina e controle.

Trata-se, pois, de uma relação entre ter e poder, ou, ainda, entre poder econômico (organizado pelo Mercado) e poder político (organizado pelo Estado), com suas implicações sociais e jurídicas.

Não é que o Mercado ou o Estado, como os entes impessoais que são, produzam pobreza e desigualdade, mas não há como negar que são os agentes do Mercado e do Estado, as pessoas em sociedade, com suas histórias e seus interesses, que as reproduzem, por ação ou omissão, e por isso são responsáveis, ou corresponsáveis, na medida de suas ações e capacidades.

Retomando as ideias de colonização e desenvolvimento apresentadas acima, entende-se poder afirmar que há, não uma determinação (no sentido de condicionamento), mas uma continuidade (no sentido de tendência) entre diferenças de origem e desigualdade de *status*<sup>72</sup>, seja entre países<sup>73</sup>, seja entre regiões de um mesmo país<sup>74</sup>, seja entre zonas rurais e urbanas<sup>75</sup>, seja entre áreas de uma mesma zona urbana<sup>76</sup>, seja entre pessoas de diferentes países, regiões, zonas e áreas<sup>77</sup>.

As diferenças de origem produzem e se reproduzem na desigualdade de *status*, de tal modo que passam a ser fatores de discriminação e violência, tendo como critério oculto a pobreza relativa de lugares e pessoas.

Nesse sentido, ainda que não seja uma determinante ou condicionante, há, sim, uma continuidade ou tendência, tanto de ordem econômico-social quanto de ordem político-jurídica<sup>78</sup>.

Assim se normaliza a discriminação e a exploração, a desigualdade e a pobreza, em instituições e institutos econômico-sociais e político-jurídicos<sup>79</sup>.

---

<sup>72</sup> Como visto em Friedman; Friedman (1983).

<sup>73</sup> Como visto em Myrdal (1957b) e Sachs (2005).

<sup>74</sup> Ver “Desigualdade Econômica no Brasil” (2015) e “O Neocolonialismo à Espreita: mudanças estruturais na sociedade brasileira”, de Marcio Pochmann.

<sup>75</sup> Ver “Pobreza Urbana” (2013), de Milton Santos, que trata, dentre outros temas, dos problemas da industrialização e da migração e, conseqüentemente, do esvaziamento das zonas rurais e da precarização das zonas urbanas; e “La Ciudad de los Excluidos: la invivible vida urbana en la globalización neoliberal” (2020), de Fabio Ciaramelli, que demonstra como as cidades contemporâneas configuram-se como lugares de inclusão simbólica e exclusão real.

<sup>76</sup> Ver “São Paulo: o planejamento da desigualdade” (2022), de Raquel Rolnik.

<sup>77</sup> Como visto em Piketty (1997), Atkinson (2007) e Milanović (2016)

<sup>78</sup> Ver “Misérias do Presente, Riqueza do Possível” (1997), de André Gorz.

<sup>79</sup> Ver a dissertação de mestrado “Antidiscriminação e Pobreza: contribuições para o reconhecimento da pobreza como critério proibido de discriminação no direito brasileiro” (2022), de Fábio Santos Brunetto.

De fato, não obstante não haja experiência histórica de povoamento puro ou de exploração pura (todo povoamento é, em alguma medida, exploratório, assim como, para se explorar, é necessário povoar, ainda que temporariamente), a própria ideia de colonização reflete e é um reflexo da relação entre o poder e o ter como causa (fator) e consequência (efeito) de riqueza e pobreza, para quem coloniza e para quem é colonizado, o que implica a configuração do mundo (local, regional e global) em “metrópoles” ou centros ricos e colônias ou periferias pobres<sup>80</sup>.

E é também fato que o desenvolvimento econômico-social tende a ser desigual e (re)produzir tanto a riqueza quanto a pobreza, concentrando a riqueza numa minoria social, mas maioria política, e ampliando a pobreza numa maioria social, mas minoria política, de modo que a pobreza e a desigualdade, de consequências ou efeitos das experiências de colonização e desenvolvimento, vêm a ser causas ou fatores de configuração político-jurídica na modernidade ocidental, caracterizada que é pelo capitalismo e pelo liberalismo em termos econômicos e políticos<sup>81</sup>.

Como se sabe, tal configuração confere especial atenção e proteção à propriedade privada. O que se sabe, mas não se explora como deveria, nem se procura mudar como poderia, é que essa configuração implica concentração de riqueza e renda<sup>82</sup>, discriminação e violência<sup>83</sup>, desigualdade e vulnerabilidade<sup>84</sup>.

Com efeito, sob o manto do Direito, da Constituição, das leis e dos demais atos estatais, é lícito e, pois, legítimo (se é norma, passa a ser normal), em maior ou menor grau, a depender do lugar e da época, tanto é desigual acesso à terra e a outros bens de produção, à renda e, especialmente, a salário, quanto é desigual o uso do corpo e da mente, das

---

<sup>80</sup> Segundo Robert Castel (2007, p. 114), “Immanuel Wallerstein mostra que o capitalismo se desenvolve dentro dos quadros de uma ‘economia mundial’ que essencialmente representa uma relação assimétrica entre o centro e as periferias”.

<sup>81</sup> David Trubek (1972, p. 752) atribui a Weber o pioneirismo na “análise do papel do Direito na ascensão do capitalismo” e, acrescente-se, na consolidação do liberalismo pelo que chama de “legalismo”, ou seja, na formalização jurídica e no reconhecimento social de ideias e conceitos em instituições e institutos econômicos e políticos. Segundo ele, Weber analisou o capitalismo e, por extensão, o liberalismo, numa perspectiva econômica, social e histórica, considerando o contexto europeu do Século XIX, daí porque é necessário ter “cautela [...] na aplicação da tipologia de Weber para o mundo contemporâneo” (TRUBEK, 1972, pp. 752-753). Não obstante, conclui que a abordagem de Weber, “que respeita ao mesmo tempo a autonomia e a dependência da vida jurídica na sociedade, pode ser a contribuição mais duradoura de Weber para a sociologia do direito e para o estudo de ‘direito e desenvolvimento’” (TRUBEK, 1972, pp. 752-753). (tradução nossa)

<sup>82</sup> Ver “Dominação e Desigualdade: estudos sobre a repartição da renda” (1981), de Paul Singer; e “Uma História de Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013” (2018), de Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza.

<sup>83</sup> Como visto em Scheidel (2017).

<sup>84</sup> Ver “Trajetórias da Desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos” (2015), organizado por Marta Arretche.

possibilidades de trabalho e educação, de não apenas sobreviver, mas viver, ter uma existência plena, de modo a satisfazer as necessidades e realizar os interesses, a desenvolver capacidades e habilidades e atualizar as potencialidades individuais e sociais<sup>85</sup>.

Nesse sentido, o Direito é, sob o argumento de que assim deve ser, não do que pode ser, exercendo fortemente sua função de controle, disciplina e regulação, e não efetivando suficientemente sua função social ou de promoção, de fomento, subvenção ou investimento, enfim, de estímulo individual e desenvolvimento social<sup>86</sup>.

Para tanto, faz-se necessária uma mudança de perspectiva (o que não se deve esperar do Mercado, mas se deve exigir da sociedade e do Estado)<sup>87</sup>, a ser operacionalizada por medidas de reparação, que não há de ser (re)distribuição de riqueza no sentido de transferência de renda<sup>88</sup>, mas participação na produção da riqueza por meio de acesso à renda<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Sobre o contexto brasileiro no fim do Século XX, ver “Direito, Autoritarismo e Mudança Socioeconômica” ([1981] 2023), de José Eduardo Faria; “Unidade e Divisão no Espaço da Pobreza: um estudo sobre intervenção social” (1983), de Maria Lúcia Macedo; “Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980 (o que ocorreu com a família brasileira?)” (1983), de José Pastore, Hélio Zylberstajn e Carmen Silvia Pagotto; “Direito e Economia na Democratização Brasileira” (1993), também de José Eduardo Faria; e “Trabalho, Cidadania e Reconhecimento” (2008), de Josué Pereira da Silva.

<sup>86</sup> Trubek (1972b, p. 1) observa: “O direito é uma ciência prática. Normalmente não se debruça sobre questões fundamentais sobre as funções sociais, políticas e econômicas da ordem jurídica. Satisfeito com suposições de trabalho implícitas sobre essas questões, o pensamento jurídico move-se rapidamente para questões mais tratáveis. Mas quando as soluções legais para os problemas sociais não satisfazem, torna-se necessário examinar a teoria básica da qual derivam. [...] Numa época em que se fala casualmente de uma crise da lei, [...] fica claro que o papel do direito na sociedade tornou-se problemático. Tal era exige uma teoria social do direito”, como é o caso do campo de estudo que desenvolve, os “Estudos de Direito e Desenvolvimento”, analisando especialmente especialmente os contextos dos países subdesenvolvidos, no Sul e Sudeste da Ásia e na América Latina, com destaque para o Brasil. A propósito, ver também “The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal” (2006), editado por David Trubek e Alvaro Santos; e “Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context” (2013), editado por David Trubek e outros. (tradução nossa)

<sup>87</sup> Ver “Uma Teoria Econômica da Democracia” (1957), de Anthony Downs; “Beyond the Welfare State” (1958), de Gunnar Myrdal; “Desigualdade & Caminhos para uma Sociedade mais Justa” (2019), de Eduardo Moreira; e “Democracia política e democracia econômica nos duzentos anos do Brasil: trajetória e imaginação constitucional” (2021), de Lucas Fucci Amato.

<sup>88</sup> Ver a ideia de “imaginação constitucional” e o conceito de “propriedade desagregada”, propostos por Roberto Mangabeira Unger e explorados em “Propriedade Desagregada & Empreendedorismo Democrático: instituições da economia de mercado e formas jurídicas do capital” (2022), de Lucas Fucci Amato.

<sup>89</sup> Ver “A Economia dos Pobres: uma nova visão sobre a desigualdade” (2011), de Abhitjit V. Banerjee e Esther Duflo; “Economia do Bem Comum” (2016), de Jean Tirole; “Lutar contra a Pobreza” (2022), de Esther Duflo; “Economia solidária: introdução, história e experiência brasileira” (2022), compilação de artigos de Paul Singer em que ele, intitulado fenômeno já observado por Milton Santos, que o chamava de “pequenos circuitos econômicos urbanos”, descreve práticas econômicas de autogestão comunitária, não baseadas no modelo de classes socioeconômicas de divisão entre proprietários de meios de produção e força de trabalho; e “Viver por Conta Própria” (2023), volume de artigos sobre experiências de economia popular, economia familiar, economia de comunhão, economia de nicho, *black money* etc. nas periferias brasileiras, organizado por Jacques Mick e João Carlos Nogueira.

## (D) Primeiro Indicador do Discurso sobre Pobreza

O discurso sobre pobreza reflete como uma sociedade valora e relaciona as ideias de propriedade (sobretudo dos meios de produção, sejam estes a terra ou, por exemplo, fábricas, e, conseqüentemente, renda ou salário) e igualdade (de acesso a bens e serviços), cujo equilíbrio ou desequilíbrio fica ainda mais visível quando comparadas sociedades formadas por colonização preponderantemente de povoamento ou de exploração e, por extensão, sociedades (e comunidades) centrais ou periféricas.

(E) (Re)Produção da Pobreza no Brasil<sup>90</sup>

Para demonstrar a pertinência desse indicador na História do Brasil, propõe-se uma hipótese panorâmica, tendo em vista os seguintes fatos da historiografia brasileira: (a) a colonização exploratória das riquezas de Pindorama pelo Reino de Portugal; (b) a aculturação das comunidades originárias por meio da catequese cristã; (c) a imigração forçada de africanos escravizados para servirem como força de trabalho; (d) os deslocamentos internos, para fins de extração mineral, expansão agropecuária e trabalho assalariado nas indústrias de manufaturados, construção civil e prestação de serviços; (e) a imigração espontânea de europeus, árabes e asiáticos, subvencionada por agropecuaristas e pelo governo, para fins de importação de mão-de-obra qualificada; (f) a imigração forçada de centro-americanos e latino-americanos, em decorrência de catástrofes naturais e crises econômicas, políticas e humanitárias; e (g) a demarcação de territórios tradicionais indígenas e quilombolas<sup>91</sup>.

Como se sabe, por ocasião da chegada da esquadra comandada pelo capitão-mor Pedro Álvares Cabral ao que os exploradores portugueses pensaram ser uma ilha, a que se deu inicialmente o nome de Vera Cruz, o escrivão Pero Vaz de Caminha escreveu uma carta, datada de 1º de maio de 1500, ao Rei Dom Manuel I, dando notícia da viagem, da chegada, do reconhecimento geográfico do lugar e dos primeiros contatos com os nativos, não como uma

---

<sup>90</sup> Ver “Pobreza no Brasil: parâmetros básicos e resultados empíricos” (1992) e “Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?” (2003), de Sônia Rocha; “Governabilidade e Pobreza no Brasil” (1995), organizado por Licia Valladares e Magda Prates Coelho; “Pobreza e Cidadania” (2003), de Vera da Silva Telles; “A Pobreza no Paraíso Tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil” (2004), de Marcia Anita Sprandel; “Os Excluídos: contribuição à história da pobreza no Brasil (1850-1930)” (2008), de José Roberto do Amaral Lapa; “Expressões da Pobreza no Brasil: análise a partir das desigualdades regionais” (2013), de Safira Bezerra Ammann; “Brasil dos Humilhados: uma denúncia da ideologia elitista” (2022), de Jessé de Souza; e “Os Ricos e os Pobres: o Brasil e a desigualdade” (2023), de Marcelo Medeiros.

<sup>91</sup> Ver “Brasil: História, textos e contextos” (2015), de Emília Viotti da Costa; e “Brasil: uma biografia”, de Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa M. Starling.

invasão, mas como um “achamento”, o qual não seria necessário “tomar por força”, sob o argumento de que as pessoas do lugar eram “gente de tal inocência” que livrá-los do pecado e catequizá-los na “santa fé católica” seria uma missão de “salvação” que aos portugueses era dado cumprir (PORTUGAL, 1500, ff. 1, 6, 11, 11v).

Embora seja um relato idílico das belezas do lugar e da bondade das pessoas, há menções a questionamentos sobre a existência de ouro e prata e se percebe nas entrelinhas que o tratamento cordial que os portugueses dispensaram aos nativos (alguns convidados a conhecer suas naus e fruir de sua hospitalidade) fazia parte de uma estratégia de negociação, comprovada pela decisão de deixar na “ilha” dois degredados, para que aprendessem a língua e os costumes das pessoas do lugar (PORTUGAL, 1500, ff. 6, 11, 13)<sup>92</sup>.

No contexto da expansão ultramarina, tendo a Espanha chegado à América em 1492, tendo sido firmado o Tratado de Tordesilhas em 1494 e estando em vigor a “Doutrina da Descoberta”, que legitimavam o “direito de conquista” dos espanhóis e portugueses, essa carta é um registro do feito e uma reivindicação de posse de um território e de suas riquezas então inimagináveis (FAUSTO, 1994, pp. 17-34)<sup>93</sup>.

Nos primeiros 30 anos após a sua chegada, os portugueses não se fixaram, apenas instalaram feitorias para extração de pau-brasil, e foi somente em 1534 que o Rei Dom João III ordenou a colonização, dividindo o território conhecido à época em 15 imensos lotes de terra, chamados de capitanias, as quais concedeu a fidalgos portugueses, por meio de Cartas de Doação, e, por meio de Cartas Forais, atribuindo-lhes deveres de construção de fortificações, proteção contra ataques de corsários franceses, distribuição de sesmarias e pagamento de “rendas” da terra à Coroa Portuguesa (FAUSTO, 1994, pp. 41-45).

Ante a inexperiência ou a desídia dos donatários, o modelo administrativo de capitanias hereditárias não foi bem-sucedido como colônia de exploração, tampouco como colônia de povoamento, de tal modo que, já em 1548, o Rei Dom João III ordenou ao fidalgo Tomé de Sousa que se fixasse na capitania da Bahia de Todos os Santos, e, em 1549, nomeou o Governador-Geral do Brasil, como mandatário pago (FAUSTO, 1994, p. 46; BRASIL, 2016; PORTUGAL, 1548; 1549).

---

<sup>92</sup> Ver “1499: o Brasil antes de Cabral” (2017), de Reinaldo José Lopes.

<sup>93</sup> Charleaux (2022, p. 35) lembra que “No ano de 1492, Cristóvão Colombo chegou ao nosso continente, num evento apelidado de maneira ainda hoje muito controversa como ‘descobrimto da América’. Apenas oito anos mais tarde, outro navegador, Pedro Álvares Cabral, aportaria onde hoje é a Bahia, na costa nordeste do que chamamos atualmente de Brasil. Para esses navegantes do século XV, a Europa era o ponto de partida, o centro do mundo. Sair de lá em barcos movidos à vela e chegar à América, meses depois, era como aterrissar uma nave em outro planeta, completamente desconhecido. Tanto assim que as terras às quais eles chegaram foram apelidadas de Novo Mundo”.

O novo modelo administrativo deu novo impulso à colonização, menos ao povoamento do que à exploração, dando continuidade à extração de pau-brasil ainda no Século XVI, seguida da produção de cana-de-açúcar a partir de então, da extração de ouro a partir do Século XVII, da produção de café e criação de gado a partir do Século XIX e da extração de borracha e da produção de grãos a partir do Século XX (FAUSTO, 1994, pp. 41-43; 76-84; 98-106; 273-275; 333-335)<sup>94</sup>.

As formas de acesso à terra (doações seguidas de sucessões) foram determinantes para a formação de uma economia baseada no latifúndio (ora de extração, ora de monocultura) e ciclos econômicos não-sustentáveis, o que está amplamente documentado sob as formas de relatos, análises e normas jurídicas, desde as Ordenações e Leis em vigor no período colonial até a Lei de Terras do Império e o Código Civil da novel República (PORTUGAL, VVDD; BRASIL, 1850; 1916; VELASCO, 1994)<sup>95</sup>.

Desde meados do Século XX, o Brasil passa por uma profunda mudança de sua matriz econômica (do setor agropecuário para o industrial, primeiro, e de serviços, posteriormente) e social (da zona rural para a zona urbana), atraindo tanto migrantes nacionais (deslocados internos em função da pobreza no Norte e no Nordeste e da maior oferta de trabalho assalariado no Sul e no Sudeste) quanto de imigrantes estrangeiros (refugiados da II Guerra Mundial, das Guerras no Oriente Médio, de catástrofes naturais na América Central e da recessão econômica na África ocidental e na América Latina) (FAUSTO, 1994, pp. 529-550)<sup>96</sup>.

Ao longo do tempo, paralelamente às formas de acesso à terra e para suprir as demandas econômicas, as formas de trabalho evoluíram da exploração dos indígenas à escravização de africanos ao emprego de migrantes e imigrantes, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, legislação de proteção dos trabalhadores, a exemplo do direito ao salário (BRASIL, 1943).

Como se vê, durante aproximadamente quatro séculos, as formas de acesso ao trabalho não garantiam aos trabalhadores proverem sua própria subsistência, o que foi determinante para a formação de uma sociedade baseada em discriminações, não de castas,

---

<sup>94</sup> Ver “Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) e “História Econômica do Brasil” (1976), de Caio Prado Jr.; “Os Donos do Poder” (1958), de Raymundo Faoro; e “Formação Econômica do Brasil” (1959), de Celso Furtado.

<sup>95</sup> Como diz Ricardo Westin, “No Segundo Reinado, o Brasil tomou uma medida que seria determinante para a sua histórica concentração fundiária. Em 18 de setembro de 1850, o imperador dom Pedro II assinou a Lei de Terras, por meio da qual o país oficialmente optou por ter a zona rural dividida em latifúndios, e não em pequenas propriedades” (BRASIL, 2020b). Somente em 1964 seria promulgado o Estatuto da Terra, a fim de regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (BRASIL, 1964).

<sup>96</sup> Ver “Imigração como Vetor Estratégico do Desenvolvimento Socioeconômico e Institucional do Brasil” (FGV, 2012).

estamentos ou classes oficiais, mas da internalização e negação simbólicas de diferenças culturais, fenotípicas e, sobretudo, econômicas (FAUSTO, 1994, pp. 37-40; 49-53; 186-207; 335)<sup>97</sup>.

Os portugueses e outros europeus que ocuparam o território (principalmente espanhóis, franceses e holandeses) viam os indígenas como bárbaros, selvagens ou gentios, destacando ora sua inocência, ora sua indolência, chegando ao ponto de advogarem por sua tutela e legislarem por sua incapacidade civil e penal, não sem antes explorarem seus conhecimentos sobre a terra e sua força de trabalho, promoverem miscigenação forçada e praticarem genocídio, aculturação e epistemicídio (FAUSTO, 1994, pp. 37-40; 186-207)<sup>98</sup>.

A prática de desumanização atingiu o mais alto grau de crueldade contra os africanos escravizados, na medida em que o Estado e a sociedade sequer os viam como pessoas, mas como mercadorias capturadas, comercializadas e transportadas para servirem como força de trabalho, à semelhança de qualquer outro animal ou insumo de produção; e, quando forçados a fazê-lo, isto é, a reconhecerem-nos como pessoas, não o fizeram por razões humanitárias, mas

---

<sup>97</sup> Ver “Racismo à Brasileira: uma nova perspectiva sociológica” (2003), de Edward [Eric] Telles; “A Sociedade Desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil” (2022), de Mário Theodoro; e “O Pacto da Branquitude” (2022), de Cida Bento.

<sup>98</sup> Charleaux (2022, p. 35) observa que “Do ponto de vista dos exploradores europeus, o indígena é que era o ‘estrangeiro’, naquele mesmo sentido que os romanos empregavam a palavra. As tribos recém-descobertas viviam fora não apenas dos limites físicos do mundo conhecido, mas também dos limites culturais, pois falavam outra língua, usavam outras roupas e acreditavam em outros deuses. Aquelas eram pessoas diferentes em sua própria essência, inimigos ‘conquistáveis’, não pessoas iguais”. Ele conta que, “No mesmo ano da chegada de Colombo à América, em 1492, o papa Nicolau V, líder máximo da Igreja católica em todo o mundo, publicou um documento que tratava precisamente dessas ‘novas pessoas’, dos estrangeiros encontrados nas ‘novas terras’. Esse documento fazia referência a todo povo considerado ‘pagão’, uma expressão antiga usada para se referir aos infiéis, aos que não haviam sido apresentados ao Deus católico. Todo ‘pagão’ foi declarado inimigo. Os povos nativos nas Américas, assim como os negros na África e os mulçumanos no Oriente Médio, não seguiam a fé cristã, não deviam obediência à Igreja e aos reinos europeus, logo, eram infiéis, povos sem alma – no sentido que a Igreja atribuía à alma –, estavam prontos para serem atacados, invadidos e escravizados, com autorização não apenas da Justiça da época, mas também do próprio Deus, que, de acordo com a Igreja, se manifestava por meio das normas emitidas pelo papa”, nesse caso, a bula papal *Dum diversas*, por meio da qual o papa Nicolau V, com base em sua “Autoridade Apostólica”, concedeu “permissão plena e livre para invadir, buscar, capturar e subjugar sarracenos e pagãos e outros infiéis e inimigos de Cristo onde quer que se encontrem [...] e para reduzir as suas pessoas à escravidão perpétua” (CHARLEUX, 2022, pp. 35-36). Como se sabe, “No primeiro contato dos colonizadores europeus, havia no Brasil milhões de indígenas. A partir de 1550 esses povos foram dizimados gradativamente e de forma contínua até chegar à população atual, que é calculada em aproximadamente 800 mil indivíduos. [...] Os colonizadores europeus também escravizaram mão de obra indígena e, numa política de construir alianças com tribos consideradas mais amistosas, fomentaram guerras internas entre os povos que aqui viviam. Muitos indígenas foram, por fim, catequizados na fé cristã, transformados em vassalos úteis e convertidos em serviçais” (CHARLEUX, 2022, p. 36). Não chega a surpreender, mas nunca é sem-tempo o reconhecimento, ainda que como medida de reparação histórica, e por isso deve ser celebrada a decisão do Vaticano de condenar “o passado colonial da Igreja Católica, rejeitando a ‘Doutrina da Descoberta’ das Américas e repudiando documentos papais do século XV que autorizavam a escravização dos indígenas” (CartaCapital, 2023). Sobre o povoamento do Brasil pelos europeus e seu impacto na população indígena, ver “História indígena: 500 anos de despovoamento”, de Ronaldo Vainfas (in: IBGE, 2007, pp. 35-60). E, para uma perspectiva indígena, ver “A Terras dos Mil Povos: história indígena do Brasil contada por um índio” (2020), de Kaká Werá Jecupé.

por razões econômicas e políticas, ora invisibilizando-as, ora perseguindo-as (FAUSTO, 1994, pp. 49-53; 186-207)<sup>99</sup>.

Tratamento semelhante, numa zona intermediária entre o apagamento e a negação, dispensa-se historicamente aos miscigenados e oriundos de regiões empobrecidas por causas naturais (como a seca) ou culturais (como o esgotamento dos ciclos econômicos)<sup>100</sup>, assim como aos descendentes dos indígenas que, não tendo sido exterminados, ou para não o serem, foram sendo afugentadas do litoral e se isolaram no interior do país<sup>101</sup>, e dos africanos escravizados que viviam em quilombos rurais ou urbanos ou, após a abolição da escravatura, fixaram-se nas periferias urbanas<sup>102</sup>, pessoas e culturas que sobrevivem graças a sua resistência aos abusos de poder e a sua resiliência em face de situações de vida degradantes.

O que há de comum e contínuo entre esses fatos é como a economia e a sociedade que se formaram no Brasil valoram e relacionam a propriedade e a igualdade, atribuindo um alto valor à propriedade, mas não à igualdade, que, obviamente, não chega a ser um desvalor, apenas vem a ser um valor diretamente proporcional à propriedade.

Aqui, não há garantia, pelo contrário, vigora imensa (eventualmente, incontornável) dificuldade de acesso à propriedade e, conseqüentemente, à renda, de modo que não há igualdade efetiva, mas simbólica, de acesso a bens e serviços.

Daí se aventar a hipótese de que a relação entre propriedade e igualdade no Brasil reflete a relação entre o território e as pessoas, de modo que a inclusão ou a exclusão e a mobilidade sociais, ou seja, a igualdade ou os níveis de igualdade estão diretamente relacionados ao acesso à propriedade e à renda<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Ver “Escravidão” (2019; 2021; 2022), de Laurentino Gomes; e “O Soldado Antropofágico: escravidão e não-pensamento no Brasil” (2022), de Tales Ab’Sáber.

<sup>100</sup> Episódios de migração forçada que engendram milhões de deslocados internos. Ver “O Quinze” (1930), de Rachel de Queiroz; “Vidas Secas” (1938), de Graciliano Ramos; “Menino de Engenho” (1932), “Doidinho” (1933), “Banguê” (1934), “Usina” (1936) e “Fogo Morto” (1943), de José Lins do Rêgo; e “Cacau” (1933), “Terras do Sem Fim” (1943) e “São Jorge dos Ilhéus” (1944), de Jorge Amado.

<sup>101</sup> Ver “Brasil: 500 anos de povoamento” (IBGE, 2007); “A Marcha para o Oeste: a epopeia da expedição Roncador-Xingu” (2012), de Orlando Villas Bôas e Claudio Villas Bôas; “Esqueleto na Lagoa Verde: ensaio sobre a sumiço do Coronel Fawcett”, “Quarup” (1967) e “A Expedição Montaigne” (1982), de Antonio Callado.

<sup>102</sup> Ver “A Integração do Negro na Sociedade de Classes” (1964), de Florestan Fernandes; “A Abolição” (2012), de Emília Viotti da Costa; “Africanos Livres: a abolição do tráfico de escravos no Brasil” (2017) e “Abolição do Tráfico de Escravos: 170 anos da Lei Eusébio de Queirós” (2020), de Beatriz [Gallotti] Mamigonian; “Comprando Soldados: escravidão, liberdade e recrutamento na Guerra do Paraguai” (2022), de Denise Morais Gouveia da Silva; e “A seletividade do sistema penal e o racismo estrutural no Brasil: a importância da perspectiva da memória no combate ao genocídio racial” (2021), de Julia Abrantes Valle. Tais obras mostram como a escravidão deixou de ser um negócio sustentável, razão pela qual foi superado como modelo econômico, mas não social. De fato, persistem, desde o primeiro momento, as dificuldades sociais enfrentadas pelos africanos e seus descendentes, não apenas em termos de igualdade, mas também de liberdade.

<sup>103</sup> Parece confirmar essa hipótese o episódio da História do Brasil oficialmente intitulado “Guerra” de Canudos (), reação militar do Estado brasileiro à invasão de uma pequena parte de grande área de terra localizada no sertão do Estado da Bahia, região do semiárido brasileiro, biossistema semidesértico no interior do Nordeste brasileiro,

De fato, esta é a marca da relação entre a gente e a terra brasileiras: assim é com os indígenas, que ocupavam o litoral quando da chegada dos portugueses, nele foram massacrados ou dele foram expulsos, e ainda hoje lutam por terem reconhecido seu direito à terra em que viviam e na qual erigiram sua cultura<sup>104</sup>; assim é com os africanos, para cá trazidos como mercadorias, seviciados e negligenciados, que também ainda hoje lutam por terem reconhecido à terra em que passaram a viver e na qual fizeram sua cultura resistir<sup>105</sup>; assim é com os cidadãos e os estrangeiros, que vivem sem garantia de uma vida ou existência digna.

---

castigado pelas secas e pelas altas temperaturas, onde falta água e vegetação, recorrentemente impróprio à produção agropecuária e hostil à vida humana. Trata-se de um fato emblemático, que reúne características tão díspares quanto singulares de fanatismo religioso, sincretismo político, patrimonialismo e autoritarismo, no qual à peregrinação de Antônio Conselheiro e seus seguidores até sua fixação, com intuito de moradia, numa comunidade religiosa, no que chamaram de Arraial Belo Monte, seguiram-se campanhas e marchas de um massacre de uma população desarmada e subnutrida, sob o argumento de contenção de um levante descrito ora como monarquista, ora como comunista, e que, afinal, tinha em vista a reintegração da posse da Fazenda Canudos em favor de Cícero Dantas Martins, o Barão de Jeremoabo, herdeiro, senhor de terras, industrial e político do interior do Estado da Bahia. Esse episódio mostra como o Estado foi posto a funcionar em defesa do direito de propriedade, ainda que fosse um latifúndio improdutivo, pertencente a uma pessoa de alto poder econômico e político, a despeito do direito à moradia e à sobrevivência de um contingente dos seus cidadãos, ou seja, sem preocupação com o princípio da igualdade ou política de assentamento ou renda de pessoas pobres, o que só viria a ocorrer com a promulgação da Lei 4.504/1994, o Estatuto da Terra, e a criação do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em 1970 (BRASIL, 1964; 1970). Ver “Os Sertões” (1902), de Euclides da Cunha; e “A Guerra do Fim do Mundo” (1981), de Mario Vargas Llosa.

<sup>104</sup> Ainda está longe uma solução para o problema da demarcação de terras indígenas, haja vista a disputa em torno da tese do marco temporal, que pode ser assim resumida: “Três partidos políticos pedem ao Supremo Tribunal Federal (STF) que declare a validade da lei que estabelece o marco temporal para definir a ocupação tradicional da terra pelas comunidades indígenas. A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 87 foi distribuída ao ministro Gilmar Mendes. Marco temporal é uma tese jurídica segundo a qual os povos indígenas têm direito de ocupar apenas as terras que ocupavam ou já disputavam na data de promulgação da Constituição de 1988. No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1017365, o Supremo considerou a regra inconstitucional. Contudo, o Senado Federal aprovou projeto que estabelece o marco temporal como regra para demarcações. A proposição seguiu para sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que vetou alguns trechos da lei, mantendo regras para demarcação. O Congresso Nacional derrubou os vetos presidenciais e, nesta quinta-feira (28), promulgou a Lei 14.701/2023.” (BRASIL, 2023g).

<sup>105</sup> Ver “Quilombos Brasileiros: constitucionalismo contemporâneo e políticas públicas em defesa dos remanescentes de quilombolas” (2015), de Alencar Figueiredo Margraf e Priscila Sutil de Oliveira.

## 2.2 POBREZA COMO DESAFIO DE JUSTIÇA SOCIAL

É possível haver riqueza sem pobreza? É possível haver igualdade no acesso à propriedade ou a ideia de propriedade pressupõe a existência de desigualdade?

Mais uma vez, sem a pretensão de responder a essas perguntas, aqui se vale de teorizações sobre modelos de (re)produção da riqueza (e, por extensão, da pobreza), sobre a caridade como ideia e ações de alívio (e manutenção) da pobreza, sobre a pobreza como estado ou situação de injustiça social e sobre como a pobreza é tanto efeito quanto fator de discriminação e desigualdade.

### (A) Modelos de Riqueza e Pobreza

Como se sabe, o modelo de (re)produção da riqueza (e da pobreza) baseava-se, na passagem da sociedade medieval para a sociedade moderna, na exploração de riquezas naturais e em trocas de matérias-primas por produtos manufaturados, como descrito por Smith (1776), e, na passagem das sociedades rurais para as sociedades urbanas, na exploração do trabalho humano e em trocas de produtos industrializados por dinheiro, como descrito por Marx (1867).

Nesses contextos de transformações econômicas e sociais, emergiu e se disseminou o paradigma do contrato social, cuja formulação original remonta aos Séculos XVI, XVII e XVIII, a qual vem passando por revisões desde meados do Século XX<sup>106</sup>.

Para o que aqui interessa, esse paradigma, baseado nos ideais iluministas e no lema da Revolução Francesa (*Liberté, Egalité, Fraternité*), 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 (PIKETTY, 2021).

Analisando comparativamente os primeiros efeitos das experiências históricas do Iluminismo, Alexis de Tocqueville (1835) aborda, dentre outros assuntos (passíveis de diferentes entendimentos, a depender da inclinação ideológica do leitor)<sup>107</sup>: (a) como há uma

---

<sup>106</sup> Ver “Os Seis Livros da República” (1576) de Jean Bodin; “Do Cidadão” (1642) e “Leviatã” (1651), de Thomas Hobbes; “Segundo Tratado sobre o Governo” (1689), de John Locke; John Rawls (1971; 2001); e outros como Amartya Sen, Robert Nozick e Gerald Cohen, relacionados por Roberto Gargarella (1999).

<sup>107</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” (1835); a tradução para o inglês, “Memoir on Pauperism” (1968); a primeira tradução no Brasil, feita 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 revelar seu propósito: “Deliberadamente, deixamos várias versões ou variantes, para ilustrar a concepção básica de

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>108</sup>, então em voga à época, sobre o caráter absoluto ou relativo da riqueza e da pobreza<sup>109</sup> (o que posteriormente viria a ser definido, 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<sup>110</sup>.

Ocorre, porém, que, a despeito das propaladas autorregulação e benesses do capitalismo, o problema da pobreza persiste, mesmo nos países economicamente desenvolvidos ou centrais, e, nos países subdesenvolvidos ou periféricos, ampliou-se a tal ponto<sup>111</sup>, que se

---

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).

<sup>108</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>109</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 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”). Ver, também, “Absolute Poverty and Global Justice: Empirical Data, Moral Theories, Initiatives” (2016), editado por Elke Mack, Michael Schramm, Stephan Klasen e Thomas Pogge.

<sup>110</sup> Ver “Sistema das Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria” (1846), de Pierre-Joseph Proudhon.

<sup>111</sup> Aqui cabe fazer referência, novamente, ao World Inequality Report 2022 (PSE, 2022).

pode caracterizá-lo com o conceito de fato social<sup>112</sup>, de Émile Durkheim (1895), ou, ainda, de fato social total<sup>113</sup>, de Marcel Mauss (1925).

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 XIX para o Século XX, 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>114</sup>.

Comentando o ensaio de Tocqueville, Mário Guerreiro (2003) aponta para a persistência da miséria, na época que chama de Era da Globalização. Ampliando a análise de Tocqueville no espaço e no tempo (da Inglaterra e da França, e de Portugal e da Espanha, no Século XIX, para a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, os Estados Unidos da América, a Alemanha, os países escandinavos, até a Nova Zelândia, no Século XX), analisando autores liberais (como Benjamin Franklin, Milton Friedman e Rose Friedman) e fazendo uma crítica tanto ao socialismo de Estado quanto ao Estado de Bem-Estar Social ou Estado

---

<sup>112</sup> Émile Durkheim (1895, p. 13) define como fato social “toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior [...] que é geral na extensão de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui uma existência própria, independente de suas manifestações individuais”. Nesse conceito, vê-se, claramente, as características da coercitividade, exterioridade e generalidade. O que não se vê tão claramente é o que seria a força que impõe a todos um determinado modo de pensar e agir, independente da consciência de cada um. Essa força, propõe Durkheim, que pode ser, que geralmente é inconsciente para os indivíduos, é, mais que um hábito, uma consciência coletiva ou social, que distingue, dentre os fatos sociais, o que é normal e o que é patológico, formalizadas em institutos como as normas jurídicas (DURKHEIM, 1895, pp. 4 ss., 49 ss.).

<sup>113</sup> Marcel Mauss (1925, pp. 189, 309-310) define como fato social total os fenômenos (perceptíveis, observáveis, mensuráveis), em “áreas determinadas e escolhidas [...] e alguns grandes direitos [...] nos quais, graças aos documentos e ao trabalho filológico [...] tem-se] acesso à consciência das próprias sociedades”, fenômenos estes que “põem em ação, em certos casos, a totalidade da sociedade e de suas instituições (*potlatch*, clãs que se enfrentam, tribos que se visitam etc.) e, noutros casos, somente um número muito grande de instituições, em particular quando essas trocas e contratos dizem respeito sobretudo a indivíduos. Todos esses fenômenos são ao mesmo tempo jurídicos, econômicos, religiosos, e mesmo estéticos, morfológicos etc. São jurídicos, de direito privado e público, de moralidade organizada e difusa, estritamente obrigatórios ou simplesmente aprovados e reprovados, políticos e domésticos simultaneamente, interessando tanto às classes sociais quanto os clãs e as famílias. São religiosos: de religião estrita, de magia, de animismo, de mentalidade religiosa difusa. São econômicos: pois as ideias do valor, do útil, do ganho, do luxo, da riqueza, da aquisição, da acumulação e, de outro lado, a do consumo, mesmo a de dispêndio puro, puramente suntuário, estão presentes em toda parte, embora sejam entendidas diferentemente de como as entendemos hoje. Por outro lado, essas instituições têm um aspecto estético importante [...] tudo é causa de emoção estética e não apenas de emoções da ordem da moral ou do interesse [...] Enfim, esses fenômenos são claramente morfológicos. Tudo neles se passa durante assembleias, feiras, mercados ou pelo menos festas que funcionam como tais”.

<sup>114</sup> Ver “Poverty in America: the welfare dilemma” (1981), de Ralph Segalman e Asoke Basu; “Difference Without Domination: pursuing Justice in diverse democracies” (2020), de Danielle Allen e Rohini Somanathan; “A Political Economy of Justice” (2022), de Danielle Allen et al.

Providência (no sentido de burocratização e ineficiência das políticas de assistência social), Guerreiro (2003, p. 149) interpreta o que chama de paradoxo de Tocqueville (“a Revolução Industrial como fator gerador tanto da prosperidade como da miserabilidade”) como se tal fosse uma prova irrefutável, uma lei econômica, por assim dizer, segundo a qual “Tanto o aumento da riqueza como o da miséria [...] correspondem a uma diminuição da pobreza”. 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<sup>115</sup>: 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, conseqüentemente, políticas) e, portanto, não deixa de haver um limite à liberdade (econômica e política).

A relação entre desigualdade (econômica) e liberdade (política), após a Segunda Guerra Mundial (a partir de 1950, portanto), engendrou o que se pode chamar não apenas de economia, mas principalmente de sociedade neoliberal, cujas primeiras manifestações foram percebidas e delineadas, ainda na década de 1970, por Michel Foucault (1979), e cujos efeitos foram vivenciados e examinados, já na década de 1990, por Pierre Bourdieu e sua equipe de pesquisa (1993).

Como observa Christian Laval (2018), se há um ponto de confluência entre a análise de Foucault do que chama de governo neoliberal e a de Bourdieu, de dominação neoliberal, é a historicidade do *homo œconomicus*, cuja inflexão recente extrapola a desigualdade de acesso à propriedade (tanto aos meios de produção quanto a salário, ou, mais especificamente, à renda), de modo que à desigualdade corresponde não apenas a concentração da riqueza e o

---

<sup>115</sup> Contrária a essa leitura de Tocqueville, Marcelo Jasmin (2020) e Helena Esser dos Reis (2020, p. 98), que inspira na contribuição de Tocqueville 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”.

aprofundamento da pobreza, mas também, ou principalmente, uma limitação da liberdade (de ter e poder)<sup>116</sup>.

Nesse sentido, o neoliberalismo é, no aspecto econômico, a aplicação de práticas gerenciais de empresas privadas (que seguem a lógica do lucro) à formulação de políticas públicas (que deveriam seguir a lógica da prestação de serviços), seguindo o fluxo do capital internacional, a título de empréstimos com altos juros, do Norte para o Sul global, com vistas à maximização de resultados econômicos, o que obtém a partir da retração de investimentos sociais; e, no aspecto político, uma forma de governo que, ao limitar sua área de atuação, separa o político do social, de tal modo que as desigualdades (sociais) não são levadas em conta na defesa da liberdade (individual) e as capacidades pessoais esbarram nos diferentes graus de oportunidade: o que caracteriza o *homo aeconomicus* do neoliberalismo é menos o que se produz do que o que se consome, conforme a lógica segundo a qual, quem nada oferece, nada merece, e, ainda que nada mereça, tudo se lhe oferece.

Nunca como agora a pobreza pode ser considerada uma questão social, esse conceito formulado no início da Revolução Industrial e usado por Robert Castel (1998; 2000) para descrever a dissociação entre os sistemas político e econômico e, como consequência, a desintegração do sistema social: seja no Estado Liberal do início do Século XIX, seja no Estado Neoliberal do fim do Século XX, assim como o problema do trabalho e do salário, o problema da ocupação e da renda é um desafio à sobrevivência; na medida em que o Estado cede espaço ao Mercado, a sociedade deixa de desempenhar uma função inclusiva e passa a desempenhar uma função excludente, categorizando as pessoas conforme sua capacidade de acesso ou não aos meios de produção e aos bens de consumo.

## (B) Pobreza e Caridade

A caridade é possivelmente a primeira e certamente a preferida forma do que hoje chamamos de enfrentamento da pobreza, mas não passa de um alívio do pauperismo; é uma forma de enfrentar a pobreza por meio da qual se procura aliviar as situações de pobreza, sobretudo de pobreza extrema, sem, todavia, alterar o modelo de (re)produção da riqueza. É uma ideia e são ações concretas não necessariamente não bem-intencionadas, ou mal-intencionadas; apenas são uma prática que não constituem uma práxis no sentido marxiano, na

---

<sup>116</sup> Ver, também, “Contra a Miséria Neoliberal” (2021), de Rubens Casara.

medida em que não são uma união dialética entre teoria e prática com sentido transformador, uma elaboração do mundo, como propõe Marx (1845, pp. 99-103).

A esse respeito, Tocqueville aduz 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).

Nessa análise comparativa das experiências de caridade na França e na Inglaterra, Tocqueville 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 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).

Guerreiro (2003, pp. 139 ss.), para se contrapor à ideia de (re)distribuição, atribui a Tocqueville argumentos que justificariam a concentração da riqueza. Partindo de noções como “natureza humana”, “caráter”, “vícios” e necessidades “naturais” e artificiais”, advoga em favor da “‘caridade privada’ ou filantropia, coisa considerada por ele [Tocqueville] digna de louvor, à medida mesma que está na esfera das ações facultativas e manifesta genuína generosidade, não na esfera das ações obrigatórias por força de lei [a caridade pública ou “caridade legal”]”. Na crítica de Tocqueville ao Estado centralizador e provedor (não é demais lembrar que tal crítica se dirigia ao Estado centralizador e provedor conhecido por Tocqueville, qual seja, o Estado absolutista do *Ancien Régime*), nessa crítica Guerreiro (2003, p. 145) afirma que Tocqueville teria indicado

uma resoluta recusa do Estado do Bem-Estar baseada em três fatores: 1) o fator moral, que se caracteriza pela estimulação dos piores vícios humanos como o cinismo, o oportunismo, a preguiça, a paternidade irresponsável etc.; 2) o fator social, que se caracteriza pelo inchaço da burocracia e 3) o fator econômico, que se caracteriza por não satisfazer a relação custo-benefício e concorrer para um crescente aumento do custo do Estado.

Ainda segundo Guerreiro (2003, p. 148), Tocqueville “procurou apontar as causas capazes de conduzir um indivíduo à miséria, resumiu-as aos fatores contrários às das que

costumam conduzi-lo ao sucesso: (a) o vício (incompetência, falta de empenho, imprudência, imprevidência, preguiça etc.) e (b) o infortúnio”. Afirma, também, que, “tanto para gerenciar recursos econômicos como para manter a felicidade são exigidas determinadas virtudes indispensáveis tais como o empenho pessoal, a competência, a prudência, a criatividade etc.” e que tais diferenças de talento ou sorte não seria uma injustiça social, mas “injustiça natural’ produzida pelo código genético ou por Deus (ou por ambos)” (GUERREIRO, 2003, pp. 157-158). Afirma, ainda, que a ideia de “melhoria da qualidade de vida” deve-se ao que José Ortega y Gasset aponta como uma característica inerente ao ser humano, que, além de viver, quer, deseja viver bem, e que, portanto, a satisfação desse desejo seria responsabilidade de cada pessoa, na medida em que as sociedades moderna e contemporânea ofereceriam os meios necessários para se produzir mais do que se pode consumir, o que seria suficiente para atender as necessidades naturais, básicas ou essenciais e que mais do que isso seria necessidades artificiais, supérfluas ou luxuriosas (GUERREIRO, 2003, pp. 154-155). Em mais um elogio ao capitalismo como reino da liberdade, ironiza a expressão “sociedade de consumo”, de Raymond Aron, considerando-a um pleonasma, na medida em que, afirma

Quem decide mesmo o que tem e o que não tem valor, o que tem muito ou pouco, são os consumidores, e neste sentido toda sociedade é uma sociedade de consumo, não importando se só são consumidos produtos supostamente indispensáveis para simplesmente viver ou os considerados indispensáveis para “viver bem”. No fundo, supérfluo mesmo é uma mercadoria que encalha porque ninguém quer comprá-la (GUERREIRO, 2003, pp. 155-156).

Esse comentário, sob a desculpa de homenagear alguém que considera precursor, desconsidera suas influências e o contexto em que seu texto fora produzido. Tocqueville era sem dúvida liberal (no aspecto econômico, no sentido que conhecia, o da primeira metade do Século XIX, tributário das ideias de Smith; não no aspecto moral, pois nesse sentido era tributário de Maquiavel, inclusive se distanciando da teoria moral de Smith), mas não se deve ocultar que outra de suas facetas era a de democrata (essa até mais evidente e permanente), nem se lhe pode atribuir uma antevisão que ele não teve (uma defesa do capitalismo que desconhece as críticas do socialismo científico). Filho do seu tempo e caracterizado por suas contradições, não se pode dizer que foi um defensor da liberdade de ser (moral), ao menos não como o foi da liberdade de poder (política) e da liberdade de ter (econômica), nem se pode negar que foi um crítico da desigualdade (econômica) como um entrave para a liberdade (política). Em sua obra, se não há elementos suficientes para dela se extrair uma crítica do capitalismo (como sistema econômico que se mantém e desenvolve também em função da [re]produção da pobreza e cujos efeitos políticos permitiriam afirmar que a liberdade que propala não é tão livre assim), não se pode dizer mais do que disse (como uma crítica à ideia de justiça social e uma defesa do

liberalismo político, como se assim ele recusasse qualquer regulamentação estatal sobre a lei da oferta e da procura e defendesse que somente a sociedade pode valorar o que se produz e consome e quais necessidades não de ser satisfeitas e quais interesses não de ser desenvolvidos). Tampouco que seria uma obra filiada ao positivismo científico e defensora do determinismo social, como se ele considerasse a vida cultural (econômica, social, política, ética) como decorrência direta e inescapável da vida natural (o talento, a sorte)<sup>117</sup>.

Nesse sentido, aponta Gertrude 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>118</sup>, alguns comentadores de Tocqueville criticam a “caridade pública” (por se lhe atribuírem o caráter de dever jurídico,

---

<sup>117</sup> Segundo Reis (2020, p. 97), “Tocqueville está longe de ser um autor que desenvolve seus conceitos fundamentais sistematicamente; pelo contrário, seu pensamento é forjado no confronto com os problemas que vive e busca compreender. Por isso mesmo não se deixa apreender facilmente nos rótulos que seus intérpretes insistem atribuir-lhe. Educado no seio de uma família aristocrática, encanta-se com as novas possibilidades da democracia. Afasta-se do radicalismo dos monarquistas, repudia a ilusão de uma volta ao passado, toma parte nos debates políticos travados entre liberais e socialistas, apoia instituições sociais e políticas favoráveis à liberdade, mas exige algo além das meras garantias formais que satisfazem a burguesia liberal que ascende ao poder após 1830. Se a indocilidade de seu pensamento traz dificuldades aos seus intérpretes, também lhe confere vivacidade e abertura. Sua concepção de democracia é construída na confluência dos direitos político-civis e direitos econômico-sociais”.

<sup>118</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 (2003a, pp. 168 ss.; 2003b, 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 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.

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.

Himmelfarb (1991; 1994) reposiciona o conceito e a ideia de caridade de questão moral a questão social. Para tanto, vale-se do modelo de sociedade da Era Vitoriana, ou, mais precisamente, do que chama de “imaginação moral dos últimos vitorianos” (HIMMELFARB, 1991), modelo este em que, segundo ela, coexistiam paradoxalmente as ideias de moralismo e moralidade e que, ainda segundo ela, pode ser interpretado como modelo de “de-moralização” das virtudes em valores (HIMMELFARB, 1994)<sup>119</sup>.

Himmelfarb (1991, p. 4) afirma que “a imaginação moral dos últimos vitorianos [...] não era nem sentimental nem utópica”. Se, por um lado, a *Pax Britannica* foi 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”<sup>120</sup> (surgiram nessa época The Salvation Army [1965] e as Charity Organization

---

<sup>119</sup> Ver, também, “The Invention of Altruism: making moral meanings in Victorian Britain” (2008), de Thomas Dixon.

<sup>120</sup> Claire S. Mahoney (2015, p. 3), examinando o contexto de criação da London Charity Organization Society (COS), observa que essa instituição, assim como suas congêneres, promoveu “uma reavaliação da definição de pobreza e sua relação com as classes média e alta”. Diz ela: “À medida que a sociedade tentava se reconciliar com a modernidade, os indivíduos tentavam se reconciliar com sua comunidade local, mais evidente no debate em torno da pobreza e da responsabilidade da classe média classe em direção ao seu alívio [... nesse contexto] o COS incorporou a luta da época na ascendência de uma nova política democrática com maior agência para efetuar mudanças” (MAHONEY, 2015, pp. 3-4). Tais mudanças, segundo Bernard Bonsaquet, filósofo e membro do COS, revelam a necessidade de amadurecimento das democracias formais para democracias materiais, razão pela qual, defende ele, fez-se necessário “reconhecer o valor de órgãos independentes [...] e a insurgência de] conceitos como ‘caráter, independência, autogestão e automanutenção’” (*apud* MAHONEY, 2015, p. 4). Na visão de Michel E. Rose, “A lei dos pobres provou ser mal adaptada para lidar com a pobreza e, portanto, foi cada vez mais ignorada

Societies [1969]); desse modo, a filantropia, por várias razões (morais, também; sociais, sobretudo), passou a constituir o “espírito do tempo”, 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<sup>121</sup> (HIMMELFARB, 1991, pp. 174 ss.).

Assim, pois, pode-se afirmar que a “moral” da Era Vitoriana tinha um perfil ou propósito ético, na medida em que se voltava para a ação prática.

Ao revisitar o período histórico caracterizado, em termos sociais, pela moral vitoriana, e, em termos econômico-sociais, pela consolidação do industrialismo e da urbanização, Himmelfarb (1994, pp. 125 ss.) demonstra como as ideias de desenvolvimento social e desenvolvimento econômico estavam apartadas: esse contraste era resumido na então corrente expressão “perniciosa ambiguidade da palavra ‘pobre’”: pobres eram tanto os trabalhadores mal pagos quanto os desempregados como os indigentes (prostitutas, inválidos etc.), quem vivia em condições insalubres e a quem só restavam abrigos como as *workhouses*; assim, o desenvolvimento econômico não correspondia ao desenvolvimento social, ao contrário, nas grandes cidades britânicas (Londres e Manchester, principalmente), parecia que o sucesso econômico implicava uma degradação social; nesse contexto, coube ao rigoroso código moral vitoriano tentar evitar que a pobreza degradasse os costumes, o modo de vida da nobreza, ao qual aspirava a burguesia emergente, e foi na reforma das *Poor Laws* elisabetanas que se vislumbrou uma solução para o problema: para defender a moral vitoriana nada como a moral vitoriana, isto é, nada como difundir a ideia de que aliviar a pobreza era um ato de nobreza, uma virtude a ser praticada e estimulada. Himmelfarb (1994, pp. 3 ss., 221 ss.) vê nessa operação política, por assim dizer, uma democratização da virtude (no sentido de que a virtude deixava de ser uma característica pessoal e passava a ser uma prática social) e uma “de-

---

como um dispositivo de reforma social” (*apud* MAHONEY, 2015, p. 4). Daí porque, resume Mahoney (2015, pp. 8-9), o surgimento de instituições como o COS, na metade final da Era Vitoriana, demonstra como, para além das perspectivas moral e econômica, “a pobreza foi considerada o foco seminal da sociedade” e como, numa perspectiva social, “surgiram os métodos de filantropia [...] como a classe média o enfrentou e como esse grupo de pessoas adotou atitudes filantrópicas” (tradução nossa).

<sup>121</sup> Esse “espírito do tempo” constituiu um “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](#), em 1859, e a [Associação Beneficente Sírio-Libanesa de São Paulo](#), em 1924. Tais ações, no Brasil, surgiram com o objetivo primordial de caridade e alívio da pobreza de comunidades de imigrantes. Outro modelo, mais amplamente altruísta, por assim, é o praticado pela congregação [Missionárias da Caridade](#), fundada por [Santa Madre Teresa de Calcutá](#), na Índia; e, em Salvador, Bahia, Brasil, pelas [Obras Sociais Irmã Dulce](#), fundada por [Santa Dulce dos Pobres](#).

moralização” da sociedade (no sentido de que a moral deixava de ser um código de conduta e passava a ser um código de valores).

De algum modo, a virtude pública da moral vitoriana aproxima-se tanto da noção aristotélica de virtude ética (como qualidade ou disposição moral adquirida e aperfeiçoada pelo hábito)<sup>122</sup> quanto da noção maquiavélica de *virtù* (a estratégia de governo ou capacidade do governante de ser flexível e se adaptar as circunstâncias, o acaso, a sorte, ou seja, de dominar a fortuna)<sup>123</sup>, constituindo um legado de seu tempo e um precedente histórico da noção de valor que, para além da moral, é social.

Essa noção pressupõe seu contraponto, isto é, que a cada valor corresponde um desvalor: para corrigir o desvalor desigualdade, o valor igualdade, seja em seu aspecto formal (igualdade como isonomia, isocracia ou isegoria, ou seja, igualdade perante a lei, de acesso e de fala), seja em seu aspecto material (igualdade como justiça e dignidade, ou seja, igualdade de oportunidade e de humanidade).

Dê-se ênfase nesse “corrigir”: são necessários compromisso e disposição para se evitar a desigualdade e se promover a igualdade, que Cortina (2010, pp. 13-19) baseia nas “três raízes éticas da democracia” (“justiça básica”, “diálogo sereno” e, como já falava Aristóteles, “amizade cívica”) e ao que Christian Dunker (2022, p. 28) acrescenta a disposição, com amparo na contribuição clínica de Jacques Lacan para a realização da democracia, no sentido de se

---

<sup>122</sup> Segundo Aristóteles (350), há duas formas de virtude (*areté*, excelência): virtude dianoética (*dianoia*, razão), que se manifesta como sabedoria (*sophia*) ou discernimento (*phronesis*); e virtude ética, que se manifesta como hábito (*hexis*) e se distingue da disposição (*diathesis*). Em ambos os casos, diz ele, “a virtude diz respeito às paixões e ações em que o excesso é uma forma de erro, assim como a carência, ao passo que o meio-termo [a justa medida] é uma forma de acerto digna de louvor” (ARISTÓTELES, 350, p. 38). E conclui: “o igual [a igualdade, pois] é um meio-termo entre o excesso e a falta [... isto é] aquilo que é equidistante de ambos os extremos” (ARISTÓTELES, 350, p. 37).

<sup>123</sup> Segundo os tradutores de Maquiavel para a edição examinada para a elaboração deste trabalho, “Costumam os tradutores de Maquiavel remover a dificuldade adotando, para *virtù*, palavras várias, conforme o sentido aproximativo que mais conveniente pareça em determinado capítulo ou frase: valor, habilidade, talento, coragem, qualidades, predicados outros”. Eles, então, propõe a definição de *virtù* como “consiste na faculdade de compreender exatamente toda e qualquer situação de fato, e nela fazer intervir, para modificá-la, a livre vontade humana. De maneira que *virtù* tanto é a capacidade intelectual de penetrar as situações em sua realidade substancial, quanto a vontade de transformá-las segundo as próprias finalidades: é, em outros termos, a vontade a que os filósofos modernos chamam ‘econômica’ (para distinguir da vontade orientada pelas leis morais), a vontade ainda aquém da ética, não moral nem imoral, mas simplesmente amoral” (In: MAQUIAVEL, 1532, p. 13-14). Nas palavras do próprio Maquiavel (1532, p. 144), a fortuna “demonstra todo o seu poderio quando não encontra ânimo [*virtù*] preparado para resistir-lhes e, portanto, volve os seus ímpetos para os pontos onde não foram feitos diques para contê-la. Se observarmos a Itália, origem e teatro de tais mudanças, veremos ser ela uma campina sem diques e sem nenhuma proteção. Houvera sido ela protegida por valor [*virtù*] conveniente, como a Alemanha, a Espanha e a França, e essa enxurrada [a invasão estrangeira] ou não lhe teria trazido as grandes mudanças que trouxe ou nem sequer a teria alcançado. Creio que isto é suficiente para demonstrar, em tese, a possibilidade de nos opormos à fortuna”.

estabelecer “a existência de certo nível de igualdade social e econômica, ou seja, as condições reais de cidadania”<sup>124</sup>.

Em suma, numa perspectiva moral, a pobreza tende a ser vista como sina, fraqueza ou preguiça de alguém; já numa perspectiva ética, como a contraface do excesso ou como imprevisão ou inação diante do risco de carência. No primeiro caso, o pobre é o coitado digno de dó, pena e compaixão, e, pois, da beneficência, benemerência ou benevolência, ou, ainda, alguém cujo demérito só pode ser corrigido pelo mérito alheio, pouco importando se este age por conveniência, em busca de aprovação, ou prudência, como manifestação de virtude. No segundo caso, o foco não é o pobre, mas a pobreza; não é o destino ou a sorte de cada um, mas o compromisso e a colaboração necessários para a vida em comunidade e, mais ainda, em sociedade; enfim, não é uma maldição ou injustiça que a roda da fortuna ou a graça divina marcam ou assinalam como vulneráveis, mas a desigualdade, primeiro, e a discriminação, depois, a demonstrar a vulnerabilidade a que todos estamos suscetíveis (numa autocracia, por obra do governante; numa democracia, por indução governamental e/ou inação social)<sup>125</sup>.

### (C) Pobreza e (In)Justiça Social

A realidade de injustiça social (não como vitimização de desafortunados, nem como culpa de desvirtuosos) é um estado ou uma situação de fato (que aflige não apenas os pobres, mas toda a sociedade) decorrente do modelo de (re)produção da riqueza (e da pobreza). A ela se contrapõe a ideia de justiça social, que remonta à ideia de justiça redistributiva em Aristóteles (350) e, do Século XVIII em diante, ao debate entre ética da redistribuição e despesa do Estado, como demonstra Bertrand de Jouvenel (1951)<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Ver, também, “Hegemonía y Estrategia Socialista: hacia una radicalización de la democracia” (1987), de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.

<sup>125</sup> Já Gertrude Himmelfarb (1994, p. 128) aponta a relação entre a teoria econômica e a “Teoria dos Sentimentos Morais” (1759), de Smith, ao observar que ele, “que geralmente é identificado com a doutrina do *laissez-faire* [...] não fez nenhuma objeção às leis dos pobres; sua única objeção era às leis de liquidação, que fez do alívio uma condição de ‘liquidação’ em um determinado localidade, evitando assim que o trabalhador procure emprego e residência em outro lugar” (tradução nossa). Já a indicação de que a teoria moral de Smith pode iluminar a relação entre pobreza e democracia (o que serve como exortação para reflexões e trabalhos futuros) foi sugerida, por ocasião da defesa pública perante a banca examinadora desta tese de doutorado, pelo Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto, a quem se agradece penhoradamente.

<sup>126</sup> Para uma historiografia dessa ideia e dessa discussão, ver “Uma Breve História da Justiça Distributiva” (2004), de Samuel Fleischacker. Quanto à racionalidade da ideia de justiça (re)distributiva, ver a crítica de Alasdair MacIntyre (1988), em “Justiça de Quem? Qual Racionalidade?”, e a defesa de John Roemer, em “Teoria de Justiça Distributiva” (1996). Ver, também, “¿Que és una Sociedad Justa? Introducción a la Práctica de la Filosofía Política” (1991), de Philippe Van Parijs.

Mais recentemente, a ideia de justiça (re)distributiva foi retomada e atualizada pelo diálogo entre a teoria da justiça como equidade de John Rawls (1971; 2001) e a ideia de justiça segundo Amartya Sen (2009), isto é, nas diferenças entre justiça focada em arranjos (os princípios morais abstratos e as instituições políticas justas de que fala Rawls) e uma justiça focada em realizações (ou na permanente avaliação da realidade, no sentido de se indagar se, não apenas as instituições políticas, mas principalmente a própria sociedade está preparada para identificar e empenhada em remover injustiças e distribuir justiça, como propõe Sen)<sup>127</sup>.

Esse diálogo dá continuidade ao embate das duas correntes de pensamento sobre a questão da justiça presentes no Iluminismo europeu: uma, transcendental, baseada no conceito hipotético de contrato social e preocupada com a formação e justificação de instituições justas, a que se chama de “institucionalismo transcendental”, ou “visão focada em arranjos”, defendida desde Thomas Hobbes, passando por John Locke, e também por Rousseau e Kant, até Jürgen Habermas; outra, comparativa, a qual, em lugar de se preocupar com a caracterização de instituições ideais, dedica-se à construção de uma teoria que esclareça como “proceder para enfrentar questões sobre a melhoria da justiça e a remoção da injustiça”, baseando-se na ideia de “comparação focada em realizações”, professada por Smith, pelo Marquês de Condorcet, por Mary Wollstonecraft, Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Marx. Sen (2009, pp. 15-18, 35-40, 45-48, 64-66 e 79-81) inclui Rawls na primeira e se inclui nessa segunda corrente de pensamento.

Em linhas gerais, enquanto Rawls se preocupa em formular e justificar princípios morais abstratos e instituições políticas justas<sup>128</sup>, Sen defende que é mais importante se

---

<sup>127</sup> Ver também “Além da Justiça” (1987), de Agnes Heller; “Teorias Modernas da Justiça” (1996), de Serge-Cristophe Kolm; “A Ideia de Justiça de Platão a Rawls” (2005), volume organizado por Sebastião Maffetone e Salvatore Veca; “As Fronteiras da Justiça” (2006), de Martha Nussbaum; “Escalas de Justiça” (2009), de Nancy Fraser; e “Justiça: o que é fazer a coisa certa?” (2008), de Michael J. Sandel.

<sup>128</sup> Segundo Carlos Santiago Nino (1980, pp. 408-416), a teoria da justiça de Rawls se opõe ao utilitarismo e ao “intuicionismo” e “recorre à tradição contratualista, especialmente na variante de [Jean-Jacques] Rousseau e [Immanuel] Kant”, o chamado “contratualismo social”, que se preocupa em “estabelecer se haveria certas condições sob as quais os homens hipoteticamente consentiriam com certas formas sociais de organização para justificá-las com base nesse hipotético consentimento universal”. No entanto, diferentemente de Rousseau e Kant, Rawls considera que o objeto do contrato social não é “o estabelecimento do Estado, mas a estipulação de certos princípios de justiça que servirão para avaliar as instituições fundamentais, ou a 'estrutura básica', de uma sociedade”, entendendo por princípios de justiça “aqueles princípios que estabelecem critérios para atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição apropriada dos benefícios e ônus da cooperação social”. Para Rawls, importam os princípios de justiça “que eles devem governar em uma sociedade ‘bem ordenada’, isto é, uma sociedade destinada a promover o bem de seus membros, e onde todos aceitam, e sabem que os outros aceitam, os mesmos princípios de justiça, e suas instituições básicas se ajustam a tais princípios”. Rawls denomina sua concepção de “justiça como equidade”, na qual “os princípios de justiça são os princípios que pessoas livres e puramente racionais, cuidando apenas de seu próprio interesse, escolheriam se estivessem em uma posição de igualdade”. Para que haja essa posição de igualdade, Rawls recorre a uma situação hipotética ideal, a que chama de “posição originária”, na qual os interesses das pessoas estão cobertos pelo “véu da ignorância”, ou seja, “uma reunião imaginária de seres puramente racionais e egoístas, que são livres para

preocupar com os juízos de valor de uma dada sociedade, num dado momento histórico, para então indagar se a própria sociedade e as instituições políticas estão preparadas para identificar e remover injustiças e compartilhar e distribuir justiça (SEN, 2009, pp. 35-43 e 82-117).

Sen (2009, pp. 39-40 e 82-117) discorda do “institucionalismo transcendental”, ao qual Rawls se filia e que desenvolve<sup>129</sup>. Nesse particular, Sen diverge duplamente de Rawls: primeiro, porque adota uma perspectiva comparativa, e não transcendental; segundo, porque foca as realizações sociais concretas, e não arranjos institucionais ideais e regras comportamentais abstratas. No primeiro caso, Sen argumenta que o transcendentalismo apresenta dois problemas: um que chama de “factibilidade”, que tem a ver com a possibilidade de “não haver nenhum acordo arrazoado, mesmo sob estritas condições de imparcialidade e análise abrangente”; e outro que chama de “redundância”, que se refere à impossibilidade de a razão prática identificar “uma situação perfeita, possivelmente inacessível, que não possa ser transcendida”. No segundo caso, Sen indaga se a análise da justiça pode se limitar à identificação do “acerto das instituições básicas e das regras gerais” ou se deve considerar também “os tipos de vida que as pessoas podem levar de fato, dadas as instituições e as regras, e também outras influências, incluindo os comportamentos reais, que afetam inescapavelmente as vidas humanas”.

---

decidir e iguais, que estão por trás de um 'véu de ignorância' que os impede de conhecer os fatos particulares sobre si mesmos - seus talentos, posição social, raça, objetivos finais, preferências etc.". Nino observa que a ideia de “posição originária” filia-se ao conceito de autonomia formulado por Kant, segundo o qual “a ideia de que os princípios morais são aqueles dados a si mesmos por seres racionais, livres e iguais, independentemente dos ditames de qualquer autoridade ou de seus desejos e inclinações”. Outro aspecto é o que Rawls chama de “circunstâncias de justiça”, ou seja, “as circunstâncias que tornam significativo lidar com a justiça (não deve haver escassez extrema de bens nem grande abundância, mas escassez moderada; os homens devem ser aproximadamente iguais em poderes físicos e mentais e vulneráveis à agressão de outros, etc.)”. Rawls prossegue dizendo que, estabelecidas as condições, os participantes fazem “um 'jogo de barganha' (*bargaining game*) em que cada participante propõe [...] um determinado princípio para ser submetido ao voto dos demais”, jogo este do qual decorreriam os seguintes “princípios de justiça”: “Primeiro princípio: Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema total de liberdades básicas (de consciência, de expressão, contra detenção arbitrária, de voto, etc.) que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos. Segundo princípio: as desigualdades sociais e econômicas devem ser arranjadas de tal forma que satisfaçam estas duas condições: a) devem ser para o maior benefício daqueles em posição social menos favorecida (o chamado ‘princípio da diferença’), e b) devem ser atribuídas a funções e posições abertas a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”. Nino pontua, então, que a visão de Rawls pressupõe que “os participantes na posição original escolheriam racionalmente e por razões de interesse próprio seus dois princípios e a regra de prioridade em detrimento de outros princípios” (tradução nossa).

<sup>129</sup> Erin Kelly (2001, p. XI) observa que, em trabalhos posteriores, e em resposta a críticas a “Uma Teoria da Justiça”, John Rawls “começou a desenvolver a ideia de que uma análise da justiça de cunho liberal seria mais bem entendida enquanto uma concepção política”, baseada “em valores políticos”, e que “não deveria ser apresentada como parte de uma doutrina filosófica, religiosa ou moral ‘abrangente’”. Nas palavras do próprio Rawls, “agora, a teoria da justiça como equidade é apresentada como uma concepção política da justiça”, complementada pela “ideia de um consenso sobreposto de doutrinas religiosas, filosóficas e morais abrangentes, ou parcialmente abrangentes, a fim de formular uma concepção mais realista de uma sociedade bem-ordenada, dado o pluralismo de tais doutrinas numa democracia liberal” (RAWLS, 2001, p. XVIII).

Sobre duas das principais teses de Rawls (princípios de justiça e justiça como equidade)<sup>130</sup>, Sen apresenta objeções radicais.

Sen (2001, pp. 40 ss.) observa que “Pode haver sérias diferenças entre princípios de justiça concorrentes que sobrevivam ao exame crítico e tenham pretensão de imparcialidade”, razão pela qual restaria prejudicada “a pressuposição feita por Rawls de que haverá uma escolha unânime”, pois esta seria condicionada a duas situações hipotéticas pouco críveis: primeiro, a questão da “posição original”, “em que as pessoas não sabem quais são seus interesses pelo próprio benefício”; segundo, a pressuposição de “que existe fundamentalmente apenas um tipo de argumento imparcial que satisfaça as exigências da justiça e do qual os interesses pelo próprio benefício tenham sido aparados”.

Tais considerações põem em xeque a concepção de “justiça como equidade”, porque as pessoas não são igualmente livres, tampouco puramente racionais. Segundo Sen (2009, p. 41), Rawls tanto reconheceu a procedência das críticas que fez algumas concessões e reformulou sua tese, chegando a reconhecer que “os cidadãos obviamente divergirão quanto às concepções políticas de justiça que consideram mais razoáveis” e que “O conteúdo da razão pública é dado por uma família de concepções políticas da justiça, e não apenas por uma única”. Sen (2009, p. 42) observa que Rawls não chegou a responder claramente à questão de “como um conjunto específico de instituições seria escolhido com base em um conjunto de princípios de justiça concorrentes que demandassem diferentes combinações institucionais”, o que somente seria possível se Rawls abandonasse o “institucionalismo transcendental”, que é o que o próprio Sen se propõe fazer<sup>131</sup>.

Sen (2009, pp. 48 ss.) justifica sua abordagem afirmando que “a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato” e que mais importante do que indagar sobre “qual seria a instituição perfeitamente justa” é perquirir “como se pode reduzir a injustiça” e “como a justiça pode ser promovida”. Segundo ele, eventuais respostas a tais indagações reforçam a indispensabilidade da democracia e demandam a realização do debate

---

<sup>130</sup> Kelly (2001, p. XI) observa que “os princípios de justiça mais razoáveis seriam aqueles que fossem objeto de acordo mútuo entre pessoas em condições equitativas”. Segundo ela, “A teoria da justiça como equidade é, portanto, uma teoria da justiça que parte da ideia de um contrato social. Os princípios que articula afirmam uma concepção liberal ampla de direitos e liberdades básicos, e só admitem desigualdades de renda e riqueza que sejam vantajosas para os menos favorecidos. [...] Ocorre que] Ao desenvolver a ideia de liberalismo político, Rawls foi levado a reformular sua exposição e defesa da teoria da justiça como equidade. [...] Com efeito, Rawls apresenta a teoria da justiça como equidade como a forma mais razoável de liberalismo político” (KELLY, 2001, pp. XI-XII).

<sup>131</sup> Rawls (2003, pp. 238-250) chegou a responder a algumas das críticas de Sen. Essa resposta de Rawls tem a ver com sua noção de “índice de bens primários” postos à disposição das pessoas pelas instituições políticas, objetada por Sen por não se referir às “capacidades básicas” das pessoas de optar e lutar por elas.

público sobre e para a efetivação da justiça, o que deve ser pautado pela argumentação racional, objetiva e imparcial, que ele defende como o modo adequado de lidar com um mundo repleto de “desrazão”, onde as sociedades são complexas e no qual há múltiplos interesses sociais igualmente legítimos e defensáveis (SEN, 2009, pp. 18-21).

Para Sen (2009, pp. 19, *passim*), por ser a razão uma característica intrínseca do ser humano, a necessidade de seu uso é autoevidente, de modo que qualquer que seja o problema ou conflito (econômico, jurídico, moral, religioso etc.), somente a argumentação racional pode alcançar uma decisão justa, em que se trate de as distintas visões de mundo forma equânime e se salvguarde a liberdade das pessoas. A racionalidade de que ele fala Sen não seria aquela que pretende reduzir questões complexas a fórmulas simples, a fim de promover um ou outro interesse individual ou social, como ocorre com o pensamento econômico predominante e a chamada “teoria da escolha racional” (2009, pp. 62 ss.). Para ele, é possível e necessária uma outra espécie de utilitarismo, em que as pessoas procurem maximizar a justiça em suas decisões concretas, sem recorrer à noção de utilidade e a um cálculo de lucratividade, e sim para se manterem livres e garantirem a convivência.

Nesse sentido, Sen (2009, pp. 14-15, 355 ss.) destaca o relevante papel do Direito em estabelecer e consolidar a relação entre democracia e justiça, aduzindo ser imprescindível a disseminação do modelo jurídico democrático, pois somente num “governo (conduzido) por meio do debate” é possível remover as injustiças e promover a justiça, não apenas no âmbito de um Estado-nação, mas principalmente em escala global.

Para ilustrar esse que é provavelmente o principal elemento jurídico de sua concepção de justiça, Sen (2009, p. 17, *passim*) recorre a “uma distinção clássica da teoria do direito indiano”, a qual, segundo ele, é útil para demonstrar o “contraste entre uma visão da justiça focada em arranjos e uma visão focada em realizações”. Desse modo, consoante “uma antiga distinção da literatura sânscrita sobre ética e teoria do direito”, a ideia de justiça pode ser representada por dois signos distintos: *nity*, que significa tanto “a adequação de um arranjo institucional” quanto “a correção de um comportamento”; e *nyaya*, que “representa um conceito abrangente de justiça”, em que não se trata de “julgar as instituições e as regras, mas de julgar as próprias sociedades”, como um dever (moral) de se evitar ou combater o *matsyanyaya*, ou estado de injustiça manifestamente grave e inaceitável, a exemplo da escravidão e da fome, e, cabe acrescentar, da pobreza.

Como a caracteriza Sen, pobreza é um estado de injustiça social extrema e intolerável, qualquer que seja considerado o critério de justiça, isto é, tanto a capacidade institucional de promover justiça quanto as possibilidades sociais de realizá-la.

A contribuição de Sen não é propriamente jurídica, de modo que sua preocupação com a questão da justiça não chega a constituir uma teoria do Direito, mas o que se lhe poderia considerar anterior e subjacente, ou seja, uma espécie de pensamento jurídico ou, então, elementos jurídicos para uma concepção de justiça de base política e social.

Sen reconhece a centralidade do Direito, seja como mediador entre os agentes políticos e econômicos, seja como arcabouço normativo do que uma dada sociedade num dado momento histórico considera justo e correto, substrato do qual, conclui, derivaria uma justiça formal, institucionalizada, e uma justiça material, almejável.

Assim, pode-se afirmar que, na concepção de justiça de Sen, o Direito tem função tanto tópica (como conjunto de critérios de julgamento para a formulação de juízos concretos, adaptável às mudanças de composição e de valores sociais, com a finalidade de prevenir e eliminar conflitos) quanto sistêmica (como modelo orgânico e funcional, e não rígido e pretensamente completo, capaz de permitir a comparação entre diferentes pontos de vista e com isso maximizar a justiça possível).

#### (D) Pobreza e Discriminação Negativa

Segundo a terminologia de Castel (2007), associada ou não ao desemprego, ao acesso ou não a salário ou renda, a pobreza é ora causa (fator) ora consequência (efeito) de exclusão social e discriminação negativa<sup>132</sup>, como a que recai sobre estrangeiros, e também sobre descendentes de estrangeiros, excluídos socialmente, tanto em termos espaciais quanto em termos simbólicos: confinados às periferias<sup>133</sup>, falta-lhes acesso ou têm acesso precário à saúde, à educação e ao trabalho e, por extensão, a salário ou renda<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Segundo Castel (2007, pp. 13-14), o conceito de discriminação negativa “Não se trata de um pleonismo [...] não consiste somente em dar mais àqueles que têm menos; ela, ao contrário, marca seu portador com um defeito quase indelével. Ser discriminado negativamente significa ser associado a um destino embasado numa característica que não se escolhe, mas que os outros no-la devolvem como uma espécie de estigma. A discriminação negativa é a instrumentalização da alteridade, constituída em fator de exclusão”.

<sup>133</sup> Diz Castel (2007, pp. 113-114): “No seio de uma nação poderia igualmente existir uma espécie de ‘sul’, onde se condensam os traços que desenham a face obscura de uma formação social: a pobreza, a violência, o racismo e a insegurança civil e social. Como já o dizia Fernand Braudel, ‘nestas zonas geográficas, a vida das pessoas geralmente evoca o purgatório, e até mesmo o inferno’ [...] A *banlieue* [periferia] não pode ser deixada à própria sorte porque ali estão em jogo os desafios que dizem respeito à sociedade como um todo”.

<sup>134</sup> Trata-se de um fenômeno social de consequências pessoais, na formação e na manifestação das identidades, como ter ou não um lugar no mundo, utilidade para o mundo. Serge Paugam (1991), analisando o que chama de “nova pobreza”, demonstra que a “desqualificação social” tem caráter multidimensional (a degradação do mercado de trabalho, o desemprego prolongado, a fragilização dos laços sociais, rupturas familiares e das solidariedades socioespaciais e de classe), num cenário ora de “idealismo ideológico” (caso dos “projetos de solidariedade” da assistência social), ora de “realismo pessimista” (caso de um senso comum de “individualismo atávico” que vê na pobreza um sinal de preguiça), e, daí, a marginalização e a estigmatização de grupos de pessoas e pessoas que

À semelhança da xenofobia, ou aversão ao estrangeiro, Cortina (2016) dá o nome de aporofobia, ou aversão ao pobre, à forma de discriminação em desfavor de quem não dispõe de recursos suficientes para prover sua própria subsistência: como a xenofobia, a aporofobia, de efeito passa a fator de discriminação, num ciclo que dá a falsa impressão de ser uma condição antropológica, quando em verdade é uma situação econômico-social; não se trata de discriminação decorrente apenas de origem geográfica ou de características étnico-raciais, mas de aspectos econômico-sociais, isto é, do que e de quanto alguém pode oferecer (em termos de produção e consumo), ou, ainda, se, para sobreviver, esse alguém não depende de outrem (em termos de bens e serviços).

Essa forma de discriminação manifesta-se tanto material e ostensivamente como, com maior frequência, sutil e imaterialmente: é patente na ocupação dos espaços urbanos (em locais bem assistidos para uma minoria e pouco assistidos para a maioria) e latente na ocupação de outros espaços (como nos caso de educação e trabalho); é a exclusão visível e a não-inclusão perceptível; é, enfim, a inclusão simbólica e a exclusão real.

É por esses e tantos outros modos sutis e imateriais que se pode afirmar que a aporofobia são comportamentos assimilados e reiterados socialmente, ou, como diz Morell (2002): a pobreza é um fenômeno que, em todas as épocas, em todos os lugares, se não surge por questões sociais<sup>135</sup>, certamente se mantém por legitimação social; é, pois, um “elemento útil que contribui para a reprodução da estrutura social e das situações de dominação que ocorrem em cada momento histórico”; é, ademais, “a visão de mundo que garante a aceitação pelos membros de uma sociedade da estrutura social e econômica – independentemente da posição nela ocupada – por meio do processo de socialização e internalização das normas e valores dominantes” (MORELL, 2002, p. 2; tradução nossa).

---

interiorizam a pobreza como uma sua “fragilidade”. Christophe Dejours (1998), por sua vez, aprofunda os aspectos psíquicos dessa questão, revelando a negação de trabalho e renda e a precarização do ambiente de trabalho e do poder do salário são formas de submissão à pobreza, ou, como ele chama, de “banalização da injustiça social”.

<sup>135</sup> Não se pode esquecer da pobreza advinda de catástrofes naturais, a exemplo das secas esporádicas na Europa e cíclicas no Brasil, cujos efeitos imediatos são a escassez de alimentos e a fome, e mediatos, a miséria e a pobreza. “As sinistras ‘pedras da fome’ (*hungersteine*) reveladas em rios da Europa após período de seca [...] aviso sinistro do passado pressagiando períodos de miséria [...] são rochas nos leitos dos rios que só são visíveis quando os níveis de água estão extremamente baixos. Populações que viviam entre os séculos 15 e 19 onde hoje estão países como Alemanha e República Tcheca deixaram marcos nessas pedras com mensagens sobre as catástrofes desencadeadas pela falta de água e lembranças das dificuldades sofridas durante as secas” (BBC, 2022). No Brasil, as secas são a causa de fome, pobreza, desigualdade regional e migração forçada, sobretudo do Nordeste do país, como caracterizado nos romances “O Quinze” (1930), da cearense Rachel de Queiroz, e “Vidas Secas” (1938), do alagoano Graciliano Ramos. Para entender a relação entre pobreza e fome, não apenas por fatores naturais, mas também por questões geopolíticas e de desigualdade regional, ver “Geografia da Fome: a fome no Brasil” (1946) e “Geopolítica da Fome” (1951), de Josué de Castro. Ver [Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida](#), projeto idealizado por Herbert José de Souza (Betinho) e em atividade desde 1993.

Ao se falar sobre legitimação social da pobreza como elemento de manutenção da estrutura ou hierarquia social, não há como não lembrar esses outros fatores de discriminação negativa que são os marcadores fenotípicos, destacadamente a cor da pele e ainda mais destacadamente a cor de pele preta.

Analisando criticamente a noção de racismo estrutural, Muniz Sodré (2023) observa que se trata de uma ideia importante para fins de luta política, mas nem sempre adequada em termos científicos. Segundo ele, o racismo é estrutural quando elemento de uma estrutura social racista, interrelacionado a outros de ordem econômica, política e jurídica; não seria estrutural, mas institucional, quando não for interdependente a outros elementos, caso em que ele o chama de forma social. Nesse sentido, afirma ele, o racismo é uma forma de concretização do inconsciente social.

No caso do Brasil, diz Sodré, o racismo institucional é nossa forma social porque não se limita a uma determinada estrutura social, como a que existia até a Lei Áurea; porque, mesmo após a proibição do escravagismo, ou seja, mesmo após a demolição da estrutura social escravagista, ainda assim o racismo caracteriza as relações sociais. Segundo ele, isso acontece por duas razões culturais: a primeira, o patrimonialismo, associa a riqueza às pessoas de pele branca e a pobreza às pessoas de pele preta; a segunda, o reconhecimento, exalta e preserva as culturas e mitologias europeias e descaracteriza, desqualifica, encobre, apaga ou até criminaliza as culturas e mitologias indígenas e africanas.

Tais razões, segundo ele, convergem para um sentimento latente no inconsciente social, a saber, o medo, o qual é um importante elemento de relações hierarquizadas e um eficiente modo de controle social. Ele cita o caso do candomblé, que atrai e repulsa as elites brancas: atrai por sua alegria, suas cores, seus sons, a liberdade; repulsa por associarem-no à pobreza, à marginalidade, ao ocultismo e à libertinagem. Ele então conclui que, como outras manifestações das culturas africanas, o candomblé resiste por ser celebratório, não insurrecional.

Aqui cabe arriscar um sutil esclarecimento. O que Sodré prefere chamar de institucional, em lugar de estrutural, e de forma, em lugar de estrutura, não parece demarcar a principal diferença que ele mesmo propõe. O que ele parece querer dizer é que a sociedade brasileira, independentemente de como se estrutura, em qualquer momento de sua História, funciona sempre, em algum grau, de forma e por modos racistas. Assim sendo, a principal diferença seria, portanto, em lugar de estrutural, não institucional, mas funcional; e em lugar de estrutura, não forma, mas função. Seria algo como dizer: para além da estrutura estruturada e

da estrutura estruturante de que fala Bourdieu (1989, pp. 7-16), uma função ou um funcionamento racista independente de estrutura ou forma.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, à semelhança do racismo e da xenofobia, a aporofobia é funcional. Trata-se de medo ou aversão a pretos como a estrangeiros como a pobres, enfim, ao outro que não é o eu. Tal medo ou aversão justificam ações a título de defesa e têm como real propósito o controle da hierarquia social, isto é, a manutenção do *status quo*. E mais: a fraternidade sob a forma de caridade é menos uma manifestação de bondade intrínseca do que de culpa recalcada; é tanto uma manifestação consciente de altruísmo quanto um resquício inconsciente de aporofobia; daí que desempenha a função não de instrumento de mobilidade, mas de controle social, na medida em que não elimina os fatores, apenas alivia alguns efeitos da pobreza.

A legitimação social da pobreza é a forma de normalização da injustiça social: não é que a sociedade, o Mercado e o Estado não considerem a pobreza como injustiça; consideram que é normal existir pobreza; é como se não houvesse possibilidade de riqueza sem pobreza e que justiça social não é distribuir a riqueza para reduzir a pobreza, mas tão-somente usar produtos da riqueza para assistir quem esteja em situação de indigência, miséria ou pauperismo; é, em verdade, uma forma de estimular a assistência para controlar o desenvolvimento econômico-social, na medida em que submete as pessoas em situação de pobreza a alguma forma de dependência à caridade pública ou privada.

#### (E) Pobreza e (Des)Igualdade Social

Como se vê, a pobreza pode ser caracterizada como injustiça social e também como discriminação negativa. E mais, pode ser caracterizada ainda como desigualdade, não apenas como desigualdade econômica, mas principalmente como desigualdade social.

A propósito, Sen (1999) observa que o desenvolvimento econômico, ainda que com o aumento da renda média, não é suficiente para eliminar a pobreza<sup>136</sup>. Segundo ele, indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* servem apenas para mensurar o relativo poder

---

<sup>136</sup> Também nesse sentido, Iqbal Dhaliwal e Samantha Friedlander (2021) observam que “o crescimento econômico tem sido, há muito tempo, um objetivo político prioritário para diversos países no mundo. Mas para milhões de pessoas que vivem na pobreza, o crescimento não é suficiente. Os programas sociais desenhados com base em evidências empíricas rigorosas são igualmente importantes para evitar que essas pessoas sejam ignoradas” (tradução nossa). A dupla cita os “estudos aleatorizados (ou RCTs – randomized controlled trial em inglês)” como exemplo da contribuição da chamada ciência para a tomada de decisões baseadas em evidências na Administração Pública (DHALI WAL; FRIEDLANDER, 2021; tradução nossa).

de compra, mas não as concretas condições de vida das pessoas. E mais, argumenta que a pobreza é tanto a ausência ou a insuficiência de renda quanto o que chama de “privação de capacidades”. Em suas palavras:

1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente). 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades). 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional). (SEN, 1999, pp. 120-121)

Essa integração, por assim dizer, de renda e capacidades, inspirou Mahbub Ul Haq (1976; 1995) a formular, primeiro, estratégias de desenvolvimento para os países do então chamado Terceiro Mundo, baseado no que chama de “poder de barganha” dos países pobres, qual seja, sua imensa população potencialmente consumidora<sup>137</sup>; depois, a classificação dos países com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto por dados de expectativa de vida, escolaridade e renda *per capita*<sup>138</sup>; e, finalmente, sua teoria do desenvolvimento humano, formada por quatro “componentes essenciais”: equidade, sustentabilidade, produtividade e empoderamento.

Nesse mesmo sentido, Sen (1992, pp. 69 ss.) defende, mais do que o bem-estar possivelmente gerado pelo acesso a bens e serviços em função da renda, a liberdade ou possibilidade de escolha advinda do desenvolvimento de capacidades. Lembra ele que existe pobreza mesmo em países economicamente desenvolvidos, com alta renda média e numa economia de bem-estar (SEN, 1992, pp. 177 ss.)<sup>139</sup>. Afirma, então, que o que falta nesses países, e, ainda mais, nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, é promover um reexame da desigualdade, alinhando-se bem-estar e liberdade, renda e capacidades, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social (SEN, 1992, *passim*).

---

<sup>137</sup> Segundo Paloma Guitarrara (s/d), a “teoria dos mundos”, muito influente durante a Guerra Fria (1947-1991), e atualmente em desuso, classificava os países em Primeiro Mundo (considerados desenvolvidos, adeptos do sistema capitalista e do livre mercado, alinhados aos Estados Unidos da América), Segundo Mundo (formado por países de economia planificada alinhados ao bloco socialista da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e Terceiro Mundo (considerados subdesenvolvidos, composto por países não-alinhados ou neutros da América Latina, do Sudeste Asiático e da África que então se emancipava da colonização europeia). Ver, também, “Poverty and Democracy: self-help and political participation in Third World cities” (2003), de Dirk Berg-Schlosser e Norbert Kersting.

<sup>138</sup> Os países se classificam, segundo o IDH, em muito alto, alto, médio e baixo desenvolvimento humano (ONU, s/d).

<sup>139</sup> Dhaliwal; Friedlander (2021) destacam que “pesquisas evidenciaram algumas das razões pelas quais a pobreza e os desafios associados a ela (baixos resultados na educação e no acesso à saúde) persistem mesmo nos países ricos e naqueles que experimentam um rápido crescimento econômico” (tradução nossa).

Nesse reexame, Sen (1992, *passim*) distingue a desigualdade econômica como desigualdade de resultados e a desigualdade social como desigualdade de oportunidades. Ele aponta para o fato algo óbvio de que, mantendo-se a desigualdade social ou de oportunidades, mantém-se a desigualdade econômica ou de resultados. Daí sua proposta de desenvolvimento econômico-social não apenas como aumento de resultados (seguido de sua desconcentração, divisão ou (re)distribuição), mas principalmente como ampliação de oportunidades (tanto pela redução drástica da fome e da pobreza como pelo respeito das diferenças e estímulo da diversidade quanto pelo reconhecimento e pela emancipação das pessoas invisibilizadas e vulnerabilizadas).

Atento à injustiça social, à exclusão social e às formas de discriminação negativa como múltiplos fatores e efeitos da desigualdade econômica ou de resultados, Raymond Boudon (1973, *passim*) analisa um imenso volume de dados relativos à educação formal para formular uma teoria da mobilidade social. Demonstra ele que, em qualquer dos modelos ou sistemas de estratificação social, seja numa “estrutura de dominância” (como no “caso francês”), seja numa “estrutura meritocrática” (como no “caso americano”), os dados revelam uma estreita relação entre educação formal e mobilidade social (BOUDON, pp. 173 ss., 232 ss.). Conclui, então, que a educação formal, como desenvolvimento de capacidades, é uma grandeza diretamente proporcional, como ampliação de oportunidades, às possibilidades de mobilidade social<sup>140</sup>.

Se por mobilidade social entendermos tanto a equalização de oportunidades quanto a redução das desigualdades (não o aumento das oportunidades e a manutenção das desigualdades), então a expansão do acesso à educação formal pode, senão eliminar, ao menos reduzir os efeitos da injustiça social, da exclusão social e das discriminações negativas; pode, portanto, ser um fator de justiça social, de inclusão social ou de “discriminação positiva”, como diz Castel (2007, pp. 13-14):

Existem formas de discriminação positiva que consistem em fazer mais por aqueles que têm menos. O princípio destas práticas não é contestável na medida em que se trata de desdobrar esforços suplementares em favor de populações carentes de

---

<sup>140</sup> Dhaliwal; Friedlander (2021) citam uma experiência em que a pobreza não foi obstáculo para a educação, a demonstrar que “materiais escolares, como livros didáticos, não levam diretamente a melhores resultados de aprendizagem para os alunos” (tradução nossa). Trata-se da “abordagem pedagógica inovadora chamada Ensino no Nível Certo (TaRL, ou *Teaching at the Right Level* em inglês), que foi elaborada pela Pratham, uma organização não governamental de educação na Índia. O TaRL enfatiza o ensino levando em consideração a atual capacidade de aprendizagem das crianças, ao invés da sua idade ou do seu ano escolar, e não requer materiais caros ou tecnologia. Na verdade, sua principal ferramenta de avaliação pode ser criada em poucos minutos em uma folha de papel, e muitas de suas atividades são realizadas com estudantes e professores sentados no chão da sala de aula. Apesar de seu baixo custo e simplicidade, os programas TaRL provaram ser muito eficazes na melhoria dos resultados de aprendizagem” (DHALIWAL; FRIEDLANDER, 2021; tradução nossa).

recursos a fim de integrá-las ao regime comum e ajudá-las a reencontrar este regime [...] Pode ser útil, e até mesmo indispensável, tomar como alvo as populações marcadas por uma diferença que para elas é uma desvantagem, visando reduzir ou anular esta diferença.

A discriminação positiva é uma medida necessária para, senão evitar ou eliminar os fatores, ao menos reduzir ou reparar os efeitos da discriminação negativa. É o caso das políticas públicas conhecidas como ações antidiscriminatórias ou ações afirmativas. Tais instrumentos se justificam quando e apenas quando interrompem os ciclos em que diferenças pessoais (sejam elas características naturais ou culturais, a exemplo de gênero, etnia, religião ou sexualidade) geram desvantagens sociais (assim entendidas negações ou restrições à liberdade de ser e ter que acometem as identidades em sociedades intolerantes com a diversidade), como diz Roger Raupp Rios (2008).

Trata-se, pois, de ações tendentes a reconhecer as capacidades e potencialidades das minorias políticas e assim lhes restituir o poder para escolher e a liberdade para viver. Isso serve tanto para as maiorias naturais ou culturais quanto para as maiorias sociais e econômicas, como são os casos de ausência ou insuficiência de acesso a bens e serviços, que acometem as pessoas pobres nas sociedades de economia capitalista.

Num caso como no outro, faz-se necessário investir não apenas na educação formal, mas principalmente numa educação social. Trata-se de desenvolver capacidades e ampliar oportunidades não somente de preparar as pessoas para o mercado de trabalho, num viés estrutural, de ascensão social com fins utilitários, mas sobretudo de dotar as pessoas de conhecimentos como instrumentos de liberdade, num viés funcional, de mobilidade social com fins solidários.

A propósito, Sen (1992, pp. 43 ss.) fala em igualdade como correção da desigualdade. Para ele, a igualdade de oportunidades é a base para o desenvolvimento de capacidades e o exercício da liberdade. Em suas palavras:

A “capacidade” [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade de ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda). (SEN, 1999, p. 105)

O ponto ótimo dessa relação é quando se pode dizer que uma pessoa é agente de si mesma:

Podemos ver a pessoa em termos de sua condição de agente [*agency*], reconhecendo e respeitando sua capacidade de estabelecer objetivos, comprometimentos

[*commitments*], valores, etc., e também podemos ver essa pessoa em termos de bem-estar [*well-being*], o que igualmente requer atenção. Essa dicotomia perde-se em um modelo em que a motivação é baseada apenas no auto-interesse, no qual a condição de agente de uma pessoa tem de ser inteiramente voltada para o seu próprio bem-estar. Mas assim que removemos a camisa de forma do auto-interesse, torna-se possível reconhecer o fato inquestionável de que a condição de agente de uma pessoa pode muito bem orientar-se para considerações que não são abrangidas – ou pelo menos não são totalmente abrangidas – por seu próprio bem-estar. (SEN, 1987, p. 57)

Ser uma pessoa agente de si mesma é ter ela oportunidade e capacidade de viver por conta própria. Ocorre, porém, que a pobreza (fato, estado ou situação de injustiça social, exclusão social e discriminação negativa), de causa econômica (ausência ou insuficiência de propriedade e renda) e consequência política (negação ou restrição da liberdade e do poder de escolha), não é um problema individual, como sua interpretação moralista e moralizante quer fazer crer, mas um problema social, caracterizado por insegurança e risco sociais (desemprego, invalidez etc.); não pelas diferenças entre as pessoas, mas pelas desigualdades de oportunidades e resultados 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 de modo suficiente (por privação ou não-desenvolvimento de capacidades)<sup>141</sup>.

Como problema social que é, caracterizado pelo desvalor desigualdade, sua correção, pelo valor igualdade, depende de uma solução igualmente social. Se o problema é social, sua solução há de ser social. Não se pode esperar que uma pessoa em situação de pobreza enfrente a pobreza como problema social. Ela o enfrenta e somente pode superá-lo como problema pessoal. Apenas o compromisso e a cooperação sociais proporcionam o adequado enfrentamento da pobreza como o problema social que é. Apenas com responsabilidade comum e social é que se pode enfrentar esse problema como ele é.

---

<sup>141</sup> Vulnerabilidade é um conceito ainda carente de definição precisa, nas diversas áreas do saber. Não obstante, algo que se pode observar é que, seja no ambiente natural, seja no ambiente cultural, a vulnerabilidade não é um fato em si, mas causa ou fator, consequência ou efeito de um fato (a exemplo de força maior, como no caso de catástrofes, ou de caso fortuito, como no caso de acidentes) ou de atos (voluntários ou não, intencionais ou não, culposos ou dolosos, omissivos ou comissivos, regulares ou episódicos, econômico-sociais, como no caso das trocas e dos conflitos, ou político-jurídicos, como no caso de leis e contratos ou revoltas e guerras). Por essa razão, não é uma característica do ser como condição inerente e absoluta, mas uma característica de estar numa situação circunstancial relativa; não é uma questão de ter ou não, mas uma questão de poder ou não. Assim sendo, a vulnerabilidade, quando não concorra para ou decorra de um fato (no sentido de acontecimento ou evento, natural ou natural), ou seja, quando concorra para ou decorra de um ato, é menos fragilidade (por ausência ou carência de uma, algumas ou todas as capacidades) do que indignidade (por abuso de autoridade, isto é, excesso de poder ou desvio de finalidade). Numa hipótese ou tentativa de definição, pendente de teste e verificação, vulnerabilidade é a suscetibilidade a riscos naturais ou culturais. Para ampliar a compreensão desse conceito, ver Harris (1997), Turner (2006), Maillard (2011), Misztal (2011), Fineman; Gear (2013), UNESCO (2013), Absil (2014), Masferrer; García-Sánchez (2016), Polido; Repolés (2016), Garrau (2018), Zanetti (2019), Santoro (2020), Brown (2021), Gallen; Mhuirthile (2022) e Santos (2022).

Acreditar na erradicação da pobreza por ação da justiça social, como justa medida dos valores da igualdade e da liberdade, da igualdade como base para a liberdade, é um objetivo e um desafio, que se propõe numa perspectiva inclusiva e algo utópica, provavelmente inatingível e insolúvel, tanto para a Filosofia Política quanto para a Filosofia Moral. Sendo pessimista, mas realista, é improvável, nas sociedades complexas, estabelecerem-se consensos amplos por igualdade e estimular-se a disposição para a cooperação e a liberdade. Em qualquer sociedade humana, e, no limite, em qualquer comunidade humana de que se tem notícia, a fraternidade é um valor seletivo, primeiro, para os diferentes, e, no limite, até mesmo para os semelhantes. Quando a liberdade e o bem-estar do outro colide com a liberdade e o bem-estar do eu, impera o egoísmo inerente a todo ser humano.

Como observa Cortina (2016, pp. 86-87),

[o] vínculo de cuidado se estende, desde a origem, aos parentes, aos próximos e à comunidade, mas não a todos os seres humanos. O vínculo de cuidado selecionado pelo processo evolutivo é claramente seletivo. Por isso, podemos falar de outra tendência universal, a simpatia seletiva, que se estende aos outros, na proporção de sua proximidade em termos biológicos: reconhecimento facial, distinções entre os de dentro e os de fora do grupo, cultura, ideologia etc. Essa simpatia seletiva leva a cooperar com o grupo e considerá-lo um ‘nós’ frente a um ‘eles’. Assim, o problema permanece, porque a distinção entre ‘nós’ e ‘eles’ leva a conflitos inevitáveis quando o interesse próprio colide com a cooperação seletiva.

#### (F) Segundo Indicador do Discurso sobre Pobreza

O discurso sobre pobreza reflete como uma sociedade lida com as desigualdades (ou, mais precisamente, com as situações de vulnerabilidade) e exerce ou não a fraternidade (se por caridade ou solidariedade), sobretudo quando comparadas as sociedades modernas e contemporâneas a comunidades ou grupos menores (o que contrapõe modelos como os das associações camponesas na França e das instituições de caridade na França e na Inglaterra oitocentistas ao de tribos e quilombos, clãs e famílias).

#### (G) Pobreza, Patrimonialismo e Autoritarismo no Brasil

Analisando-se criticamente a historiografia do Brasil, não há como não reconhecer que o perfil de “homem cordial” é mesmo um traço característico de nossa identidade e nossa cultura, no sentido do brasileiro não como gente afável e gentil e sim como sociedade patrimonialista e autoritária. Tais fatores convergem para uma formalização simbólica, não correspondente a uma incorporação material e concreta, pelos cidadãos e pelo Estado

brasileiros, das ideias de republicanismo e democracia, e, assim, de suas instituições e seus institutos<sup>142</sup>.

Sérgio Buarque de Holanda (1955, pp. 240-241)<sup>143</sup> esclarece que, na expressão “homem cordial”, o “cordial” não se refere a “amoroso”, “bondoso”, “caridoso” ou “generoso” (alguns de seus sinônimos contemporâneos na língua portuguesa), mas remonta a sua origem latina (*cordalis*, que significa “relativo ao coração”). Com isso ele quer ressaltar a característica, comum entre os brasileiros, de agir conforme juízos de realidade e oportunidade, não de valor e normatividade, atribuindo a origem desse comportamento às “raízes” ibéricas dos brasileiros, as quais teriam moldado a identidade “do Brasil”. Afirma, então, que os brasileiros adotam as relações familiares, privadas, como modelo para as relações sociais, públicas, daí, pois, sua propensão ao autoritarismo (o respeito ao “chefe de família”, ao “senhor de engenho” etc.) e ao patrimonialismo (a visão do público como extensão do privado, assim como de que o público deve proteger o privado).

Como diz o próprio Holanda (1955, p. 185):

Todo afeto entre os homens funda-se forçosamente em preferências. Amar alguém é amá-lo mais do que a outros. Há aqui uma unilateralidade que entra em franca oposição com o ponto de vista jurídico e neutro em que se baseia o liberalismo. A benevolência democrática é comparável nisto à polidez, resulta de um comportamento social que procura orientar-se pelo equilíbrio dos egoísmos. O ideal humanitário que na melhor das hipóteses ela predica é paradoxalmente impessoal; sustenta-se na ideia de que o maior grau de amor está por força no amor ao maior número de homens, subordinando, assim, a qualidade à quantidade.

Assim, pois, ao contrário do que pode parecer, o “cordial” é uma adjetivação não positiva, mas negativa, na medida em que ressalta não a capacidade de empatia compassiva ou solidária (de se comprometer e se solidarizar), todavia, ora até de empatia afetiva ou emocional (com pessoas mais próximas, que integram grupos menores, como o familiar ou o corporativo, para fins de fortalecimento mútuo), ora apenas de empatia cognitiva ou perceptiva (para fins de entender e distinguir o outro do eu e assim se afirmar sobre ele).

A propósito, Holanda (1955, p. 155) diz que, no Brasil, “cada indivíduo afirma-se ante os seus semelhantes indiferentes à lei geral, onde esta lei contrarie suas afinidades emotivas, e atento apenas ao que o distingue dos demais, do resto do mundo”. Segundo ele, essa disposição moral, por assim dizer, seria uma herança dos colonizadores portugueses, cujo empreendimento ultramarino foi um misto de desalento e audácia: considerados europeus de

---

<sup>142</sup> Ver “Republicanism: a theory of freedom and government” (1997), de Philip Pettit; e “Desigualdades e Democracia” (2016), organizado por Luis Felipe Miguel.

<sup>143</sup> Refere-se aqui à terceira edição da obra, em sua segunda revisão, tendo sido a primeira revisão publicada em 1947 e a versão original, em 1936.

segunda classe, em função de sua miscigenação com os árabes do Norte da África, viram na propriedade por descoberta a oportunidade de explorarem e enriquecerem com os recursos naturais de outros territórios (HOLANDA, 1955, pp. 47 ss.). Daí, entende, sua “visão aristocrática” e sua “plasticidade social”: o tipo aventureiro e personalista contrapõe-se ao tipo trabalhador e coletivista; a pouca disposição ao trabalho cotidiano e rotineiro faz com que os colonizadores e senhores dependam dos colonizados e escravizados; a viagem exploratória, sem a família, diferentemente da viagem do povoamento, com a família, oportuniza mais interações e novas relações, as quais, no entanto, são contidas sob a mesma hierarquia social (HOLANDA, 1955, pp. 47 ss.).

Noutro trabalho, Holanda (1946, p. 51) afirma: “a repulsa firme a todas as modalidades de racionalização e, por conseguinte, de despersonalização, tem sido, até aos nossos dias, um dos traços constantes dos povos de raízes ibéricas”. A título de repercussão dessa característica na vida econômico-social, pondera ele:

O que os distingue em primeiro lugar é, isso sim, o uso que fazem de preferência da riqueza acumulada, destinando-a a garantir-lhes antes a ostentação ou o luxo que o próprio conforto. E, além disso, uma incapacidade, que se diria congênita, de conceber qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica prevalecendo sobre os vínculos de caráter orgânico e comunal, como são os que se fundam no parentesco, na vizinhança e na comunidade. (HOLANDA, 1946, p. 56)

E conclui dizendo: “O princípio que, desde os tempos mais remotos da colonização, norteava a criação da riqueza no país, não cessou de valer um só momento para a produção agrária. Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios” (HOLANDA, 1946, p. 74)<sup>144</sup>.

Antonio Candido, primeiro, e, depois, Jessé de Souza destacam que a análise de Holanda, baseada em Weber, demonstra como, segundo a tipologia weberiana, a gente brasileira, em virtude da colonização portuguesa, é o oposto das gentes colonizadas pelos ingleses.

Segundo Candido (1996, p. 13), o colonizado inglês contrapõe-se ao colonizado português, de modo que suas diferenças podem ser demarcadas nas seguintes dualidades: “trabalho e aventura; método e capricho; rural e urbano; burocracia e caudilhismo; norma impessoal e impulso afetivo”. Daí, afirma ele, em lugar das “relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo [na sociedade]”, ressaltam-se “sua marca pessoal e

---

<sup>144</sup> Para aprofundamento dessa linha de análise, ver “Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) e “História Econômica do Brasil” (1976), de Caio Prado Jr.; “Os Donos do Poder” (1958), de Raymundo Faoro; e “Formação Econômica do Brasil” (1959), de Celso Furtado.

familiar” e as “afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários [como os corporativos]” (CANDIDO, 1996, p. 17).

Souza (1999, pp. 79-80), por sua vez, destaca: “Uma leitura atenta da caracterologia do homem cordial descobre que ele é, ponto por ponto, o inverso perfeito do protestante ascético”. Dessa premissa, diz ele, conclui-se que, no Brasil, corrompe-se tanto o “espírito capitalista” quanto a ideia de democracia (SOUZA, 1999, p. 80).

Holanda (1955, pp. 38) ressalta que os colonizadores portugueses não buscaram criar uma obra duradoura, mas apenas explorar os lucros de quem busca criar essa obra por ele, priorizando uma “digna ociosidade”, em lugar da “luta insana pelo pão de cada dia”. Isso, segundo ele, reflete-se no brasileiro: “de lá [Portugal] nos veio a forma atual de nossa cultura; o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma” (HOLANDA, 1955, p. 40). Eis, conclui, o “indício eloquente da radical incompatibilidade entre as formas de vida copiadas de nações socialmente mais avançadas, de um lado, e o patriarcalismo e personalismo fixados entre nós por uma tradição de origens seculares” (HOLANDA, 1955, p. 79).

Assim, pois, à ética protestante, ao espírito capitalista, à disposição para o trabalho e à coesão social dos colonizadores ingleses e de seus colonizados, contrapõem-se as características do “homem cordial”, as quais implicam a dificuldade, entre os brasileiros, de assimilação de ideias como convencionalismo, formalismo e civilidade e na indistinção das esferas da família, da sociedade e do Estado.

Marilena Chauí (2000, pp. 57-87) atribui essa dificuldade ao que chama de “mito fundador”, uma “invenção ideológica” segundo a qual o Brasil foi achado ou descoberto por Portugal, os europeus civilizaram os indígenas, os negros escravizados foram libertados e daí teria surgido uma cultura miscigenada e pacífica sem paralelo, o que, evidentemente, não corresponde à realidade dos fatos, que apontam noutra direção, a revelar que a sociedade brasileira foi formada sob e é um ambiente propício ao patrimonialismo e ao autoritarismo, no qual as classes dominantes, econômicas e políticas abusam de suas posições de poder em desfavor de pobres e minorias, no qual estão arraigadas ideias e disseminados comportamentos que produzem e reproduzem desigualdades, preconceitos e violências.

Lilia Moritz Schwarcz (2019, p. 22) amplia essa ideia de “mitologia nacional” como narrativa histórica oficial que remonta ao início do Século XIX e que desde então é disputada e refeita a partir de “pressupostos tão básicos quanto falaciosos”, como o que os brasileiros somos pacíficos e tolerantes. Ela então observa que “Naturalizar a desigualdade, evadir-se do passado, é característico de governos autoritários que, não raro, lançam mãos de narrativas edulcoradas como forma de promoção do Estado e de manutenção do poder” e que essa

“fórmula [é] aplicada, com relativo sucesso, entre nós, brasileiros” (SCHWARCZ, 2019, p. 19). E conclui: “vivemos, nos dias de hoje, um período tão intolerante e violento”, com “tantas manifestações autoritárias ou a divulgação, sem peias, de discursos que desfazem abertamente de um catálogo de direitos civis que parecia consolidado”, enfim, o “crescimento de uma política de ódios [...] que transforma adversários em inimigos” (SCHWARCZ, 2019, p. 25). E conclui: “Alguns analistas arriscam a palavra ‘democradura’ para explicar a vigência de governos que combinam de maneira perversa a regra democrática com a prática populista e autoritária” e, partindo da premissa de que “democracia não se resume ao ato da eleição”, ela entende que vivemos uma crise que faz reaparecer “o nosso déficit republicano, localizado bem na raiz da comunidade política” (SCHWARCZ, 2019, p. 227; 235).

Simon Schwartzman (2015, p. 39), por sua vez, destaca que “o Brasil é um país de longa tradição autoritária [...] cuja origem se prende aos padrões de relacionamento havido entre o Estado e a sociedade”. Ele demonstra que, “historicamente, a sociedade civil brasileira tem sido incapaz de criar um sistema político em condições de se contrapor efetivamente ao peso avassalador do poder central ou contrabalançá-lo” (SCHWARTZMAN, 2015, p. 40). Afirma, então, que isso tem a ver com dois problemas:

[de um lado] o contraste entre o Estado patrimonial, irracional, centralizador, autoritário, e os setores da sociedade que se pretendem autônomos, descentralizadores e representantes do racionalismo privado dos grupos sociais mais organizados [... e, de outro lado] o contraste entre as ideologias liberais de não intervencionismo, privatismo, *laissez-faire*, e as necessidades ineludíveis de planejamento governamental e intervenção do Estado na vida econômica e social do país” (SCHWARTZMAN, 2015, p. 40).

E conclui: na sociedade brasileira, vige a lógica de que, “se o Estado é todopoderoso, nada mais racional do que buscar seus favores e proteção” (SCHWARTZMAN, 2015, p. 32).

Renato Janine Ribeiro (2000), partindo das muitas diferenças entre as democracias e as repúblicas antiga e moderna, demonstra a relação entre democracias e repúblicas, autoritarismo e patrimonialismo. Segundo ele, a democracia, antigamente, era excludente e exercida de forma direta pela maioria política, que não necessariamente era a maioria social; modernamente, é o governo de poucos que representa muitos, uma multidão que deseja e deseja o que não tem. A república, por sua vez, passou de um regime de oposição à monarquia e à tirania à noção de bem público, em contraposição ao bem privado, ou, segundo Montesquieu, deixou de ser virtude ou sacrifício para ser necessidade ou interesse. Nesse sentido, enquanto a democracia é o desejo de ter, a república é a necessidade ou o interesse de conter. Nessa gestão

de desejos, necessidades e interesses é que tem lugar a confusão entre público e privado, que se manifesta no patrimonialismo, e entre ter e conter, que se manifesta no autoritarismo.

A História do Brasil é emblemática nesse sentido. Desde quando era colônia, passando por uma monarquia com apoio popular, república (primeiro militar, depois civil), governos oligárquicos, governos populistas, ditadura militar, até o presidencialismo de coalizão atual, a trajetória brasileira oscila entre um discurso democrático e republicano e uma realidade patrimonialista e autoritária.

Complementam esse quadro histórico-sociológico as contribuições antropológicas de Roberto DaMatta (1984) e Darcy Ribeiro (1995a; 1995b), não sem algumas críticas e alguns ajustes<sup>145</sup>.

A miscigenação, com contribuições de gente indígena, africana, europeia, árabe e oriental, gerou a gente brasileira, caracterizada pela diversidade, mas esse fato não necessariamente implica uma identidade nacional, nem desse fato advém um povo coeso. O Brasil até pode ser considerado a “Nova Roma”, mas não no sentido algo ufanista de que fala Ribeiro (1995a): como na Roma Antiga, distingue-se tanto por sua enormidade territorial como por sua variedade cultural quanto por sua civilidade hierarquizada, patrimonialista e autoritária.

O amálgama de dualidades (casa/rua, festa/trabalho) é, de fato, um traço sociocultural do brasileiro. Há mesmo uma continuidade entre um espaço e outro, entre uma atividade e outra. Mas o que DaMatta chama de “moeda” (algo como uma moeda da sorte)<sup>146</sup> é, em verdade, uma “ilusão” (uma ilusão de igualdade e liberdade, de república e democracia). Justiça seja feita, o próprio DaMatta enxerga também esse segundo sentido:

Nós, brasileiros, somos um povo marcado e dividido pelas ordens tradicionais: o nome de família, o título de doutor, a cor da pele, o bairro onde moramos, o nome do padrinho, as relações pessoais, o ser amigo do Rei, Chefe Político ou Presidente. Tudo isso nos classifica socialmente de modo irremediável. Jamais utilizamos o concurso público e a competição como algo normal entre nós, daí o trabalho que é fazer uma eleição honesta e disputada [fala-se, aqui, do Carnaval, exemplo de festa decidida pelo povo]. Ela implica, inclusive, algo que evitamos: dar opiniões e disputar vontades, revelando abertamente as nossas mais legítimas (e ocultas) diferenciações sociais (...) Carnaval, pois, é inversão porque é competição numa sociedade que tem horror à

---

<sup>145</sup> Para uma sociologia crítica da cultura brasileira, ver Marcelo Ridenti (2004; 2010), quem demonstra o ufanismo da ideia de “identidade nacional” e como tal ideia é uma construção simbólica de artistas e intelectuais. Segundo ele, a busca por um “povo brasileiro” levou a se imaginar uma “nação romantizada” (RIDENTI, 2004), versões estas que, desde o final da década de 1950, vem sendo questionada pelo que ele chama de “brasileidade revolucionária”, assim identificados os movimentos sociais e políticos que acreditam “nas possibilidades da revolução brasileira, nacional-democrática ou socialista” e lutam por “realizar as potencialidades de um povo e de uma nação” (RIDENTI, 2010).

<sup>146</sup> Diz Roberto DaMatta (1984, p. 20): “enquanto não formos capazes discernir essas duas faces de uma mesma nação e sociedade, estaremos fadados a um jogo cujo resultado já se sabe de antemão. Pois, como ocorre com as moedas, ou teremos como jogada um “brasil” pequeno e defasado das potências mundiais, Brasil que nos leva a uma autoflagelação desanimadora; ou teremos como jogada o Brasil dos milagres e dos autoritarismos políticos e econômicos, que periodicamente entra numa crise”.

mobilidade, sobretudo à mobilidade que permite trocar efetivamente de posição social. (DAMATTA, 1984, p. 78)

Ainda assim, cabe uma ressalva ao trecho “Jamais utilizamos o concurso público [...] como algo normal entre nós”. Em 1984, ano de publicação da versão original da obra, esse trecho, de fato, refletia a realidade de nepotismo e apadrinhamento na Administração Pública. A partir de 1988, ano de publicação da nova Constituição, tal trecho, no entanto, já não reflete fielmente a realidade, haja vista a obrigatoriedade do concurso público e a vedação ao nepotismo<sup>147</sup>.

Essa mudança, que alterou a percepção social sobre a “competição”, não alterou, no entanto, a admissão da “mobilidade [social]”. De fato, o concurso público, assim como o empreendedorismo, são iniciativas individuais de ascensão social valorizadas como meritocráticas. Isso, contudo, não corresponde a uma aceitação social dos que logram êxito nessas como em outras iniciativas, especialmente quando o acesso se dá mediante ações afirmativas, as quais muitas vezes são desvalorizadas sob a pecha de não-meritocráticas.

É como se lhes faltassem a legitimação social, que ainda se reconhece ao arcaica ideia de “meritocracia hereditária”, pela etnia, pela origem, pelo sobrenome, pelo gênero etc., como explica Michael França (2023).

Souza (2000) considera esse mais um indício do “dilema brasileiro”, não apenas econômico, mas sobretudo cultural, que chama de “modernização seletiva”.

Diante do exposto, aventa-se a hipótese de que a relação entre riqueza e pobreza, no Brasil, reproduz um modelo, que não é apenas econômico-social, mas também sociocultural, herdado dos colonizadores portugueses, o qual, justamente por essa razão, pode ser chamado de hereditário. Esse modelo, embora conviva, contrapõe-se a outro, praticado pelos colonizados brasileiros, em parte legado por indígenas e africanos, que pode ser chamado de comunitário.

O primeiro caracteriza-se por autoritarismo e patrimonialismo (a autoridade, inclusive pública, como proteção do patrimônio, da propriedade, sobretudo privada). O segundo, pelo contrário, não necessariamente por oposição ou revolta (não necessariamente antiautoritário e antipatrimonialista), mas certamente como resistência (certamente como contra-autoritário e contra-patrimonialista), em que autoridade e patrimônio são compartilhados

---

<sup>147</sup> É o que dispõe, quanto ao concurso público, o art. 37, II, da Constituição: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público” (BRASIL, 1988c). E, quanto à vedação ao nepotismo, a Súmula Vinculante 13: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau [...] viola a Constituição Federal.” (BRASIL, 2019).

(ainda que seja necessário afastar-se e isolar-se, em aldeias ou quilombos, para se proteger e preservar tal modo de vida).

A relação entre esses modelos é marcada ora por atração e aproximação, ora por aversão e afastamento; às vezes admiração e tolerância, muitas vezes raiva e opressão. Como toda relação de dominação, reproduz o modelo de núcleo/margem, centro/periferia, como outrora os colonizadores portugueses faziam com os colonizados brasileiros e hoje fazem os sulistas e sudestinos com os nortistas e nordestinos; a cidade com o campo; o bairro nobre com o bairro popular; o asfalto com o morro.

O limite simbólico dessa relação não é a liberdade, muitas vezes compartilhada. Tal limite é a igualdade. No limite, há a demarcação de campos, a seleção de quem pode circular livremente pelo campo dominante. Os diferentes, dessemelhantes ou desiguais, e, por isso mesmo, vulnerabilizados, são confinados a campos dominados<sup>148</sup>.

Ora livres, mas não iguais. Ora iguais, mas não livres. Eis as manifestações da violência simbólica que caracteriza a sociedade brasileira.

---

<sup>148</sup> Ver “Liberdade para ser Livre” (1955), de Hannah Arendt; “Liberty Before Liberalism” (1998), de Quentin Skinner; “Liberty and Law: the idea of Permissive Natural Law, 1100-1800” (2014), de Brian Tierney; e “Os Livres Podem ser Iguais? Liberalismo e Direito” (2022), de Fábio Ulhoa Coelho.

## 2.3 POBREZA COMO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO

Como se estrutura e funciona a relação entre riqueza e pobreza e, por extensão, as relações entre propriedade e liberdade, de um lado, e igualdade e fraternidade, de outro lado? Mais precisamente, como descrever a relação entre a relação entre riqueza e pobreza num ambiente de ausência de igualdade e da fraternidade e limitação da propriedade e da liberdade, no qual imperam situações de vulnerabilidade, inclusão simbólica e realidade excludente?

Definida a pobreza como falta de propriedade ou acesso a bens e serviços e, pois, como fato, estado ou situação de injustiça ou desigualdade econômico-social, sua relação com a riqueza pode ser caracterizada como relação de poder. Como toda relação de poder, a relação entre pobreza e riqueza oscila entre os efeitos de exclusão ou inclusão, no sentido de se poder ou não. Trata-se, pois, de uma relação de desigualdade de condições ou de limitação da liberdade de ter e ser, poder e fazer, enfim, de situações de vulnerabilidade.

### (A) Pobreza e Poder

A relação entre pobreza e riqueza, como relação de poder que é, é regulada pelo que Michel Foucault (1978) chama de mecanismo de governamentalidade<sup>149</sup> e, a partir dele, Gilles Deleuze (1990a), Giorgio Agamben (2005) e tantos outros chamam de dispositivo biopolítico<sup>150</sup>.

Esses são conceitos-chave necessários para se compreender o que Foucault (1976b) denomina de sociedade disciplinar e Deleuze (1990a) de sociedade de controle, isto é, a forma de convivência social hegemônica que surgiu no limiar da Idade Moderna e que, sem embargo de suas transformações posteriores, ainda é dominante na contemporaneidade.

Segundo Foucault, a sociedade disciplinar caracteriza-se pelo exercício anônimo e difuso dos poderes de regulação e controle das vontades, ou seja, pelo assujeitamento ou objetificação dos sujeitos de poder, de modo que as regras dos jogos de poder, não obstante reconfiguraram-se a cada momento e em cada lugar, operam sempre segundo a lógica da

---

<sup>149</sup> Segundo Foucault (1978, p. 418), governamentalidade é o mecanismo ou a forma de governo por meio da qual “não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas”. E, nesse sentido, avulta a função instrumental do Direito, isto é, o uso do Direito como tecnologia social e, assim, um dos pilares, o principal pilar do Estado de governamentalidade, que quantifica para controlar, em que o saber é poder, que substitui a justiça por uma administração de justiça (FOUCAULT, 1978, p. 429).

<sup>150</sup> Ver “A Vida Psíquica do Poder: teorias da sujeição” (1997), de Judith Butler e “Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas do poder” (2014), de Byung-Chul Han.

dominação de uns sobre outros. Por regulação e controle de vontades entende-se a disciplina ou padronização da vida em formas de vida, seja pelo adestramento, seja pelo uso do corpo como critério de diferenciação. Daí se dizer que o poder, todo poder é um modo de governar mentes e corpos, discipliná-los, padronizá-los, regulando-os, controlando-os, de acordo com um mecanismo de governamentalidade ou dispositivo biopolítico.

Deleuze, por sua vez, observa que a sociedade disciplinar está baseada no enclausuramento<sup>151</sup>. Na clausura, a vida humana é submetida a uma ordenação do tempo de trabalho ou a processos de moldagem, na medida em que um mesmo molde pode ser aplicado a diferentes formas sociais. Já a sociedade de controle, enfatiza ele, é marcada pela interpenetração de espaços e pela instauração de um tempo contínuo, em que não há limites espaciais e temporais pré-definidos, mas algo como uma rede que captura as individualidades<sup>152</sup>. Enredada, cada vida humana é um código, uma cifra, uma senha que a acompanha aonde quer que vá, a qualquer tempo, ou seja, a vida humana é submetida a uma forma de controle de modo a estar permanentemente entrelaçada ao tecido social (DELEUZE, 1990b).

Essas estruturas sociais funcionam não necessariamente de acordo com uma das formas de dominação descritas por Weber (1922), mas principalmente pelo que Bourdieu (1989) chama de poder simbólico.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a relação entre cidadãos e Estado, assim como a relação entre pobreza e riqueza, é uma relação de poder simbólico caracterizada pela codependência<sup>153</sup>. E como qualquer relação de codependência, tal relação é marcada por tensões (entre necessidades e interesses, direitos e deveres, liberdade e igualdade, propriedade e fraternidade etc.) e os envolvidos retroalimentam sentimentos de incapacidade e medo de abandono, não se reconhecendo como atores e, embora presentes na arena política, não participando da Política, consoante a leitura que Christian Dunker (2022) faz da ideia de democracia no pensamento de Lacan.

---

<sup>151</sup> Enclausuramento em hospitais e prisões, conventos e mosteiros, como analisaram Foucault, em “O Nascimento da Clínica” (1963) e “Vigiar e Punir” (1975); Erving Goffman, em “Manicômios, Prisões e Conventos” (1961); e Agamben (2014a).

<sup>152</sup> Ver “A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder” (2019), de Shoshana Zuboff.

<sup>153</sup> O conceito de codependência foi formulado por Melody Beattie, em 1987: partindo do desafio de descrever a complexa e traumática relação de famílias em que um de seus membros é dependente químico, ela desenvolve a ideia de que a codependência é um modo de o eu se relacionar com o outro pautado pelo controle, por um lado, e pela ausência, por outro lado, de autonomia. Desde então, vem evoluindo para descrever não apenas esse vínculo afetivo-emocional, mas também situações de adoecimento mental e vício comportamental (BEATTIE, 1987; HUMBERG, 2003; ZAMPIERI, 2004; e CARVALHO; NEGREIROS, 2011).

Ainda sobre a caracterização das relações entre cidadãos e Estado e entre pobreza e riqueza como relação de codependência, vale fazer uma referência a um estado mental pessoal que pode lançar luzes para entendermos algo como um estado mental social. Em seu relato autobiográfico e analítico da depressão, Andrew Solomon (2001, p. 391) observa que, “Em termos políticos, a liberdade é frequentemente um fardo”, razão pela qual é tão difícil para uma pessoa depressiva exercer a liberdade de viver, ou, como diz ele, “Pensar me parece uma prova menos convincente de minha existência do que decidir” (SOLOMON, 2001, p. 414). Assim também parece aos cidadãos e, em especial, às pessoas em situação de pobreza, para quem sobreviver é o viver possível, mas não é um viver livre e digno.

#### (B) Pobreza e Democracia

Eis o caldo de cultura das versões moderna e contemporânea de democracia, baseadas nas ideias de soberania popular e representação política. Assim como a ideia de democracia é paradoxal, como demonstra Karl Popper (1957), também são paradoxais as ideias de soberania popular e representação política, como aponta Andityas Soares de Moura Costa Matos (2020).

Segundo Antonio Negri (2015), desde o início da Idade Moderna, o poder do povo, a soberania popular, associa-se à ideia de democracia. Ocorre, porém, que essa ideia surgiu como revolucionária na Idade Antiga, por conferir poder a *dêmos* (em grego, significa a multidão, os camponeses, politicamente excluídos, cidadãos livres, mas pobres). No entanto, tal ideia vem, ao longo do tempo, perdendo seu caráter revolucionário: seja porque ressurgiu como uma reação ao feudalismo, tanto das monarquias absolutistas quanto dos Estados nacionais; seja porque foi apropriada por escravocratas, no contexto da expansão do mercantilismo colonial. Ressurgiu como defesa da liberdade para se empreender e, se preciso fosse, como foi, usar da própria liberdade para se apropriar da liberdade alheia. Assim, o sentido antigo de povo, ou multidão, oposto ao de *aristeus* (em grego, significa excelente ou nobre), ou privilegiados, não corresponde, tampouco se reduz ao sentido atual de povo como titular do poder político. No entanto, é exatamente isto o que a retórica democrática faz: esvazia a potência revolucionária do povo em ato, em voto, transformando-o em representado.

Já a ideia de representação política, como diz Matos (2020), seria uma forma de mediação. Mediação medeia, no sentido de ligar duas realidades originariamente separadas, então não poderia ligar sujeitos que se pretende parte de um todo, senão se admite como sujeitos de classes distintas, ou seja, uma mesma realidade, porém com níveis de poder, mais que

diferentes, desiguais. Daí a cisão entre poder e sujeitos de poder e, conseqüentemente, a objetificação de uma relação subjetiva.

As relações entre pobres e ricos, representados e representantes, cidadãos entre si e cidadãos e Estado são relações subjetivas que, para além do aspecto social, destacam o aspecto político das sociedades humanas. Como diz Agamben (1995), é a violência que sacraliza e separa o sagrado do profano (*sacer esto*) e é o abuso que abandona, que exclui sem excluir, que inclui sem incluir, o humano em sociedade (*homo sacer*). Assim é que o Estado subjuga os cidadãos, que os cidadãos se afastam uns dos outros, que os ricos discriminam os pobres, que a vida é digna para uns e indigna para outros e, para todos, uma vida precária, no sentido de descartável, como observa Judith Butler (2004).

Também nesse sentido, a contribuição de Nora Merlin (2020), que chama de ideologia neoliberal a ressignificação do liberalismo iluminista. Gestada após a Segunda Guerra Mundial, a ideologia neoliberal consolidou-se de meados da década de 1980 a meados da década de 1990 e desde então se disseminou pelo mundo, com efeitos nocivos principalmente para países como os da América Latina: pobres, endividados, ainda vivendo o luto e expiando a culpa do autoritarismo herdado da colonização, atualizado pelo caudilhismo, por tiranos carismáticos e por ditaduras militares. Segundo ela, o neoliberalismo, na América Latina, imbricou-se no processo de elaboração de constituições democráticas de tal modo, que superou as diretrizes traçadas pelos países ricos do Norte global, resumidas nos relatórios do Consenso de Washington: de uma política macroeconômica global (ou plano de padronização econômica com vistas à manutenção da dependência dos ex-colonizados aos ex-colonizadores) passou a pautar uma nova subjetividade baseada no consumismo e uma ideologia que rechaça a política e anestesia as potencialidades democráticas, dominando as subjetividades e anulando as singularidades, bloqueando a dialética ideológica como imperativo moral.

### (C) Pobreza e Liberdade

Resta saber se tais relações baseiam-se numa ética-biológica, e, portanto, passível de biomelhoramento neuroético, seja por fármacos, seja pela educação, seja pela correção moral que a ideia de justiça promete; ou estariam baseadas numa ética-psíquica, e, pois, tão arraigada que precisaria de um novo despertar, uma nova consciência, um novo arranjo ou pacto social.

Que a relação entre pobreza e riqueza é injustificável e insustentável, disso não há dúvida. Em que pese essa constatação algo óbvia, o fato de se tratar de um estado de coisas persistente, e de as tentativas de solução recorrerem quase sempre à ideia de redistribuição de

produtos da riqueza, esse fato demonstra o que em nossos atos, ou, mais precisamente, como nossos atos quase sempre implicam a reprodução da pobreza. Ora, se a resposta não é acessível de imediato, é porque é recôndita. Se não a acessamos de modo consciente, então ela está no recesso do inconsciente. Não é, no entanto, um inconsciente individual, pessoal, mas compartilhado, o inconsciente coletivo ou um inconsciente social, segundo as definições, respectivamente, de Jung (1976) e Fromm (1990).

Essa relação, por não ser episódica, mas contínua, por não ser evolutiva ou disruptiva, mas algo como um recipiente nunca vazio, tampouco cheio, a relação entre riqueza e pobreza não é uma adaptação biológica, mas uma herança psíquica. Uma herança ético-psíquica, e não uma adaptação ético-neuronal, anterior às formas político-jurídicas e para além das situações econômico-sociais. Menos uma adaptação evolutiva do cérebro humano e de suas funções, como defende Cortina (2016), do que uma sedimentação hereditária na mente, como se entende possível afirmar a partir de Jung (1976).

Tratar-se-ia, pois, de um depósito de histórias ancestrais, que se tornam comuns, ou seja, um *locus* e um *modus* de retenção de informações e imagens abstratas e impessoais, que se manifestam a partir de experiências concretas e pessoais. Nesse sentido, também no que diz respeito à relação entre riqueza e pobreza, qualquer pensamento ou ação é reflexo ou reação, isto é, uma atualização de arquétipos mentais<sup>154</sup>, como diz Jung (1976).

---

<sup>154</sup> Os arquétipos mentais da psicanálise junguiana partilham com a arqueologia filosófica kantiana do mesmo radical, o grego *arché*. Não à toa, o que Immanuel Kant fala sobre a “história filosófica da filosofia” assemelha-se ao que Jung (1976) descreve como o imerso que sempre emerge, a potência que nunca cessa de se atualizar. Trata-se, como lembra Agamben (2008, pp. 115 ss.), de um paradoxo: não é um dado, mas uma força; não há uma origem, mas sempre um porvir. Parafraseando Kant, assim como a filosofia, a *psiqué* “não é algo que se possa aprender, pelo simples motivo de que ainda não se realizou”; ambas constroem “sua obra [o consciente] sobre as ruínas [...] de uma outra [o inconsciente]” (*apud* AGAMBEN, 2008, p. 117). A psicanálise, como a arqueologia, “é, nesse sentido, uma ciência das ruínas, uma ‘ruinologia’, cujo objeto, mesmo sem constituir um princípio transcendental em sentido próprio, nunca pode realmente se realizar como um todo empiricamente presente. As *archái* são o que poderia ou deveria ter se realizado e que poderá talvez um dia se realizar, mas que, por enquanto, só existem na condição de objetos parciais ou ruínas. [...] elas se realizam somente como *Urbilder*, arquétipos ou imagens originais. E [diz Kant] um ‘arquétipo permanece tal só se não pode ser alcançado. Ele deve servir somente como uma cordinha para sinalizar a direção’” (AGAMBEN, 2008, pp. 117-118). Daí se poder “chamar provisoriamente de ‘arqueologia’ aquela prática que, em toda investigação histórica, tem a ver não com a origem, mas com o ponto de insurgência do fenômeno, e deve, portanto, se confrontar novamente com as fontes e com a tradição. E não se pode encarar a tradição sem desconstruir os paradigmas, as técnicas e as práticas mediante as quais ela regula as formas da transmissão, condiciona o acesso às fontes e determina, em última análise, o próprio estatuto do sujeito cognoscente. O ponto de insurgência é aqui, então, a um só tempo, objetivo e subjetivo, situando-se, aliás, num limiar de indecidibilidade entre o objeto e o sujeito” (AGAMBEN, 2008, p. 128). E, numa pesquisa dessas, não se pode esperar encontrar um “pré-direito” como “um direito mais arcaico”, pois que “Assim como um composto químico tem propriedades específicas que não é possível reduzir à soma dos elementos que o compõem, também o que está antes da divisão histórica não é necessariamente a soma dos traços que definem seus fragmentos” (AGAMBEN, 2008, p. 129). Em suma, uma arqueologia de arquétipos “tem a função de uma terapia destinada à recuperação do inconsciente entendido como ‘recalque’ histórico. [Esse procedimento...] consiste em remontar na genealogia até chegar à origem da bifurcação em consciente e inconsciente do fenômeno em questão. Só no caso de se conseguir alcançar esse ponto, a síndrome patológica revela seu significado real. Trata-se, então,

Parece exemplificar essa hipótese a continuidade do racismo no tempo e no espaço.

Como observa Sodré (2023), os africanos e seus descendentes continuam a ser vistos, ou não ser vistos, sob o olhar do racismo. Não apenas o corpo preto, mas também a mentalidade preta, a “cultura nagô” de que fala Sodré (2017). Antes eram considerados não como gente, mas como coisa, e se lhes negava a liberdade de ser e pensar. Passaram a ser considerados como sujeitos, mas não como semelhantes, e se lhes sonega a liberdade de ter e participar. Isso demonstra que se trata não apenas de um elemento de uma estrutura social, mas de uma forma social em si; não de uma adapta o social, manifesta numa moral circunstancial, mas de uma  tica persistente, manifesta o de uma psiqu  preconceituosa.

Sueli Carneiro (2022) caracteriza essa psiqu  como “dispositivo de racialidade”, consoante a defini o de dispositivo biopolítico, por Foucault, e, também por ele, de mecanismo de governamentalidade, e, nesse sentido, como manifesta o da ideia de contrato racial, proposta por Charles Mills, dos brancos entre si e a seu favor, a despeito e contra os negros. Demonstra ela que esse dispositivo ou mecanismo se impõe ora como objetifica o, silenciamento e anula o, ora como inferioriza o, assujeitamento e subordina o. Todavia, entende que   cultura de domina o, praticada pelos brancos, contrapõe a cultura de resistência, praticada pelos negros.

Leandro Aparecido Fonseca Missiatto (2021), por sua vez, propõe o conceito de “colonialidade normativa” para definir o padrão, não apenas racial, mas social, instituído pelas experiências de coloniza o e mantido pela vigência da colonialidade. Segundo ele, o apagamento da diversidade e a subalterniza o de identidades é justificado e mantido pela ruptura provocada e produzida pelo que chama de “diferença ontológica”. Acredita, entretanto, que o histórico de segrega es e desigualdades, uma vez revelado e exposto, diz, d  ensejo a reavalia es  ticas e oportunidades de liberta o<sup>155</sup>.

Em suma, pode-se afirmar que a pobreza, assim como o racismo, é normalizada, por colonialidade normativa, como forma social, dispositivo biopolítico e mecanismo de governamentalidade. Uma vez acionado ou ativado, possibilita a emersão do inconsciente social ou coletivo e a partir daí os arquétipos mentais não cessam de produzir as imagens que moldam

---

de uma regressão: mas não para o inconsciente como tal, e sim para aquilo que o tornou inconsciente – no sentido de recalque”, como diz Melandri (*apud* AGAMBEN, 2008, p. 140). No que interessa a este trabalho, uma arqueogenealogia da pobreza, como a psicanálise dos arquétipos, ou a “regressão arqueológica”, “não busca alcançar no passado o inconsciente e o esquecido, mas remontar até o ponto em que se produziu a dicotomia entre consciente e inconsciente”, em que o jurídico e o político podem então se liberar “das tramas espessas da tradi o que impedem o acesso   história” (AGAMBEN, 2008, pp. 141, 152).

<sup>155</sup> Ver “Decolonialidade e Pensamento Afrodiasp rico” (2019), organizado por Joaze Bernardino-Costa, Nelson Maldonado-Torres e Ramón Grosfoguel.

os sentimentos, os pensamentos e as ações. É assim que o pobre, como o negro, é visto, ou não visto, como corpo não-livre e não-igual, que não se reconhece e não se representa. É assim que se mantém o ciclo de exclusão social. E, em última análise, pode-se definir a pobreza como “falta de liberdade”, como diz Cortina (2009b).

#### (D) Terceiro Indicador do Discurso sobre Pobreza

O discurso sobre pobreza é uma forma de limitação da liberdade ou, mais precisamente, da autonomia como o exercício de poder sobre si e no espaço público, isto é, como a possibilidade de garantir a própria sobrevivência e de participar politicamente, não necessariamente por imposição violenta do Estado, do Mercado ou da sociedade, mas pelo poder simbólico e pela aceitação tácita de arquétipos mentais no inconsciente coletivo ou social, ativados ou reforçados por mecanismos de governamentalidade ou dispositivos biopolíticos ou colonialidade normativa.

#### (E) Pobreza, Representação Política e Liberdade no Brasil

Na historiografia brasileira, o tratamento dispensado a comunidades originárias, africanos escravizados e seus descendentes, migrantes e imigrantes, trabalhadores e pobres, enfim, aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil, demonstra que a liberdade e, pois, a dignidade lhes é negada ou sonegada. As formas como são vistos ou invisibilizados revelam que suas vidas são disciplinadas e controladas, ou seja, reguladas por uma forma de representação política que não é uma mediação para exercício do poder (como seria a transferência de poder temporária de representados para representantes), mas o meio que legitima o exercício do poder em si (dos colonizadores sobre os colonizados, dos donos de terra sobre posseiros, dos senhores de engenho sobre escravos, dos empregadores sobre os empregados, dos ricos sobre os pobres). De fato, o que primeiro se coloniza é a terra; em seguida, os corpos; e, finalmente, as mentes. A História do Brasil é caracterizada por esse processo de representação política, com cerceamento de liberdade, sobre a terra, os corpos e as mentes<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Ver “Formação da Sociedade Brasileira” (1944), de Nelson Werneck Sodré; “Interpretação do Brasil” (1945), de Gilberto Freyre; “Brasil: História, textos e contextos” (2015), de Emília Viotti da Costa; “Brasil: uma biografia”, de Lília Moritz Schwarcz e Heloisa M. Starling.

Pode-se definir esses registros e essas interpretações como uma abordagem macrofísica das relações e dos efeitos de poder na História do Brasil. Já numa análise microfísica, cabe fazer referência à análise do fenômeno do coronelismo feita por Victor Nunes Leal (1948).

Com o objetivo de investigar a relação entre o exercício do poder em âmbito municipal e o sistema representativo no Brasil, Leal (1948, p. 23 ss.) defende a tese de que o coronel, detentor da riqueza baseada na propriedade rural e reconhecido como liderança política local, induz as escolhas do eleitorado nas esferas estadual e federal, tornando-se a figura central do sistema representativo e tornando o município a base da captação e cooptação do sufrágio e, pois, do exercício do poder no Brasil.

Leal (1948, p. 23 ss., 97 ss.) argumenta que o exercício do poder pelo coronel não deve ser interpretado como mandonismo, seja porque se trata de uma função reconhecida legalmente<sup>157</sup>, seja porque se trata de uma figura socialmente legitimada. Demonstra ele que o

---

<sup>157</sup> Segundo Basílio de Magalhães (*apud* LEAL, 1948, p. 128), “O vocábulo ‘coronelismo’, introduzido desde muito em nossa língua com acepção particular, de que resultou ser registrado como ‘brasileirismo’ nos léxicos aparecidos do lado de cá do Atlântico, deve incontestavelmente a remota origem do seu sentido translato aos autênticos ou falsos ‘coronéis’ da extinta Guarda Nacional. Com efeito, além dos que realmente ocupavam nela tal posto, o tratamento de ‘coronel’ começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado. Até a hora presente, no interior do nosso país, quem não for diplomado por alguma escola superior (donde o ‘doutor’, que legalmente não cabe sequer aos médicos apenas licenciados) gozará fatalmente, na boca do povo, das honras de ‘coronel’. Nos fins do século XVIII, aconteceu, até, com uma das mais indelévels figuras da nossa história e das nossas letras o fato singular de tornar-se mais conhecido pelo posto miliciano, que aceitara, do que pelo tratamento oriundo do seu grau acadêmico, a que devera a nomeação de ouvidor da comarca do Rio-das-Mortes: o doutor Inácio José de Alvarenga Peixoto passara a ser, simplesmente, ‘o coronel Alvarenga’.

A Guarda Nacional nasceu a 18 de agosto de 1831, tendo tido o padre Diogo Antônio Feijó por pai espiritual. Determinou a lei ficasse ela sujeita ao ministro da Justiça (cargo então desempenhado pelo imortal paulista), declarando-se extintos os corpos de milícias e de ordenanças (assim como os mais recentes guardas municipais), que dependiam do ministro da Guerra. Em suas ‘Efemérides’ (p. 465 da 2ª ed. do Instituto Histórico), eis como sobre ela se exprimiu o Barão do Rio Branco: ‘A Guarda Nacional brasileira, criação dos liberais de 1831, prestou relevantíssimos serviços à ordem pública e foi um grande auxiliar do exército de linha nas nossas guerras estrangeiras, de 1851 a 1852 e de 1864 a 1870’. Dessa última data para cá, tornou-se ela meramente decorativa. Durante quase um século, em cada um dos nossos municípios existia um regimento da Guarda Nacional. O posto de ‘coronel’ era geralmente concedido ao chefe político da comuna. Ele e os outros oficiais uma vez inteirados das respectivas nomeações, tratavam logo de obter as patentes, pagando-lhes os emolumentos e averbações, para que pudessem elas produzir os seus efeitos legais. Um destes era da mais alta importância, pois os oficiais da Guarda Nacional não podiam, quando presos e sujeitos a processo criminal, ou quando condenados, ser recolhidos aos cárceres comuns, ficando apenas sob custódia na chamada ‘sala livre’ da cadeia pública da localidade a que pertenciam. Todo oficial possuía o uniforme com as insígnias do posto para que fora designado. Com esse traje militar, marchavam eles para as ações bélicas, assim também tomando parte nas solenidades religiosas e profanas da sua terra natal. Eram, de ordinário, os mais opulentos fazendeiros ou os comerciantes e industriais mais abastados, os que exerciam, em cada município, o comando-em-chefe da Guarda Nacional, ao mesmo tempo que a direção política, quase ditatorial, senão patriarcal, que lhes confiava o governo provincial. Tal estado de coisas passou da Monarquia para a República, até ser declarada extinta a criação de Feijó. Mas o sistema ficou arraigado de tal modo na mentalidade sertaneja, que até hoje recebem popularmente o tratamento de ‘coronéis’ os que têm em mãos o bastão de comando da política edilícia ou os chefes de partidos de maior influência na comuna, isto é, os mandões dos corrilhos de campanário. Ao mesmo grupo pertencem os que Orlando M. Carvalho, à página 29 do seu interessante estudo ‘Política do Município — (Ensaio histórico)’ (Rio, 1946), denominou ‘coronéis

coronel, com base em seu poder econômico de latifundiário (ou seja, ao expandir seu domínio sobre os pequenos proprietários de terra), o que o habilitava ao título (à titularidade de uma competência, ou seja, um poder jurídico), desempenhava uma dupla função social e política (exercia poder social na comunidade local e poder político nela e para além dela). O coronel, conclui, tornou-se uma figura tão poderosa que não precisava ocupar o posto de prefeito ou vereador para decidir, ao menos na área sob o seu domínio (o âmbito do município), quem seriam os demais líderes locais (o juiz, o delegado, o padre) e a quem o seu apoio seria determinante para ocupar os postos de deputado, governador, senador e presidente (enfim, quem seriam os representantes do município nas esferas estadual e federal, e estes, por sua vez, tinham na figura do coronel não apenas o conjunto de representados, mas também de representante local).

Essa configuração do sistema representativo tanto funcionava como exercício de poder econômico-social como era estruturado a título de poder político-jurídico: o coronel, como “senhor” e como “advogado de interesses locais”, por um lado, tinha o poder financeiro para promover melhoramentos urbanos e rurais e distribuía auxílios e benesses que eram vistos como favores pessoais, e, por outro lado, era esse poder financeiro que o habilitava ao título (primeiro por concessão, no Império; depois por aquisição, na República) e ao exercício do voto (vigorava então o sistema de voto censitário, permitido apenas a quem comprovasse uma determinada renda anual) (LEAL, 1948, pp. 21 ss.).

O sistema do voto censitário estava assim definido na Constituição de 1824:

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes. [...] V. Os que não tiverem de renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos. [...] Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se I. Os que não tiverem de renda líquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. [...] Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fórma dos Arts. 92 e 94.

Como se vê, a renda era um critério para o exercício de direitos políticos, e, assim, uma forma de discriminação negativa.

---

tradicionais’, isto é, o duque, de Carinhanha; o coronel Frânklin, de Pilão-Arcado; e o coronel Janjão, de Sento-Sé. Homens ricos, ostentando vaidosamente os seus bens de fortuna, gastando os rendimentos em diversões lícitas e ilícitas, — foram tais ‘coronéis’ os que deram ensejo ao significado especial que tão elevado posto militar assumiu designando demopsicologicamente ‘o indivíduo que paga as despesas’. E, assim, penetrou o vocábulo ‘coronelismo’ na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros”.

Leal (1948, p. 110 ss.) observa que, a partir da década de 1930, ocorreram significativas mudanças de base econômica (do latifúndio para o industrialismo) e social (migrações das zonas rurais para as zonas urbanas, de Estados pobres para Estados ricos, formação de periferias, favelas etc.). Segundo ele, tais mudanças econômico-sociais implicaram mudanças político-jurídicas (do voto censitário para o voto universal), o que teria sacramentado o fim do sistema coronelista, por assim dizer, sobretudo após as alterações implementadas por força dos Códigos Eleitorais de 1932 e 1935 e da Constituição Federal de 1946 e, assim, o surgimento e a consolidação da Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário e instituição de contenção dos abusos de poder.

Essa aparente descontinuação da estrutura de poder dos coronéis, no entanto, mantém latente a continuidade de funcionamento do poder senão por, ao menos sob a influência de tais lideranças; senão como dominação racional-legal, então como dominação tradicional-carismática, consoante a tipologia de Weber (1922)<sup>158</sup>.

Ainda hoje, tais figuras, por pertencimento ou representação, exercem o poder político baseando-se no poder econômico, mais precisamente, na defesa dos interesses de quem concentra a riqueza, para o que se faz necessária a manipulação das necessidades e dos interesses de quem vive em situação de pobreza<sup>159</sup>.

Assim, pois, a dependência econômico-social (e, pois, a pobreza, por falta ou insuficiência de renda) vem a ser um fator de gestão biopolítica das pessoas como corpos, dos indivíduos como unidades, dos cidadãos como eleitores, enfim, do povo como massa. Nesse modelo de gestão (não apenas política, mas sobretudo social), o que importa é o conjunto, não as individualidades, sendo tais individualidades valorizadas ou desvalorizadas em função dos números que oferecem.

Essa forma de gestão, por assim dizer, é naturalizada, normalizada e normatizada juridicamente, *ab initio*, pelo Direito Eleitoral: a partir das normas relativas a financiamento e doações de campanhas eleitorais, ou seja, por influência do poder econômico, seleciona-se quem lidera os partidos políticos e quem figura nas listas de candidatura, e, daí, quem e como de fato se exerce o poder político. Assim, quem exerce o poder político pertence a uma esfera de poder econômico ou representa os interesses de quem a ela pertence, o que condiciona ou se

---

<sup>158</sup> De acordo com os “tipos de dominação legítima” de Weber (1922, pp. 139 ss.), entende-se poder classificar o coronelismo, originariamente, segundo o tipo de dominação racional-legal e, posteriormente, ainda que descontinuada a racionalização e revogada a legislação que lhe serviam de base, continua vigente sob o tipo de dominação tradicional-carismática, caracterizadas, ambas, pelo patriarcalismo e pelo patrimonialismo.

<sup>159</sup> Como observa Darcy Ribeiro (1995b, p. 16), “A velha oligarquia, montada na força do dinheiro, consolidou sua hegemonia através das eleições”.

reflete no modo como o exerce. Embora se diga que o povo é o titular do poder político e que este deve ser exercido pelo povo ou por seus representantes para o povo, em verdade, os representantes o exercem de acordo com seus próprios interesses.

Daí o importante papel da Justiça Eleitoral como a instituição por excelência de defesa da democracia, competindo-lhe não apenas a função jurisdicional, mas também funções administrativa e normativa, necessárias a coibir os abusos de poder e garantir a representação política livre de dependência econômica.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral é uma instituição improvável no enfrentamento da pobreza, porque, ainda que não tenha competência para formular política pública específica nessa área, pode desempenhar uma função social preliminar determinante, qual seja: na medida em que desempenha sua competência de contenção do abuso dos poderes político e econômico e enfrentamento da desinformação, contribui enormemente, senão para a descontinuação, ao menos para a mitigação dos efeitos da continuidade do discurso sobre pobreza.

Assim sendo, entende-se demonstrar que somente o exercício livre e esclarecido dos direitos políticos pode, de fato, garantir o exercício igualmente livre e desimpedido dos direitos civis e sociais.

Assim, também, entende-se poder afirmar que há uma relação entre o exercício dos poderes político e econômico (mediante um uso equilibrado ou desequilibrado pelo abuso) e, conseqüentemente, uma relação entre pobreza, propriedade e desigualdade, relações estas que o Direito oculta.

Parece ser esse o caso do Direito brasileiro, que oculta a estrutura e o funcionamento do discurso sobre pobreza desde o seu primeiro próprio documento político-jurídico fundamental, a Constituição de 1824, que estabelecia as bases de um sistema de caridade: “Art. 179. [...] XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos”.

Também nesse sentido, o Código Civil de 1916:

Art. 1.651. Toda pessoa capaz de testar poderá, mediante escrito particular seu, datado e assinado, fazer disposições especiais [...] aos pobres de certo lugar, assim como legar roupas, moveis ou jóias, não mui valiosas, de seu uso pessoal (art. 1.797). [...] Art. 1.669. A disposição geral em favor dos pobres, dos estabelecimentos particulares da caridade, ou dos de assistência pública, entender-se-á relativa aos pobres do lugar do domicílio do testador ao tempo de sua morte, ou dos estabelecimentos ali sitos, salvo se manifestamente constar que tinha em mente beneficiar os de outra localidade.

Esse Código estabelecia ainda uma proteção especial para a mulher pobre: “Art. 320. No desquite judicial, sendo a mulher inocente e pobre, prestar-lhe-á o marido a pensão alimentícia, que o juiz fixar”.

A Constituição de 1946, por sua vez, dispunha:

Art 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

As demais Constituições utilizavam, assim como a Constituição de 1988 utiliza a renda para se referir à instituição e à arrecadação de tributos.

E, ainda hoje, a renda é utilizada pelo Decreto-Lei 3.688 (Lei das Contravenções Penais):

Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita: [...] Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.

Como se vê, no Direito brasileiro, a pobreza é uma forma e a renda é um critério de discriminação, estigmatização, marginalização e até criminalização. A quem não tem acesso a uma renda e vive em situação de pobreza não se reconhece direitos ou se limita a possibilidade de exercê-los. Desse modo, demonstra-se que o discurso sobre pobreza, em termos político-jurídicos, funciona como dispositivo biopolítico ou mecanismo de governamentalidade. Assim, mesmo quando há o reconhecimento de um direito, trata-se de uma inclusão simbólica, mas de uma exclusão real.

## 2.4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA DA POBREZA

Quais são os efeitos da relação entre riqueza e pobreza na liberdade de ter e poder, de ser e participar?

Essa pergunta nos remete aos problemas de ter ou não direitos e de poder exercê-los ou não, seja em termos da autonomia necessária para se viver uma vida digna, seja em termos do governo pela ou ao menos em favor da soberania popular. Trata-se, pois, da possibilidade e da capacidade, ou não, de se prover a própria subsistência com dignidade, satisfazer as próprias necessidades e desenvolver os próprios interesses, existir como ser único e contribuir para a vida em comum.

### (A) Pobreza e Política

Em “A República”, Platão (ca. 370 a. C.) afirma: “em todos os Estados rege o mesmo princípio de justiça: o interesse do governo”, que “o governo é que tem o poder” e que “só existe um princípio de justiça: o interesse do mais forte”. Na sequência desse *dialogos* (em grego, *dia-*, que significa através, e *legein*, que significa falar), Gláucon questiona Sócrates se “em todas as circunstâncias é melhor ser justo do que injusto” e “em qual das três [classes de bens se inclui a justiça]”, ao que o sábio responde: “na melhor delas: na classe dos bens que, se quisermos ser felizes, devemos amar tanto por si mesmos como pelo que deles resulta”, e ao que o discípulo retruca: “[justiça é] dos bens penosos, como algo que se deve praticar com a mira no ganho e na reputação que daí advém, mas que, considerado em si mesmo, merece ser evitado pela sua dificuldade”.

Gláucon (irmão e, no diálogo, alterego de Platão) então se propõe discorrer sobre a justiça: primeiro, lembrando que a natureza e a origem da justiça é ser um meio-termo entre cometer e sofrer o mal, donde surgem os acordos e as leis, para se evitar tanto o cometimento quanto o sofrimento de injustiças; segundo, observando que a justiça não é um ato natural, mas cultural, pois não é aceito voluntariamente, mas imposto por força de lei, de modo que quem a pratica o faz por uma sua necessidade, não por ser ela um bem em si, não porque é bom ser justo, mas por que é mau ser visto como injusto; e terceiro, afirmando que a justiça é uma forma de poder, pois a vida do injusto é melhor do que a do justo. Para prová-lo, conta a história do anel de Gíges, o pastor que, ao usar um anel mágico que lhe permitia tornar-se invisível quando assim o desejava, seduziu a rainha e matou o rei, ocupando seu trono. Ao perceber que poderia “proceder em tudo como um deus rodeado de mortais”, o sortilégio do usurpador, que logrou

conquistar o poder, demonstra que “uma pessoa que julga poder cometer uma justiça impunemente, comete-a”, o que prova que “a injustiça [é] muito mais proveitosa para o indivíduo [do] que a justiça”.

Assim, através da fala de Gláucon, Platão ensina que a justiça pode ser usada como instrumento de poder e como quem usa desse poder o faz tornando-se invisível e anônimo sob a forma de governo: não é o Injusto que se identifica quando comete injustiça; ele desaparece ao prometer justiça em nome do Estado. Assim, entre a injustiça do Injusto (a maldade, a pobreza) e a justiça do Estado (a bondade, a riqueza) encontra-se a lei e o acordo, o pacto ou contrato social no sentido de que é bom ou vantajoso ser injusto, se da injustiça advém a riqueza, e que a pobreza se enfrenta com justiça, porque só o justo pode vencer o mal.

Que pobreza é injustiça, ou estado de injustiça, como já se disse, não há dúvida. Que riqueza não necessariamente é justiça, disso há muito o que falar. É o que não cessa de fazer a parábola de Lázaro e do homem rico, relatada por São Lucas (16: 19-31).

O Evangelho conta que Lázaro, pobre e coberto de chagas, vivia junto ao portão da casa de um homem rico, a quem sempre pedia restos de alimentos, mas de quem nunca conseguia, nem as migalhas para sua sobrevivência, nem o mínimo de sua atenção. Os olhos do rico tornavam o pobre invisível. Após sua morte, Lázaro foi conduzido pelos anjos e acomodado ao lado de Abraão, na Mansão dos Mortos. O homem rico, por sua vez, ao morrer, foi deixado a padecer. Ao ver Lázaro em tão bom estado, o homem rico suplicou a Abraão, que então lhe respondeu: “Filho, lembra-te que recebeste os teus bens em vida e Lázaro apenas os males. Por isso, agora ele encontra-se aqui consolado, enquanto tu és atormentado”.

Interpretando essa parábola, São João Crisóstomo (ca. Século IV) extrai as seguintes lições: não há mal que perdure, não há bem que pereça; nem a injustiça prevalece, nem a justiça salva; a pobreza não se resolve, a riqueza não se desgasta.

A ideia de mundo, que está baseada na cisão primitiva das noções de natureza e cultura, é, em si, uma usurpação, isto é, uma apropriação violenta, seguida de uma legitimação civilizatória. Tal cisão, que não é rompimento, mas diferenciação, corresponde ao despertar da consciência humana. Com Jean Baudrillard (1990), pode-se afirmar que a humanização é precisamente isto: o surgimento simbólico do eu e do outro; enquanto ao eu se atribui valor (o bem, a riqueza), ao outro se atribui desvalor (o mal, a pobreza).

A cultura, toda cultura é um fazer para ser, um ter para ser. Cultura é a exploração humana da natureza, exploração à qual se segue a acumulação. Como diz Georges Bataille (1949), essa díade (explorar e acumular) parte do dispêndio (o gasto) para o excesso (o lucro).

O ser humano é um fazer para ter, um despendar (gastar) para exceder (lucrar), enfim, um explorar os recursos naturais para acumular bens culturais.

O mundo (que é uma ideia, portanto, conceito cultural, obra do engenho humano) separa a existência do natural da mundo (cultural) e da vida (do humano), ao passo que o humano, para sua sobrevivência, separa o que é do outro do que é do eu, o impróprio do próprio. Assim, violenta a natureza e civiliza com cultura, caracteriza e cataloga, descreve e relata, identifica e discrimina. Assim, a uns atribui valor (o bem); a outros, desvalor (o mal); para o eu a riqueza, para o outro a pobreza. A relação entre riqueza e pobreza, como a relação entre bem e mal, discrimina para negar, ou seja: o eu, todo eu é, em si e por si, uma discriminação que nega o outro.

O humano dá nome e valor às coisas. O humano nomeia e valora, naturalizando, normalizando, normatizando. O humano faz do ser, pessoa, e, ao fazê-lo, discrimina: o bem, como o rico, é aceitável, amável; o mal, como o pobre, é temível, desprezível. Para o rico, o pobre não é apenas aquele que é repugnante em sua pobreza; é também aquele que vive à espreita da riqueza. Se nada pode oferecer, tudo pede e tudo quer, então o pobre é, para o rico, tão pessoa quanto coisa: a pessoa a quem se dá alguma esmola e a pessoa de quem se espera o assalto; a coisa que, em sua pobreza, gera riqueza, pois que, consumindo, gastando, despendendo, ainda que não tenha renda, ou a tenha apenas o suficiente para sobreviver, como uma massa corpórea que atrai e repele, mas produz movimento, é o que possibilita a exploração e a acumulação, o lucro, o excesso. Em suma, o pobre é a pessoa-coisa cuja pobreza possibilita a riqueza do rico.

## (B) Pobreza e Direito

É por norma, isto é, por força de lei, como diz Derrida (1994, pp. 1-58), que se estabelece o padrão do rico e do pobre, e, como diz Agamben (2003, pp. 51-64), da riqueza e da pobreza como formas de vida.

Lembrando Kant, quando diz que “Não há Direito sem força”, Derrida (1994, pp. 8-9) observa:

Existem, certamente, leis não aplicadas, mas não há lei sem aplicabilidade, e não há aplicabilidade [...] da lei sem força, quer essa força seja direta ou não, física ou simbólica, exterior ou interior, brutal ou sutilmente discursiva – ou hermenêutica –, coercitiva ou reguladora etc.

Daí o desafio, diz ele, de

Como distinguir entre essa força da lei, essa “força de lei” [...] e por outro lado a violência que julgamos sempre injusta? Que diferença existe entre, por um lado, a força que pode ser justa, em todo caso julgada legítima (não apenas o instrumento do direito, mas a própria realização, a essência do direito), e, por outro lado, a violência que julgamos injusta? O que é uma força justa ou uma força não violenta? (DERRIDA, 1994, p. 9)

Tal desafio se mostra ainda mais complexo quando se sabe que força e violência, de um lado, e poder e autoridade, de outro lado, são cooriginários. Demonstra-o a palavra *Gewalt*, em alemão, que significa tanto “violência” quanto “poder legítimo, autoridade, força pública”, como em *Gesetzgebende Gewalt* (poder legislativo), *Staatsgewalt* (autoridade ou poder do Estado) e *geistliche Gewalt* (poder espiritual da Igreja) (DERRIDA, 1994, pp. 9-10).

Assim, pois,

Como distinguir entre a força de lei de um poder legítimo e a violência pretensamente originária que precisou instaurar essa autoridade, e que não podia ela mesma autorizar-se por nenhuma legitimidade anterior, de tal forma que ela não é, naquele momento inicial, nem legal nem ilegal, outros diriam apressadamente nem justa nem injusta? (DERRIDA, 1994, p. 10)

A partir dessa origem comum, e do estabelecimento de diferenças como assinaturas ou marcas, são construídas todas as formas sociais baseadas em diferenças, como as de raça e de riqueza ou pobreza, cuja desconstrução deve reconhecer e criticar para superar tais diferenciações<sup>160</sup>:

trata-se sempre da força diferencial, da diferença como diferença de força, da força como *différance* ou força de *différance* (a *différance* é uma força diferida-diferente); trata-se sempre da relação entre a força e a forma, entre a força e a significação; trata-se sempre de força “performativa”, força ilocucionária ou perlocutória, força persuasiva e de retórica, de afirmação da assinatura, mas também e sobretudo de todas as situações paradoxais em que a maior força e a maior fraqueza permutam-se estranhamente. (DERRIDA, 1994, p. 11)

Nesse sentido, diferenciar com marcadores é uma forma de diferir, de protrair a autoridade e o poder, não mais ou não necessariamente por força e violência físicas, mas por força e violência simbólicas.

A propósito, Agamben (2004) identifica na teoria de Carl Schmitt sobre o estado de exceção o paradoxo da força-de-lei, ou, ainda, a mais pura forma com que, sob o Direito, manifesta-se poder e autoridade, força e violência. Diz ele:

A doutrina schmittiana do estado de exceção procede estabelecendo, no corpo do direito, uma série de cesuras e divisões cujos termos são irredutíveis um ao outro, mas

---

<sup>160</sup> Para tanto, Jacques Derrida (1968) propõe o conceito de *différance*. Como esse erro deliberado na grafia, ele evoca o duplo significado de uma mesma sonoridade: falar *différance* para dizer, a um só tempo, *différence* (diferença como dessemelhança ou desigualdade) e *différer* (diferir como adiar ou postergar) é demarcar como a língua, a linguagem, o discurso desconstitui o valor do ser-em-si numa relação de estar-aí, colocando entre um e outro um distanciamento, um espaço, uma estrutura. É essa *différance*, que opõe e hierarquiza sujeitos de mesmo valor, é essa estrutura discursiva e linguística que cumpre desconstruir.

que, pela sua articulação e oposição, permitem que a máquina do direito funcione. (AGAMBEN, 2014, p. 57)

Esmiuçando o funcionamento dessa engrenagem, observa que,

do ponto de vista técnico, o aporte específico do estado de exceção não é tanto a confusão entre os poderes [...] quanto o isolamento da “força-de-lei” em relação à lei. Ele [Schmitt] define um “estado da lei” em que, de um lado, a norma está em vigor, mas não se aplica (não tem “força”) e em que, de outro lado, atos que não têm valor de lei adquirem sua “força”. No caso extremo, pois, a “força-de-lei” flutua como um elemento indeterminado, que pode ser reivindicado tanto pela autoridade estatal (agindo como ditadura comissária) quanto por uma organização revolucionária (agindo como ditadura soberana). O estado de exceção é um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força-de-lei sem lei (que deveria, portanto, ser escrita: força-de-lei. Tal força-de-lei, em que potência e ato estão separados de modo radical, é certamente algo como um elemento místico, ou melhor, uma *factio* por meio da qual o direito busca se atribuir sua própria anomia. (AGAMBEN, 2014, p. 61)

A *factio* caracteriza o Direito. Direito é ficção, seja como simulação ou extrato, seja como simbolização ou molde da realidade. A tal ponto que abriga sua própria implosão, como é o caso do estado de exceção, como último recurso ou última instância simbólica de poder e autoridade, força e violência<sup>161</sup>.

O estado de exceção é, nesse sentido, a abertura de um espaço em que aplicação e norma mostram sua separação e em que uma pura força-de-lei realiza (isto é, aplica desapplicando) uma norma cuja aplicação foi suspensa. Desse modo, a união impossível entre norma e realidade, e a conseqüente constituição do âmbito da norma, é operada sob a forma de exceção, isto é, pelos pressupostos de sua relação. Isso significa que, para aplicar uma norma, é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzir uma exceção. Em todos os casos, o estado de exceção marca um patamar onde lógica e práxis se indeterminam e onde uma pura violência sem *logos* pretende realizar um enunciado sem nenhuma referência real. (AGAMBEN, 2014, p. 63)

Agamben (2014) também analisa um episódio da história da Igreja Católica que demonstra, de um lado, essa operação biopolítica, e, de outro lado, uma microfísica da resistência. Trata-se do exemplo de vida dos franciscanos, que, pela renúncia a qualquer forma de propriedade, legaram um exemplo de liberdade. Trata-se também de uma forma de vida que somente era admitida se confinada em mosteiros remotos e herméticos e se obediente à autoridade da Cúria Romana.

A altíssima pobreza, isto é, a vida conforme o exemplo de Cristo, não visava pregar ou catequizar, mas apenas peregrinar e consagrar. Para tanto, a regra, a única regra era o voto

---

<sup>161</sup> Agamben (2004, p. 90) cita a observação de Walter Benjamin no sentido de que “‘o estado de emergência’ em que vivemos tornou-se a regra”. Daí sua indagação: “o que acontece quando exceção e regra se tornam indiscerníveis?” (AGAMBEN, 2004, p. 90). Rafael Valim (2017), ao definir o estado de exceção como “a forma jurídica do neoliberalismo”, aponta para o fato de que, sobretudo em regimes de *softlaw*, como é o caso do Direito Internacional (Público e Privado), e também de áreas em que as formas do Direito não acompanham a complexidade, dinâmica e velocidade das relações, como é o caso do Direito Digital. Parece ser esse o caso também do Direito Eleitoral e de sua dificuldade em lidar com o fenômeno da desinformação.

de pobreza, abdicar dos bens materiais da vida terrena, a fim de se purificar e lograr a vida eterna, enfim, viver do uso das coisas, não de direitos sobre elas.

Isso, como se sabe, desagradou à Cúria, que, então como hoje, justifica seu *status* por eleição de Deus. Não foi, e não é, senão por força-de-lei que se estabelecem as diferenças entre os “pastores” e o “rebanho” e as formas-de-vida consideradas sagradas e profanas. A metáfora que destaca a proteção divina não deixa de revelar sua alegoria econômica.

Também como se sabe, a reação da Cúria valeu-se de uma hermenêutica jurídica, não da teologia. A estratégia foi opor-se, mais uma vez com a sacralização do profano, ao que se denunciava como profanação do sagrado. Ao argumentar que o uso de fato, pregado pelos franciscanos, era também um uso de direito, que o vestir-se, o alimentar-se, o incorporar-se era já e sempre uma manifestação de direitos subjetivos, a Cúria defendia que não haveria vida fora do Direito objetivamente considerado. Desse modo, sagrou-se vencedora a tese segundo a qual, não sendo possível um vazio jurídico, a regra franciscana não representava a essência cristã.

Não obstante a vitória histórica, a cesura estava feita, o exemplo sempre estará vivo<sup>162</sup>. O ato revolucionário da pobreza voluntária é uma denúncia incontestada da riqueza disfarçada. A frugalidade dos franciscanos expõe a opulência da Cúria. À abdicção de qualquer poder pelos franciscanos a Cúria opôs toda força simbólica. À sacralização da Igreja por força-de-lei opõe-se a profanação dos franciscanos como forma-de-vida .

O exemplo franciscano, surgido no limiar entre Idade Média e Idade Moderna, lança luzes sobre dois movimentos que lhes são contemporâneos, quais sejam, a expansão do mercantilismo colonial e a formação dos Estados nacionais. A defesa do uso é, senão uma revolta ao patrimonialismo da Igreja, certamente uma oposição a um consumo ungido e nem por isso menos mundano e uma resistência a uma autoridade secular dentre outras. Ao defenderem o ser sem o ter, os franciscanos contestam e denunciam o ter além ou apesar do ser,

---

<sup>162</sup> Como aponta Júlio Miragaya (2022), no seio da Igreja Católica, é permanente a tensão entre forças progressistas e conservadoras, a exemplo do que ocorreu nos últimos 50 anos: ao Concílio Vaticano II, ocorrido entre 1958 e 1965, no Vaticano, de viés mais conservador, sucedeu a II Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano, ocorrida em 1968, em Medellín, na Colômbia, de viés mais progressista, no qual se deliberou pela “opção preferencial pelos pobres”. Nesse contexto surgiu, por iniciativa de parte do prelado latino-americano, o movimento conhecido como Teologia da Libertação, cujos seguidores foram desautorizados, em alguns casos excomungados, pela Cúria Romana, inclusive por autoridades que viriam a ser eleitos os dois Papas seguintes, a saber, João Paulo II e Bento XVI. Mais recentemente, no entanto, foi eleito Papa um clérigo progressista, membro da ordem jesuíta, que simbolicamente escolheu o nome de Francisco, em homenagem a São Francisco de Assis, conhecido por sua simplicidade e dedicação aos pobres. Ver, também, “Que Significa para os Ricos a Opção pelos Pobres?” (1986), de vários autores, dentre os quais Enrique Dussel.

isto é, as fundações e os alicerces da relação entre riqueza e pobreza, na Igreja como no Mercado e no Estado.

Sob o império da lei, seja ela jurídica, econômica ou religiosa, não há espaço para uma igualdade que se pretenda real; a liberdade de ação, e mesmo a de pensamento, é regulada, disciplinada, controlada, como mostra a reação da Cúria aos franciscanos, que mostra também a desigualdade de poder. O viver em fraternidade encontra o óbice da propriedade; as necessidades, dos interesses; e os direitos, dos deveres. Assim, a inclusão é simbólica e a exclusão, real; ou se integra ao *status quo* ou se desintegra. Daí os sentimentos de incapacidade de quem não o consegue, como se fosse uma falha pessoal, não uma norma social. Daí, também, o medo de abandono e, portanto, a fé numa Igreja divina, num Mercado justo e num Estado dadivoso. Daí, ainda, a redução do poder à autoridade, a anestesiação das potencialidades da oposição e da revolta e, quando muito, o recurso à resistência silenciosa, ainda que inconformada.

A força-de-lei que impõe uma determinada forma-de-vida lembra o que, segundo Allain Supiot (2005), caracteriza a vida humana, atravessada que é pelo Direito. O *homo juridicus*, como ele denomina, é o resultado da configuração do ser humano pelo Direito, isto é, o acordo, o pacto, o contrato, a lei que transforma o humano em pessoa, que disciplina, no sentido de regular e controlar, a vida de cada uma e de todas as pessoas. Expandindo essa ideia, diz ele, o Direito faz do livre acordo, já presente nas comunidades arcaicas, a ficção jurídica do pacto ou contrato social, nas sociedades modernas, e, desde então, o cânone da lei como padrão não apenas jurídico, mas também político, social e econômico. O Direito exerce uma função pretensamente racionalizadora e civilizadora (em verdade, colonizadora e conservadora), qualificando para quantificar, igualando para calcular, atomizando o todo em partes, o público em privado, o social em pessoal, a pessoa em eleitor, consumidor e fiel, o corpo em voto, preço e fé.

Essa é outra forma de explicar o processo de objetificação dos sujeitos de poder. A impossibilidade prática de o povo como titular do poder político exercê-lo de fato, donde o recurso à mediação ou representação política, interpõe os representantes entre os representados e o poder, distanciando os sujeitos de seu objeto de poder, reduzindo este à autoridade exercida por aqueles. Em consequência, distanciam-se também os sujeitos de Direito entre si e de seus objetos, os direitos e deveres subjetivos das fontes ou dos fatores de satisfação das necessidades e desenvolvimento dos interesses. Daí a importância, como defende Warat (1995), de a teoria do Direito promover uma “semiologia do poder”.

Como diz Sodré (2017, p. 19), se há alguma utilidade no conceito de raça, talvez seja a de reunir, sob um mesmo nome, o que, consideradas as diferenças (o “universal abstrato”), é diversidade ou “pluralidade existencial” (o “universal concreto”), e, assim, o que, na diversidade, são as identidades<sup>163</sup>. O mesmo raciocínio vale para a ideia de pobreza como assinatura, marca ou marcador de diferença.

Ferrajoli (1999, pp. 73 ss.) observa que tais marcadores, sejam características natural-culturais (caso da etnia), sejam situações econômico-sociais (caso da riqueza e da pobreza), desconsideram as semelhanças e a diversidade de identidades e destacam as diferenças como formas de discriminação. Da confluência desses elementos ele extrai “quatro possíveis modelos de configuração jurídica das diferenças”: 1.º) o modelo da “indiferença jurídica das diferenças”, segundo o qual “as diferenças não se valorizam nem se desvalorizam, não se tutelam nem se reprimem, não se protegem nem se violam”, como é o caso do estado de necessidade; 2.º) o modelo da “diferenciação jurídica das diferenças”, o qual “se expressa na valorização de algumas identidades e na desvalorização de outras, e, portanto, na hierarquização das diferentes identidades, como é o caso das sociedades de casta ou de classe; 3.º) o modelo da “homologação jurídica das diferenças”, no qual as diferenças “são valorizadas e negadas [...] não porque algumas são concebidas como valores e outras como desvalores, mas porque todas resultam desvalorizadas e ignoradas em nome de uma abstrata afirmação de igualdade”, como é o caso dos ordenamentos liberais; e 4.º) o modelo da “valorização jurídica das diferenças”, baseado no princípio jurídico de igualdade quanto aos direitos fundamentais – políticos, civis, de liberdade e sociais – e ao mesmo tempo um sistema de garantias capazes de assegurar sua efetividade”, caso da maioria das Constituições contemporâneas (FERRAJOLI, 1999, pp. 73-76; tradução nossa).

E assim define as diferenças como fato, a desigualdade como desvalor e a igualdade como valor e como norma (FERRAJOLI, 1999, pp. 77-80). Em suas palavras:

“Igualdade” é termo normativo: quer dizer que os “diferentes” devem ser respeitados e tratados como iguais; e que, sendo esta uma norma, não basta enunciá-la, sendo necessário observá-la e reconhecê-la. “Diferença(s)” é termo descritivo: quer dizer que, de fato, entre as pessoas, há diferenças, que a identidade de cada pessoa está dada, precisamente, por suas diferenças, e que são, pois, suas diferenças as que devem ser tuteladas, respeitadas e garantidas por força do princípio da igualdade. (FERRAJOLI, 1999, p. 79; tradução nossa)

Assim, pois, entende ele que as diferenças entre as pessoas e as desigualdades entre “mais fortes” e “mais fracos” devem ser corrigidas pela igualdade, que é, como diz,

---

<sup>163</sup> A propósito, ver o “Discurso sobre a Negritude” (1987), de Césaire.

essencialmente jurídica. E é partir do princípio da igualdade que propõe sua definição de direitos fundamentais:

A igualdade jurídica é precisamente essa igualdade *en droits* [conforme o artigo primeiro da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789]. É a relação que unifica uma classe de sujeitos na titularidade daqueles direitos que – enquanto reconhecidos e garantidos a todos em igual medida – são chamados “universais” ou “fundamentais”. Também a desigualdade jurídica [...] é uma desigualdade *en droits*, em referência à titularidade daqueles direitos subjetivos, como os direitos patrimoniais [...] que são direitos *excludendi alios*, isto é, pertencem a cada um em diversa medida e com exclusão dos demais [...] Dizer que um determinado direito é fundamental quer dizer que “todos” são igualmente titulares dele. Do que derivam duas consequências: uma relativa às dimensões da igualdade jurídica, a outra à distinção entre diferenças, desigualdades e discriminações. (FERRAJOLI, 1999, p. 81; tradução nossa)

Daí porque, diz ele, pode-se afirmar que “as discriminações são desigualdades antijurídicas” (FERRAJOLI, 1999, p. 83; tradução nossa).

Qualquer discriminação baseada nas diferenças entre as pessoas é tanto a negação de reconhecimento à diversidade de identidades quanto a sonegação da (re)distribuição de direitos e, portanto, manifestação de desigualdade antijurídica e violação da igualdade jurídica.

Não é por outra razão que André Leonardo Copetti Santos e Doglas Cesar Lucas (2019) caracterizam as diferenças como “acontecimento social” e as (des)igualdades como “institucionalização normativa”. O Direito, apontam eles, ora é indiferente às diferenças, ora institucionaliza as desigualdades, e tende, por inércia ou má-fé, para um desses extremos. Mas somente o Direito, acreditam, pode corrigir tais distorções, como são os casos das discriminações baseadas em diferenças étnicas ou de riqueza ou pobreza.

Usar o Direito como critério de justiça para lidar com o problema da pobreza pressupõe contornar a caracterização da justiça como ilusão, como promessa que se faz para nunca se cumprir, como denuncia Kelsen (1960a). Caracterizar a justiça como ilusão é o mesmo que defini-la como utopia (do grego *u-*, que significa não, e *tópos*, que significa lugar ou espaço). A justiça não pode ser um não-lugar; deve ser um outro lugar. Nela se deve poder acreditar não como uma quimera, mas como uma possibilidade, uma heterotopia (do grego *hétero*, que significa outro, e *tópos*, que significa lugar ou espaço), um espaço de resistência, oposição ou revolta e, por que não, mudança, a inspiração para os soberanos (os cidadãos) assujeitados (pelo Estado), tais como as heterotopias de compensação (um lugar que representa outro lugar) e de ilusão (um lugar que projeta outro lugar), como diz Foucault (2009).

Para tanto, propõe Michel Miaille (1976, pp. 247 ss.), assim como Marx descobriu o invisível na Economia, é necessário descobrir o invisível no Direito. É preciso romper com qualquer idealismo e universalismo, identificar o que há de fetiche (do francês *fétiche*, que significa amuleto, mágico, sobrenatural, metafísico), o que há de fetiche (no sentido de erótico

ou egóico) no que se poderia chamar de inconsciente jurídico, essa ordem anônima e inconfessável, que recalca (nega e expulsa do consciente) e transfere (projeta o eu no outro), que subjaz a todas as instituições e todos os institutos, que faz do discurso jurídico um discurso ideológico<sup>164</sup>.

É a pulsão desse inconsciente jurídico que determina a ordem do discurso jurídico, isto é, como se estabelece o senso comum jurídico, como o Direito de fato funciona. Para o que aqui interessa, Marília Muricy (2014, pp. 37-38, 76-82) lembra que, nas formas de Estado moderno e contemporâneo, o Direito é o instrumento que viabiliza os projetos de poder, no sentido de reduzir (imunizando ou anestesiando) a tensão entre ordem e liberdade. Nessa equação, o que mais importa é a segurança jurídica e o que menos parece importar é a justiça. Daí, lembra ela, a importância da exortação de Carlos Cossio, no sentido do que ele chama de vivência de contradição pela verdade jurídica, isto é, a necessária contradita ao senso comum e ao inconsciente jurídico para se alcançar a liberdade da justiça. A justiça possível, real, há de libertar (o pensamento como a ação, a Política como o Direito), uma vez que, ensina Cossio, ambas são essencialmente relações, comportamentos e condutas humanas em interferência intersubjetiva.

Como adverte Ferraz Jr. (2014), a aplicação do imperativo moral kantiano no Direito é uma tentativa de corrigir algo observado e observável historicamente: que os sujeitos (as pessoas, os cidadãos) são considerados como objetos (como consumidores e eleitores). E isso se faz, diz ele, menos por traumáticos episódios de violência física (como é o caso das guerras) do que por manifestações sutis de violência simbólica (como é o caso da posituação jurídica). Ao falar em paradoxo dos direitos humanos, ele parece alertar para o paradoxo de qualquer catálogo de direitos, como são os direitos humanos nos documentos normativos da

---

<sup>164</sup> Quanto à associação entre arqueologia e psicanálise, pode-se afirmar que o discurso jurídico sobre a pobreza, como discurso ideológico que é, reflexo de discursos econômico-sociais, assume a forma não apenas de recalque, mas também de trauma de episódios ou períodos históricos. Como diz Agamben (2008, pp. 143-144), “A ideia de que o presente possa manifestar-se na forma de uma inexperienciabilidade constitutiva está ligada à concepção freudiana do trauma e do recalque. Segundo essa concepção, uma experiência atual [... a pobre no Brasil no limiar do Século XXI], por seu caráter traumático ou por ser, em todo o caso, inaceitável para a consciência, é recalçada para o inconsciente. Ela entra assim numa fase de latência, durante a qual parece, por assim dizer, não ter ocorrido, mas no decorrer da qual começam a aparecer no sujeito [como na sociedade] sintomas neuróticos ou conteúdos oníricos que testemunham o retorno do que foi recalçado. [...] Somente a análise pode permitir remontar, para além dos sintomas e das ações compulsórias, aos eventos recalçados”. E sem a psicanálise, ou sem a reparação histórica, a violência do recalque e do trauma irrompem de quando em quando, o que é dizer que permanece inalterada: cristalizadas, positivadas, politicamente, juridicamente, a pobreza, como dispositivo da relação entre cidadãos e Estado, é o símbolo atual que dá continuidade à relação entre trabalho e capital e a episódios ou períodos como a imigração, Canudos, o escravagismo e a colonização, traumas recalçados dos brasileiros. E, como diz Agamben (2008, p. 146), “Parafrazeando [Friedrich] Nietzsche, poderíamos dizer que quem não viveu algo [no sentido de atualizar sua potência] (seja ele indivíduo ou povo) sempre faz a mesma experiência”.

comunidade internacional e os direitos fundamentais nas Constituições nacionais: sua profusão enquanto normas (que, por definição, são abstratas), ainda que juridicamente válidas e aplicáveis, muitas vezes não são efetivas, porque não raro lhes falta possibilidade de produzir, na realidade, concretamente, os efeitos que prometem.

### (C) Simbolização Político-Jurídica da Pobreza

Com efeito, não são poucas (e, por essa razão, não é necessário lembrar uma a uma) as situações em que, apesar de haver ou se dizer haver inclusão político-jurídica, não apenas não se corrige como também se (re)produz exclusão econômico-social, no sentido de negação ou limitação de acesso a bens e serviços<sup>165</sup>.

Como se viu, o Direito é elaborado, interpretado e aplicado simbolicamente, como manifestação de violência simbólica e não raro com função e eficácia simbólicas. Por essa razão, pode-se afirmar que a pobreza em si não é simbólica, mas sua percepção e legitimação, sim. De fato, as diversas situações e os diversos graus de pobreza não são simbólicos, mas simbolizados, no sentido de objetos de simbolização por instituições e em institutos político-jurídicos, sobretudo no (ab)uso do instituto da cidadania pelas instituições do Estado. Desse modo, as pessoas pobres são assujeitadas, isto é, senão caracterizadas, então consideradas menos como sujeitos de direitos do que como objetos da Política e de políticas, haja vista que os direitos de que se diz serem titulares, elas não os exercem senão como representadas e por intermédio de representantes. De tal modo que, se comparadas a pessoas não-pobres e, ainda mais, a pessoas ricas, as pessoas pobres são representadas pelo Direito como cidadãos de segunda classe, subcidadãos ou subintegradas<sup>166</sup>.

Valendo-se do conceito de “igual consideração e respeito” formulado por Ronald Dworkin (1977, pp. XVI-XVII), constata-se que o Direito não atribui igual consideração e respeito às pessoas, ou, ainda, que atribui igual consideração e respeito a algumas pessoas, concedendo-lhes acesso a bens e serviços, na medida em que são proprietárias e na medida de sua propriedade<sup>167</sup>. Observa ele:

as disposições políticas que não manifestam igual consideração e igual respeito são aquelas estabelecidas e administradas por homens e mulheres poderosos que,

---

<sup>165</sup> Para uma espécie de inventário dessas situações, ver Rios (2008) e Santos; Lucas (2019).

<sup>166</sup> Essas expressões são propostas, respectivamente, por Anna Stiltz, em “Guestworkers and second-class citizenship” (2010); Jessé de Souza (2003); e Marcelo Neves (1994a).

<sup>167</sup> Trata-se do problema da progressividade ou regressividade tributária, quase sempre simbólica, quase nunca efetiva, como demonstra Alexandre Ostrowiecki em “O Moedor de Pobres: nada atrapalha tanto a sua vida quanto o sistema” (2021).

reconheçam-no ou não, têm mais consideração e respeito pelos membros de uma classe particular, ou por pessoas dotadas de certos talentos ou ideias particulares. (DWORKIN, 1977, pp. 279-280)

Ao que contrapõe a seguinte proposta:

O governo deve tratar aqueles a quem governa com consideração, isto é, como seres humanos capazes de sofrimento e de frustração, e com respeito, isto é, como seres humanos capazes de formar concepções inteligentes sobre o modo como suas vidas devem ser vividas, e de agir de acordo com elas. O governo deve não somente tratar as pessoas com consideração e respeito, mas com igual consideração e igual respeito. Não deve distribuir bens e oportunidades de maneira desigual, com base no pressuposto de que alguns cidadãos têm direito a mais, por serem merecedores de maior consideração. O governo não deve restringir a liberdade, partindo do pressuposto de que a concepção de um cidadão sobre a forma de vida mais adequada para um grupo é mais nobre ou superior do que a de outro cidadão. (DWORKIN, p. 419)

Dworkin (1977, p. 420) chama essa proposta de “concepção liberal da igualdade”, segundo a qual “a questão de saber quais desigualdades em termos de bens, oportunidades e liberdades são permitidas” é contrabalançada quando “todo cidadão [...] tem um direito a igual consideração e respeito”. Essa fórmula, diz ele, é composta por dois direitos: (a) “o direito a igual tratamento (*equal treatment*), isto é, à mesma distribuição de bens e oportunidades que qualquer outra pessoa possua ou receba”; e (b) “o direito a ser tratado como igual (*treatment as an equal*) [...] não a uma distribuição igual de algum bem ou oportunidade, mas o direito a igual consideração e respeito na decisão política sobre como tais bens e oportunidades serão distribuídos” (DWORKIN, 1977, p. 420). E complementa:

Proponho que o direito a ser tratado com igual deve ser visto como fundamental [...] e que o direito mais restritivo a igual tratamento somente tenha validade naquelas circunstâncias específicas nas quais, por alguma razão espacial, ele decorra do direito mais fundamental [...]. Proponho igualmente que os direitos individuais a diferentes liberdades devam ser reconhecidos somente quando se puder mostrar que o direito fundamental a ser tratado como igual exige tais direitos. Se isso for correto, o direito a diferentes liberdades não entra em conflito com nenhum suposto direito à igualdade concorrente; ao contrário, decorre de uma concepção de igualdade que se admite como mais fundamental. (DWORKIN, 1977, p. 421)

Dworkin (1977, p. 427), partindo do pressuposto de que não “temos um direito a alguma coisa chamada liberdade enquanto tal”, de que “não existe essa tal coisa chamada de direito geral à liberdade”, ressalta que “Um governo que respeita a concepção liberal de igualdade somente pode restringir a liberdade, de maneira adequada, com base em certos tipos muito limitados de justificação” (DWORKIN, 1977, p. 421). Ele então admite como justificativas de restrição da liberdade o que chama de: (a) “argumentos de princípio”, assim considerados os argumentos “que apoiam uma restrição específica à liberdade, com base no argumento de que a restrição é exigida para proteger o direito específico de algum indivíduo que seria prejudicado pelo exercício da liberdade”; e (b) “argumentos de política (*policy*), assim

considerados os argumentos necessários “para alcançar algum objetivo político geral, isto é, para realizar algum estado de coisas no qual a comunidade como um todo, e não apenas determinados indivíduos, estará em melhor situação em virtude da restrição”, havendo (b.1) “argumentos de política utilitarista”, segundo os quais “a comunidade estará em melhor situação porque [...] um maior número de seus cidadãos terá, em geral, mais daquilo que deseja, ainda que alguns deles venham a ter menos”, e (b.2), “argumentos de política ideais”, segundo os quais “a comunidade estará em melhor situação, não porque um maior número de seus membros terá mais daquilo que deseja, mas porque a comunidade estará, de algum modo, mais próxima de uma comunidade ideal, pouco importando se seus membros desejam ou não tal melhoria” (DWORKIN, 1977, pp. 421-422). E conclui afirmando que, por um lado, “A concepção liberal de igualdade limita precisamente os limites dentro dos quais os argumentos de política ideais podem ser usados para justificar qualquer restrição à liberdade”, uma vez que “Tais argumentos não podem ser usados se a ideia em questão for controversa dentro da comunidade”, haja vista que “o cânone da concepção liberal de igualdade [...] proíbe um governo de basear-se na alegação de que certas formas de vida são intrinsecamente mais valiosas que outras”; e que, por outro lado, “Os argumentos utilitaristas concentram-se no fato de que uma restrição particular à liberdade fará mais pessoas mais felizes, ou satisfará um número maior de suas preferências”, ou seja, se se trata de um “utilitarismo psicológico” ou de um “utilitarismo baseado nas preferências”, cabendo observar que

a preferência global de pessoas por uma política em vez de outra pode ser vista [...] como incluindo tanto as preferências que são pessoais, porque expressam uma preferência pela alocação de algum conjunto de bens ou oportunidades para si mesmo, como as preferências que são externas, porque expressam uma preferência pela atribuição de bens ou oportunidades a outras pessoas. (DWORKIN, 1977, pp. 422-423)

Dworkin (1977, p. 425) então observa que “é impossível conceber procedimentos políticos que discriminem com precisão entre [desejos e] preferências pessoais e externas”, razão pela qual adverte:

A democracia representativa é amplamente concebida como a estrutura institucional mais adequada, em uma sociedade complexa e diversificada, para a identificação e a consecução de políticas utilitaristas. Nesse ponto ela funciona imperfeitamente, pela conhecida razão de que a regra de decisão pela maioria não consegue levar suficientemente em conta a intensidade, por oposição ao número, das preferências particulares, e porque as técnicas de persuasão política, apoiadas pelo dinheiro, podem corromper a precisão com a qual os votos representam as verdadeiras preferências dos eleitores. Não obstante, a despeito de tais imperfeições, a democracia parece mais capaz de implementar satisfatoriamente o utilitarismo do que qualquer outra alternativa de esquema político geral. Porém, na esfera das preferências globais imperfeitamente reveladas pelo voto, a democracia não é capaz de discriminar entre os diferentes componentes pessoais e externos, de modo que ofereça um método para implementar os primeiros e ignorar os últimos. Em uma eleição ou em um referendo, um voto real deve ser considerado, antes como uma expressão de uma preferência

global do que como um componente da preferência do eleitor individual, que um exame rigoroso revelaria, caso o tempo e o custo permitissem. Além disso, as preferências pessoais e externas estão às vezes tão inextricavelmente combinadas que a discriminação é psicológica e institucionalmente impossível. (DWORKIN, 1977, p. 425)

Justifica-se essa longa digressão não apenas porque se trata de uma reflexão esclarecedora, mas também porque sua expressão é clara, no sentido de que os desejos e as preferências, nas democracias representativas contemporâneas, são definidos por argumentos de política utilitaristas, em que o exercício do poder político é influenciado pelo poder econômico, assim como o são a extensão da liberdade material e da igualdade formal.

Tendo-se em vista esse cenário de Filosofia Política e com vistas a desvelar seu correspondente cenário de Filosofia Jurídica, ou seja, valendo-se do vocabulário de Dworkin, pode-se afirmar: (a) não existe igualdade *a priori*, assim como não existe liberdade *a priori*; (b) há uma estreita correlação entre igualdade e liberdade, de modo que a possibilidade de exercício da liberdade é o critério mais adequado para se aferir o real grau de igualdade; (c) o reconhecimento da liberdade deve preceder a (re)distribuição de oportunidades e esta a de bens; (d) assim como os desejos, as preferências são influenciáveis, de modo que não raro a defesa da igualdade perde espaço para a defesa da liberdade, a qual, no entanto, é menos livre e mais igual do que cada pessoa por si imagina e isso ocorre porque, na vida em sociedade, cada pessoa conta como um número em função de suas preferências e de sua maior ou menor identificação com a multidão, o povo, a massa; (e) as preferências pessoais são reconhecidas ou não como direitos individuais ou civis, ao passo que as preferências externas, como direitos políticos e como direitos sociais; e (f) os procedimentos de legitimação do poder político, como é o caso das eleições, são influenciados pelo poder econômico, de modo que a definição das preferências pessoais como direitos individuais ou civis é uma limitação da esfera de liberdade das pessoas, que é tanto regulada quanto reguladora da definição de suas preferências externas como direitos políticos e como direitos sociais e que ora restringe ora amplia a esfera de igualdade entre as pessoas.

Nesse sentido, mas noutros termos, Perfecto Andrés Ibáñez (1999, pp. 10-13), comentando Ferrajoli (1999), observa que “o modelo garantista da democracia constitucional” por este proposto enfatiza a ocorrência de três transformações ao longo dos últimos dois séculos: da Constituição de documento político em documento jurídico, do Estado de Direito de Estado legislativo em Estado constitucional e dos direitos subjetivos em direitos fundamentais. Diz ele:

não pode ser mais pertinente a associação por Ferrajoli da fórmula de Dworkin, “levar os direitos a sério”, à abordagem que lhes reconhece existência e caráter normativo e

vinculante, com as consequências derivadas desse fato. Entre outras, uma dignificação, pela via da responsabilização, da função legislativa e do princípio da legalidade. Nesse contexto, o legislador não pode ser, nem ser considerado legitimamente, um produtor de fumaça; e os direitos – em particular, os direitos sociais e os direitos humanos dos grandes instrumentos internacionais – saem do descomprometido e indigno vazio de certa retórica jurídica, para se integrar eficazmente ao ordenamento jurídico. (IBÁÑEZ, 1999, p. 12; tradução nossa)

Em suas próprias palavras, Ferrajoli (1999, pp. 82-83) assim sintetiza seu entendimento sobre a relação entre direitos fundamentais, liberdade, igualdade e propriedade:

As diferenças – sejam naturais ou culturais – não são outra coisa que as características específicas que diferenciam e ao mesmo tempo individualizam as pessoas que, enquanto tais, são tuteladas pelos direitos fundamentais. As desigualdades – sejam econômicas ou sociais – são, por sua vez, as disparidades entre sujeitos produzidas pela diversidade de seus direitos patrimoniais, assim como suas posições de poder e sujeição. As primeiras ocorrem, em seu conjunto, a formar as diversas e concretas identidades de cada pessoa; as segundas, a formar as diversas esferas jurídicas. Uma são tuteladas e valorizadas, frente a discriminações e privilégios, pelo princípio da igualdade formal nos direitos fundamentais de liberdade; as outras são, se não removidas, ao menos reduzidas ou compensadas por aqueles níveis mínimos de igualdade material que estão assegurados pela satisfação dos direitos fundamentais sociais. Em ambos os casos a igualdade está conectada aos direitos fundamentais: aos direitos de liberdade enquanto direitos ao igual respeito de todas as diferenças; aos sociais enquanto direitos à redução das “desigualdades”. (tradução nossa)

Segundo Ferrajoli (1999, pp. 97-124), as transformações político-jurídicas em curso há pouco mais de dois séculos não apenas não resolvem, como aprofundam esse problema, sendo mais alterações na retórica jurídica do que na efetividade do Direito, daí a importância de ressaltar o caráter da Constituição como sistema de garantias, especialmente dos direitos sociais. Ele entende que na base desse problema está a ideia moderna e contemporânea de cidadania, definida por Thomas H. Marshall como “um *status* atribuído aos membros de pleno direito de uma determinada comunidade” e como o conjunto de direitos individuais ou civis, políticos e sociais dos membros da comunidade (MARSHALL, 1963, pp. 146 ss.; MARSHALL *apud* FERRAJOLI, 1999, p. 98). Tal definição, aponta, apresenta dois problemas: primeiro, a redução da cidadania à cidadania política “como pressuposto dos direitos políticos, vinculados à soberania do Estado”; segundo, a superposição da cidadania (*status civitatis*) ao conceito de pessoa, personalidade ou subjetividade (*status personæ*) (FERRAJOLI, 1999, pp. 98-99).

Aprofundando sua crítica à definição de Marshall, Ferrajoli (1999, p. 99) lembra que, inspirada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (da França, em 1789, para o mundo), as Constituições nacionais distinguem os direitos de personalidade (“que correspondem a todos os direitos dos seres humanos enquanto indivíduos ou pessoas [ou, ainda, sujeitos]”) dos direitos de cidadania (“que correspondem exclusivamente aos cidadãos”). Segundo ele, essa distinção é importante porque desvincula os direitos de personalidade (assim entendidos os direitos individuais ou civis, a exemplo da liberdade e da propriedade) e os

direitos sociais dos direitos de cidadania (FERRAJOLI, 1999, p. 99). A consequência dessa relação entre direitos de personalidade e direitos de cidadania, aponta, é que sua vinculação seria um fator de exclusão, ao passo que a desvinculação seria um fator de inclusão, isto é, ao contrário do que ocorria no “mundo antigo”, no qual somente os cidadãos, não todas as pessoas (como os estrangeiros e os escravos), seriam livres, iguais e dignos, a modernidade teria legado à contemporaneidade a noção de que a liberdade de todos, como pessoas, não como cidadãos, estaria associada à igualdade e à dignidade (FERRAJOLI, 1999, p. 99).

Sem embargo às considerações de Ferrajoli sobre a relação entre liberdade, propriedade, igualdade e dignidade, suas críticas à definição de cidadania proposta por Marshall são passíveis de duas críticas. A primeira se refere, como observa Daniel Oitaven (2012, p. 54), ao fato de que Marshall, ao contrário do que parece sugerir Ferrajoli, “não restringe a cidadania à nacionalidade”, mas a define como “mecanismo jurídico-político de inclusão social consistente em uma pluralidade de direitos reciprocamente partilhados e exercíveis contra o Estado”. A segunda se refere, como destaca José Murilo de Carvalho (2013, pp. 10 ss.), ao fato de que Marshall, ao contrário do que faz Ferrajoli, define a cidadania a partir, não de um juízo de valor, mas de um juízo de realidade, isto é, não de uma classificação ou caracterização de direitos abstratamente considerada, mas da evolução ou trajetória da positivação dos direitos historicamente considerada, tal como ocorreu na Inglaterra no Século XIII, na França no Século XVIII e na Alemanha no Século XX<sup>168</sup>.

Essas críticas, no entanto, não infirmam a análise de Ferrajoli, sobretudo ao se considerar que seu propósito é valorativo, qual seja, qualificar a ideia de cidadania a partir de sua função, não de exclusão, mas de inclusão, no que, em verdade, não difere da avaliação de Marshall, no sentido de que a evolução ou trajetória da cidadania é o resultado de lutas pelo reconhecimento dos direitos. Nesse sentido, tanto Ferrajoli como Marshall denunciam o caráter por vezes artificial dos direitos sociais: segundo Marshall (1963, pp. 87 ss.), isso ocorre quando os direitos sociais são reconhecidos sem a consolidação dos direitos individuais ou civis e políticos; já na terminologia de Ferrajoli (1999, pp. 110-112), a efetividade dos direitos sociais, que deveria ser diretamente proporcional a sua exigibilidade pelos titulares, fica à mercê da discricionariedade do Estado, de “dispositivos parasitários” e de “critérios potestativos, clientelistas e de fato discriminatórios” (tradução nossa).

---

<sup>168</sup> Nesse sentido de evolução ou trajetória de direitos, cabe destacar a análise, não de todo semelhante à de Marshall, feita por Reinhardt Bendix, em “Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança” (1964).

Assim, a inclusão e a integração dos cidadãos ao Estado estão menos relacionadas ao poder que, de direito, diz-se que possuem do que ao poder que, de fato (e isso não se diz tão abertamente), podem exercer, como se entende poder afirmar a partir da leitura de Neves (1994a; 2015). Segundo ele, os direitos humanos têm “força simbólica”, o que também parece ser característico dos direitos fundamentais (NEVES, 2015). Desse modo, assim como os instrumentos normativos do Direito Internacional Público, a Constituição nacional também pode ser caracterizada como resultado ou produto de uma “[normatização ou] constitucionalização simbólica [... entendida] como problema típico da modernidade periférica [... em que ocorre a] hipertrofia da função político-simbólica em detrimento de sua eficácia normativo-jurídica” (NEVES, 1994b, p. 10).

Para ilustrar o fenômeno do Direito e da Constituição simbólicos, Neves (1994b, pp. 33 ss.) utiliza a classificação ou tipologia proposta por Harold Kindermann, para quem as leis *lato sensu* funcionam de modo simbólico quando servem apenas ou principalmente para:

(a) “confirmar valores sociais”, nos casos em que

se exige do legislador [...] uma posição a respeito de conflitos sociais em torno de valores. Nesses casos, os grupos que se encontram envolvidos nos debates ou lutas pela prevalência de determinados valores veem a “vitória legislativa” como uma forma de reconhecimento da “superioridade” ou predominância social de sua concepção valorativa, sendo-lhes secundária a eficácia normativa da respectiva lei. Dessa maneira, procuram influenciar a atividade legiferante [...] satisfazendo-se as suas expectativas basicamente com a expedição do ato legislativo. (NEVES, 1994b, p. 34)

(b) “demonstrar a capacidade de ação do Estado”, no sentido de

produzir confiança no sistema político jurídico [... em situações nas quais o legislador] elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas [... e, assim] procura descarregar-se de pressões políticas e/ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos [... na] tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais, ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador [... o que é, em verdade] uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função ideológica. (NEVES, 1994b, pp. 37-40)

(c) “adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios”, situação em que

as divergências de grupos políticos não são resolvidas através do ato legislativo [... apesar de] aprovado consensualmente [...] exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado. (NEVES, 1994b, pp. 39, 41, *passim*)

Segundo Neves (1994b, p. 25), “na legislação simbólica o [seu] significado latente prevalece sobre o seu significado manifesto”. Isso ocorre, diz ele, quando a norma desempenha não uma função instrumental (como relação de uma ação ou um meio para se alcançar um

objetivo ou uma finalidade), mas uma função expressiva (de uma ação ou um meio, ou de um objetivo ou uma finalidade, sem a necessária correspondência) (NEVEZ, 1994b, pp. 25-30).

Daí, conclui,

o que vai distinguir a legislação simbólica não é o ritualístico ou o mítico, mas sim a prevalência do seu significado político-ideológico latente em detrimento do seu sentido normativo aparente [...] Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas políticos e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico [...] quando legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar qualquer providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, apesar de estar em condições de criá-los, há indício de legislação simbólica. Porém, o problema da legislação simbólica é condicionado estruturalmente, sendo antes de se falar em interesses sociais que a possibilitam do que de vontade ou intenção do legislador. (NEVES, 1994b, pp. 31-32)

Assim, pois, o Direito, a Constituição e as leis são simbólicos não apenas ou não tanto em sentido estrutural, mas também ou principalmente em sentido funcional: normas jurídicas são simbólicas não porque sejam estruturas estruturadas, mas quando sejam estruturas estruturantes; não porque elaboradas como meros símbolos, mas quando interpretadas e aplicadas de modo simbólico; não porque não sejam formalmente válidas, aplicáveis ou aplicadas, mas quando não são materialmente efetiváveis ou efetivadas.

Em suma, normas jurídicas são simbólicas quando usadas mais para reforçar a confiança dos cidadãos no Estado e no Direito do que para satisfazer suas necessidades e estimular seus interesses. Desse modo, pode-se afirmar que o uso simbólico das normas jurídicas é um abuso de poder, que estabelece a codependência político-jurídica dos cidadãos para com o Estado e a manutenção do *status quo* econômico-social.

Na medida em que assume compromissos futuros e faz promessas irrealizáveis, o Estado ilude e ludibria os cidadãos, seja porque o Estado não pode tudo, seja porque o Estado não pode tudo para todos os cidadãos, seja porque os cidadãos não são livremente iguais ou igualmente livres. E se não há bens e oportunidades para todos, não há dignidade para todos.

De fato, o discurso jurídico em geral e o discurso jurídico sobre pobreza em particular (pautados que são pela garantia mais da propriedade do que da dignidade) que, ao priorizar a representação em lugar da participação política, transforma esta numa espécie de ato ou contrato de uso e consumo (ato porque consumado no processo eleitoral; contrato porque assumido por representantes/governantes em face de representados/governados), reduzindo toda a sua potencialidade democrática (os bens e serviços que se diz serem direitos dos representados/governados dependem do cumprimento das obrigações de dar, fazer ou não-fazer assumidas pelos representantes/governantes).

Nesse sentido, em termos jurídicos, pode-se caracterizar a pobreza como um problema não meramente estrutural, mas sobretudo funcional, de modo que sua percepção e seu enfrentamento se situam não apenas no plano da existência ou da validade, mas principalmente no plano da eficácia da relação dos cidadãos com o Estado. Assim sendo, trata-se menos da possibilidade formal do que da produção material de efeitos das normas na realidade, menos do reconhecimento do que do exercício de direitos, menos da concessão de benefícios do que de garantias de vida digna, enfim, de que as pessoas possam viver dignamente de acordo com as próprias capacidades

#### (D) Quarto Indicador do Discurso sobre Pobreza

O discurso sobre pobreza é fator e efeito da codependência dos cidadãos para com o Estado, o que, em sentido político-jurídico, primeiro, e, conseqüentemente, econômico-social, implica situações de inclusão simbólica e exclusão real.

#### (E) Pobreza na Constituição do Brasil

Num processo errático, de avanços lentos e retrocessos recorrentes, que se estende do fim da década de 1970 ao fim da década de 1980, a reconstitucionalização democrática no Brasil é pródiga de simbolismos, seja porque não atingiu a raiz dos problemas econômico-sociais (como é o caso da pobreza), seja porque não promoveu uma justiça de transição na ordem político-jurídica (mantendo-se latentes o patrimonialismo e o autoritarismo que caracterizam a sociedade brasileira).

Como demonstra Luís Roberto Barroso (2003), por uma série de fatores político-jurídicos (mais do que isso, filosófico-políticos), que extrapolam as fronteiras nacionais, o que se usa chamar de neoconstitucionalismo ou constitucionalização do Direito, processo que se espalhou e ainda repercute mundo afora, é um desdobramento da tese da força normativa da Constituição<sup>169</sup>, em diferentes categorias de normas constitucionais e na expansão da jurisdição constitucional. Tal processo se deu e se dá num contexto indeterminado a que, por convenção, mas ainda sem definição clara, chama-se de pós-positivismo, ambiente filosófico no qual o sistema jurídico, baseado na ideia, que se aprofundou, de supremacia da Constituição sobre os Códigos, tem o desafio permanente de compatibilizar a interpretação de valores, princípios e

---

<sup>169</sup> Ver “A Força Normativa da Constituição” (1959), de Konrad Hesse.

regras constitucionais; a conjuntura da representação política, das instituições e dos institutos jurídico-administrativos; e as condicionantes econômico-sociais. Barroso reconhece, com razão, que a constitucionalização do Direito, tal como se deu e se dá no Brasil, é um fenômeno caracterizado pelo que ele chama de insinceridade constitucional (haja vista a vaguidade das normas programáticas, a ambiguidade das normas definidoras de direito e a dubiedade das normas de organização), donde o sentimento de frustração política e social e o quadro generalizado de jurisdicização e judicialização inflacionadas.

O que nem Barroso nem a doutrina constitucionalista majoritária<sup>170</sup> reconhecem ou admitem é que possíveis respostas para os grandes problemas político-jurídicos e econômico-sociais, como é o caso da pobreza, não parecem solucionáveis apenas por normas jurídicas, seja por sua elaboração legislativa, seja por sua interpretação e aplicação judicial. A defesa da função contramajoritária da jurisdição constitucional, em reação à alegada crise de legitimidade e, por consequência, os problemas de operacionalidade dos demais Poderes da República, tanto os distancia entre si como aprofunda o abismo entre o Estado e os cidadãos. Isso porque tal defesa implica não mais do que deslocar o problema de uma instituição estatal (do Legislativo e do Executivo) para outra (o Judiciário), mantendo inalterada a estrutura de poder e invisível o seu funcionamento (as forças reais de poder)<sup>171</sup>, como é o caso do discurso sobre a pobreza. Também não se mostra adequado o deslocamento, como vem sendo feito no Brasil, de institutos jurídico-administrativo (de serviços a políticas públicas), uma vez que, por aqui, observa-se uma tendência de políticas de assistência, em lugar de políticas de desenvolvimento, como demonstram os estudiosos de políticas públicas<sup>172</sup>.

Ao longo da História do Brasil, esse é um movimento repetitivo e, por isso, pode-se afirmar, contínuo. Uma leitura crítica da historiografia brasileira revela os perfis humanos nos documentos jurídicos, os quais, como se demonstrou, refletem o mundo político e nele se refletem; os quais, por força-de-lei, estabelecem formas-de-vida: o indígena como bárbaro a ser civilizado; o africano como coisa apropriável e mão-de-obra escravizável; o migrante nordestino como fardo social; o imigrante europeu como mão-de-obra qualificada e barata; o trabalhador como recurso dispensável; o cidadão como pobre a ser representado pelo rico.

---

<sup>170</sup> Ver Silva (2003) e Silva (2005; 2009).

<sup>171</sup> Ver “A Essência da Constituição” (1825), de Ferdinand Lassale.

<sup>172</sup> Ver Heidemann; Salm (2006), Bucci (2006; 2013), Hochman; Arretche; Marques (2007), Rodrigues (2010), Marques; Faria (2013), Custódio; Poffo; Souza (2013), Chrispino (2015), Saad (2015), Secchi (2016), Smanio (2016), Mendes; Paiva (2017), Fonte (2017), Silva; Souza-Lima (2017), Capella (2018), Freitas; Ponzilacqua (2020), Secchi; Coelho; Pires (2016) e Clune (2021).

A propósito, emblemático o que disse o Deputado Federal Ulysses Guimarães (BRASIL, 1988b, p. 14380), presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição: “E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário [A Constituição] será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados [...] Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria”<sup>173</sup>.

A fala do Deputado Ulysses é bastante simbólica, uma vez que ele foi uma das autoridades mais proeminentes do momento de reconstitucionalização democrática do país. Por essa razão, sua fala, ao ser submetida a algumas das categorias da análise de discurso crítica textualmente orientada, possibilita uma compreensão fidedigna e atualizada do discurso sobre pobreza no Brasil<sup>174</sup>.

Numa análise do texto em si (de termos, expressões e frases), pode-se extrair uma lógica frasal e, por extensão, argumentativa, que desempenha uma “função ideacional”, com “sentidos ideacionais”, representativos ou constitutivos da realidade social, como ensina Fairclough (1992, pp. 211 ss.).

Assim, pode-se perceber que essa argumentação é feita a partir de “conectivos” ou da associação de palavras como “cidadão” e “salário”, o que parece apontar para uma “transitividade” de “temas”, assim entendida a superposição de ideias em que “cidadão” remete a trabalhador e “salário” a renda, de modo que a frase pode ser lida como o compromisso do Estado com um justo e suficiente salário para o trabalhador e com uma justa e suficiente renda para o cidadão. Também se pode dizer que o Estado, por meio da novel Constituição, assume o compromisso de dar visibilidade aos “desgraçados” e de “penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria”, ou seja, algo como assistir os pobres e enfrentar a pobreza. Daí se poder

---

<sup>173</sup> Por ocasião da defesa pública perante a banca examinadora desta tese de doutorado, Prof. Dr. João Carlos Souto, a quem se agradece penhoradamente, ressaltou a importância do Deputado Federal Ulysses Guimarães na oposição ao Regime Militar (entre 1964 e 1985), na Campanha “Diretas Já!” (entre 1983 e 1984) e no exercício da Presidência da Assembleia Nacional Constituinte (entre 1987 e 1988). A análise que se segue não é elogiosa ou ofensiva à pessoa do Deputado Ulysses, mas crítica do discurso, baseado em textos (falas, normas etc.) que ele, os demais Constituintes e a sociedade produziram naquele contexto.

<sup>174</sup> Igualmente emblemático e simbólico é o slogan do primeiro mandato (2011-2014) da ex-Presidente Dilma Rousseff: “País Rico é País sem Pobreza”. Submetendo-o a uma análise semiótica, Alana Jorge (2017) demonstra como esse slogan “desconstrói um traço identitário brasileiro que, de alguma forma, trazia esperança ao País – o mito do ‘país do futuro’. [...] O discurso de ‘potência econômica’ dá lugar à contradição essencial brasileira: país com muitas riquezas e grande potencial, porém com grande desigualdade social (e pouco desenvolvimento industrial – eternamente subdesenvolvido)”. Comparando-o ao do segundo mandato (2007-2010) do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ela conclui: “No Governo Lula, o povo brasileiro foi representado de maneira mais direta, através das ideias de miscigenação e carnaval/alegria. No Governo Dilma, as ideias passadas se relacionavam mais ao Estado como um todo (não especificamente à população). Nesse caso, apesar de utilizar aspectos que ainda faziam parte da identidade do país (desigualdade social, mito do “país do futuro”, força/hierarquia do Estado, nacionalismo), a referência (direta) ao povo brasileiro não é tão clara. A identidade visual foi bem trabalhada graficamente para representar a força e a estabilidade do Estado, mas gerou uma espécie de ruptura, com universos de sentido bem diferentes entre os governos” (2017).

dizer que se trata de uma lógica discursiva, ou argumentação retórica, ou, ainda, ordem de discurso, na qual o significado do texto não é apenas o significado da soma dos significados das palavras. Como não se trata de uma operação matemática, mas de uma operação linguística, o significado do texto, no todo, é manifesto ou potencial, explícito ou implícito, mas, sempre, expressa uma visão ou versão de mundo (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 211 ss.).

E qual seria a visão ou versão de mundo de uma autoridade sobre o “cidadão”, ou trabalhador, os “desgraçados [... dos] bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria” de quem falou e a quem prometeu assistir?

Para tentar responder a essa indagação, é necessário passar da análise textual para a análise da prática discursiva e desta para a análise da prática social do discurso. Assim, de uma análise da estrutura do texto, pode-se vislumbrar o funcionamento do discurso, no sentido tanto da “construção da realidade social” quanto da “construção das relações sociais e do ‘eu’” (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 175 ss., 282 ss.).

Primeiro, na passagem da análise textual para a análise da prática discursiva, convém identificar o “tipo de processo” e os “participantes”. Trata-se de uma descrição, em modo argumentativo-retórico, não de uma “ação”, mas de um “evento”, e não de algo “relacional”, mas de algo “mental”, caracterizada, tal descrição, por “passivização” e “nominalização”. Trata-se, pois, de uma descrição, no sentido de cristalização de papéis sociais, estando de um lado a autoridade e do outro lado os assistidos, cabendo ao primeiro o “controle interacional” da relação, o que se obtém por meio dos recursos da “polidez” e da “modalidade” e da criação de um “*ethos*” e de uma “gramática” (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 196 ss., 287-288).

Nesse sentido, tem-se o uso de um evento com alta carga emocional (a ideia de luta pela democracia e contra o autoritarismo, o discurso de isonomia em substituição ao arbítrio), o que favorece uma determinada programação mental (a promessa de assistência, a ocultar uma relação de codependência), na qual os cidadãos são apresentados como sujeitos (mas não ativos, e sim passivos; não que façam algo, mas que esperam fazerem por eles), na qual é nominado o destinatário/consumidor do discurso (os cidadãos, os assistidos), mas não o produtor do discurso (a autoridade que o profere, que é então anonimizada por um elemento implícito, mas não desconhecido, que é o Estado). Daí, então, naturalizar-se que compete, isto é, atribui-se ao Estado o controle da agenda da satisfação das necessidades e dos interesses dos cidadãos: as palavras escolhidas oscilam entre o choque da realidade presente (“noite dos desgraçados”, “bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria”) e uma utopia de realidade futura (“luz ainda que de lamparina”, “Será redentor o caminho”), destacando-se, assim, uma polidez em parte explícita (de um polo negativo a um polo positivo), em parte implícita (quando? quem?); e uma

gramática que, sintaticamente, descreve ora uma situação atual, ora uma situação potencial, e, semanticamente, uma ideação da relação entre as personagens (os cidadãos, o Estado); tudo, conjuntamente, tendente a criar um determinado *ethos*, a construir a realidade e as relações sociais, na qual se movem os eus, as identidades (quem precisa? quem pode?).

Segundo, ainda na análise da prática discursiva, cumpre demonstrar a “intertextualidade manifesta” e a “intertextualidade constitutiva” ou “interdiscursividade”, na produção do texto; as “cadeias intertextuais”, na distribuição do texto; e a “coerência”, no consumo do texto (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 133 ss., 283-285).

Quanto à “intertextualidade manifesta”, não se trata apenas da produção do texto, mas também do que está em sua superfície: em verdade, resta subentendido, pressuposto mesmo, o produtor do texto (não é a autoridade que o profere, nem a Assembleia que o elaborou, mas o ente que se cria, a Constituição), de modo que o texto em si mal se disfarça como instrumento de manipulação da representação discursiva (que nomina o cidadão como trabalhador ou desgraçado, anonimiza a autoridade responsável sob o manto do Estado e se metaforiza num texto abstrato em lugar de ações concretas). No que se refere à “intertextualidade constitutiva” ou “interdiscursividade”, trata-se de uma fala política sobre um documento jurídico apresentado como a solução para graves problemas econômico-sociais, mas que igualmente mal disfarça como opera (associando a ideia de cidadania à ideia de trabalho e a superação de situações adversas quase como uma provação moral).

Assim sendo, a distribuição ou circulação do texto, dentre outros textos, a formarem “cadeias intertextuais”, mostra que e como essa pequena amostra textual (um trecho da fala de um parlamentar) funciona como um caleidoscópio linguístico, que faz ecoar textos canônicos (como “O Capital”, de Marx, que revela a desigual relação entre capital e trabalho; e como a parábola bíblica de Lázaro, por meio da qual o catolicismo pretende apaziguar, como medida de justiça divina, tantos que, por já terem sofrido na vida terrena, encontrarão a paz no Reino dos Céus).

Ainda assim, o sentido ambivalente do texto menor funciona perfeitamente como uma transferência linguística e uma continuação discursiva dos textos maiores. Tal “coerência” é possível porque todos esses textos têm a mesma implicação, qual seja, ratificam um determinado modelo mental. Esses textos descrevem a saga do cidadão, do trabalhador e do lazarento como uma sina: do titular que não exerce o poder; da mão-de-obra que é paga como mercadoria; do invisível porque abjeto, de quem se tem ora aversão, ora pena.

Não é por acaso que, noutra conhecida fala, a mesma personagem, o Deputado Ulysses, eterniza a alcunha “Constituição Cidadã” (BRASIL, 1988a, pp. 12150 e 12151), o que,

guardadas as devidas proporções, assemelha-a aos Evangelhos Sagrados, e, assim, orienta o sentido em que tais textos devem ser “consumidos”, um sentido que os fazem parecer imunes à contestação.

Terceiro, já na passagem da análise da prática discursiva para a prática social do discurso, em que pese a dificuldade de se proceder tão objetivamente como na análise textual e na análise da prática discursiva, tem-se como objetivo especificar “a natureza da prática social da qual a prática discursiva é uma parte, constituindo a base para explicar por que a prática discursiva é como é; e os efeitos da prática discursiva sobre a prática social” (FAIRCLOUGH, 1992, p. 289). Nesse sentido, resta sintetizar a “matriz social do discurso”, a ordem do discurso e os “efeitos ideológicos e políticos do discurso” (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 116 ss., 289-290).

Mesmo os protagonistas de um novo tempo são rebentos do tempo que dizem querer superar. Não seria diferente com o Deputado Ulysses, politicamente comprometido com forças econômicas e valores sociais tradicionais. Agente da reprodução, não da transformação da realidade e das relações sociais, não surpreende que sua fala estivesse de acordo com uma ordem de discurso baseada numa ideologia economicamente desenvolvimentista, mas socialmente conservadora, no sentido de manter tão intacta quanto possível a “matriz social do discurso”.

Por consequência, ainda que se lhe possa atribuir papel relevante na condução do processo constituinte, não chega a surpreender que os “efeitos ideológicos e políticos do discurso” não sejam outros. Em verdade, suas falas eram dúbias: aparentemente progressistas, nada pretendiam transformar em termos sociais; abertamente assistencialistas, não rompiam com a lógica exploratória em termos econômicos. Em suma, trata-se de uma autoridade que, nada obstante seu merecido destaque político, desempenhou um papel institucional conservador, haja vista que, numa análise crítica da prática social, manteve inalterado o discurso sobre pobreza no Brasil, em que os pobres são úteis como trabalhadores e eleitores e dignos de pena e merecedores da compaixão dos ricos e poderosos e da autoridade e assistência do Estado.

### **3 ERRADICAR A POBREZA COMO OBJETIVO CONSTITUCIONAL E INICIATIVA ESTATAL**

Como se espera ter demonstrado acima, a relação entre riqueza e pobreza no Brasil caracteriza-se, historicamente, em termos econômico-sociais, por colonização exploratória, ocupação dominante, e, em termos político-jurídicos, por discriminação negativa e regulação normalizadora (ou, mais precisamente, como dispositivo biopolítico, mediante constitucionalização simbólica).

Desses aspectos, extraem-se quatro indicadores do discurso sobre pobreza no Brasil, cujo enunciado pode ser assim resumido: pobreza é um fato, um estado ou uma situação de injustiça e discriminação social, caracterizada(o) pelo desequilíbrio da valoração da propriedade, da liberdade e da igualdade; por déficit de fraternidade (ou solidariedade) no enfrentamento das desigualdades (ou situações de vulnerabilidade); e pela limitação da liberdade e da dignidade; enfim, é um fator de codependência econômico-social e, conseqüentemente, de regulação, disciplina e controle de inclusão e exclusão político-jurídica.

Demonstrado isso, cumpre proceder a uma análise crítica da iniciativa estatal de garantir uma renda básica de cidadania no Brasil, que se propõe atingir o objetivo constitucional de erradicar a pobreza.

Ambos (objetivo e iniciativa) podem ser considerados como manifestações do discurso político-jurídico sobre pobreza no Brasil, baseados numa forma de cidadania retoricamente inclusiva, mas simbolicamente excludente, e numa versão tendenciosa do contrato social iluminista, a qual, para proteger a propriedade, limita a liberdade, simula a igualdade e difere a fraternidade.

Nesse sentido, enfrenta-se o problema empírico da evolução político-jurídica, nos âmbitos internacional e nacional: primeiro, da ideia de renda básica, mínima e/ou universal, isto é, a ideia de garantia de renda a cidadãos pelo Estado; segundo, do direito humano e, cabe salientar, iniciativa amplamente aceita pela comunidade internacional como objetivo de desenvolvimento sustentável; terceiro, como direito fundamental social, implícito no texto constitucional brasileiro, mas reforçado como mandado de injunção; e, quarto, como política pública nacional de competência comum, ou seja, de possível execução pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no sentido de concessão de benefício pecuniário aos brasileiros e estrangeiros residentes em território nacional há no mínimo cinco anos.

Dessa evolução ideológica, por assim dizer, e de sua positivação jurídica, aborda-se um problema teórico de dupla face: uma, evidente, é o princípio da dignidade; outra, ainda inexplorada, é a função social do que aqui se caracteriza como renda de cidadania.

Ao princípio da dignidade relaciona-se o conceito de vida digna, ou seja, qual o estado ou a situação que permite aferir quantitativamente e considerar qualitativamente uma vida humana como digna, ou, ainda, como viabilizar a concretização da dignidade como imperativo moral e como norma jurídica em bens e serviços que garantam a maximização existencial.

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 distribuição ou transferência de renda, ou mesmo de empréstimo de ricos para pobres 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 com dignidade.

É esta função que se atribui à renda de cidadania: não se trata tão-somente de dar dinheiro aos pobres, concedendo-lhes um benefício ou 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.

Partindo-se do pressuposto de que a renda de cidadania é um direito fundamental social regulamentado por lei específica (portanto, com fundamento constitucional e infraconstitucional), direito este cuja garantia é dever da União (conforme mandado de injunção do Supremo Tribunal Federal), entende-se que sua respectiva política pública é juridicamente válida e aplicável e que, para sua efetividade, é necessário um desenho jurídico-administrativo que articule, o melhor possível, os valores da igualdade, da liberdade e da fraternidade com o direito de propriedade.

Para tanto, baseando-se nos indicadores formulados acima, propõe-se um esboço jurídico-administrativo de política pública que concretize o princípio da dignidade e efetive a função social da renda de cidadania.

### 3.1 A GARANTIA DE RENDA A CIDADÃOS PELO ESTADO

Se não há dúvida de que a pobreza é uma verdadeira chaga aberta nas sociedades humanas, por que persiste ao longo da História? Que dizer quando se sabe que, tão remota quanto o problema é a ideia vista por alguns como mera utopia e por outros como uma solução possível?

A pobreza é uma evidência de externalidade econômica e de injustiça social e a causa de que muitos outros problemas são consequências. É preciso garantir que as pessoas sejamos capazes de prover nossa própria subsistência.

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 seus fatores.

A ausência ou a insuficiência de renda, por suprimir ou reduzir nossa liberdade ou autonomia para provermos nossa própria subsistência, torna-nos carentes e dependentes 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.

Analisar o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal à luz do princípio constitucional da dignidade serve para vislumbrar suas potencialidades de ser instrumento de redução ou eliminação da pobreza. Num país como o Brasil, em que a produção da riqueza é tão evidente quanto a reprodução da pobreza, a desigualdade de renda e, conseqüentemente, de situações econômico-sociais, é incompatível com o princípio constitucional da dignidade. Primeiro, porque, numa fundamentação metafísica, a Constituição brasileira positiva o imperativo moral de que cada pessoa é um ente pleno e, por essa razão, vida indigna não é digna de ser vivida, sendo dever do Estado garantir a igualdade (formal) dos cidadãos (materialmente diferentes entre si). Segundo, porque, como uma microfísica da resistência, as relações e os efeitos de poder entre os cidadãos e o Estado são marcadas pela tensão entre direitos e deveres

e pela inclusão de poucos e exclusão de muitos, refletindo situações em que, ainda que não haja oposição organizada e revolta social, há um sem-número de soluções precárias de resistência pessoal e comunitária.

### **3.1.1 A Ideia de Renda Básica, Mínima e/ou Universal**

Confúcio, no “Livro das Explicações e das Respostas” (520 a. C.), disse que “a incerteza é ainda pior do que a pobreza”, ou seja, que não ter meios para enfrentar a pobreza é pior do que a pobreza em si. Ainda na Antiguidade, Platão propôs, em “A República” (ca. 370 a. C.), que essa forma de governo deve ser baseada na ideia da Justiça, assim entendido o estado de “harmonia social”, e que justas são a sociedade e as pessoas que vivem comprometidas com as leis da República, as quais garantiriam tal estado. Aristóteles, por sua vez, no quarto século a. C., propôs que “a finalidade da Política é a vida justa, que se realiza pelo bem comum”, e definiu o conceito de justiça como “igualdade proporcional”, isto é, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na proporção de sua desigualdade (SUPLICY, 2002; 2006, pp. 9-11; SILVA, 2019).

Muito tempo depois, coube a dois humanistas resgatarem essas ideias. Thomas Morus, em “Utopia” (1516), escreveu esta frase lapidar: “Em vez de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover todos de algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”. Ainda mais concreto é o legado de Juan Luis Vives, com o seu tratado “Da Subvenção dos Pobres ou Das Necessidades Humanas” (1526), no qual abordou de forma pioneira o problema da pobreza urbana e elaborou a primeira proposta estruturada de renda básica de que se tem notícia, implementada em Bruges, na Bélgica (SUPLICY, 2002; 2006, pp. 12-15; FREITAS, 2017, pp. 12-15; SILVA, 2019).

No contexto da formação dos Estados nacionais na Europa, na Baixa Idade Média; depois, das Revoluções Francesa e Americana; e, posteriormente, dos estertores dos Impérios ultramarinos, em plena Revolução Industrial, muitos outros pensadores demonstraram preocupação com as causas e as consequências da pobreza e advogaram em favor da ideia de que há um fundamento ético e econômico para que todas as pessoas tenham acesso a renda

suficiente para satisfazerem suas necessidades vitais primárias<sup>175</sup>. Daí surgiu a ideia de renda básica, mínima e/ou universal<sup>176</sup>.

Não tardou para que essa ideia passasse a ser estudada em seus aspectos econômicos. Smith (1776) apresentou uma crítica à forma de financiamento da renda básica, mas não se opôs à ideia em si. Rousseau (1754) manifesta-se contra o que chamou de abuso do direito à propriedade privada como forma de concentração de riqueza e, por conseguinte, fator de pobreza. Retomando essa ideia, Thomas Paine, em “Justiça Agrária” (1795), sugeriu que “todo proprietário que cultiva a terra deve à comunidade um aluguel”<sup>177</sup> (SUPLICY, 2002; 2006, pp. 16-17; FREITAS, 2017, pp. 18-20; SILVA, 2019).

Como se viu, os Tocqueville, ainda na primeira metade do Século XIX, fizeram análises e intervenções sobre a pobreza.

Alexis, baseado em “Princípios de Economia Política e de Tributação” (1817), de David Ricardo, ressalta a importância da renda tanto para o proprietário da terra, quanto para o possuidor do capital como para o trabalhador da terra. Ao comparar as realidades de uma França ainda agrária, mas com índice de pobreza menor, e de uma Inglaterra já industrializada, mas talvez por essa razão com índice de pobreza maior, advoga pela criação de um “banco do povo” ou “banco dos pobres”<sup>178</sup>, para a concessão de crédito e empréstimos, sob penhor, a trabalhadores e agricultores com renda insuficiente para satisfazer suas necessidades e de suas

<sup>175</sup> Além de Morus, Rousseau, Vives e Smith, cumpre mencionar Tommaso (Giovanni Domenico) Campanella, “A Cidade do Sol” (1602); Francis Bacon, “A Nova Atlântida” (1626); o Marquês de Condorcet, “Esboço de um Quadro Histórico dos Progressos do Espírito Humano” (1794); Thomas Spence, “O Meridiano Sol da Liberdade ou Todos os Direitos do Homem Exibidos e mais Precisamente Definidos” (1796); e Thomas Malthus, “O Alto Preço Atual das Provisões” (1800) e “Princípios de Economia Política” (1820). No movimento conhecido como “socialismo utópico”, cabe destacar os nomes de Conde de Saint-Simon, François Fourier e Louis Blanc, na França, e Robert Owen, na Grã-Bretanha, na segunda metade do Século XVIII e primeira metade do Século XIX. Como se sabe, esse movimento foi assim denominado (em tom de crítica, pela oposição da alcunha “utópico” a um conjunto de pensadores e ideias que se pretendiam “socialistas”) pelos autodenominados “socialistas científicos”. A propósito, ver “Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico” (1880), de Friedrich Engels.

<sup>176</sup> Ver também 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); e Roberto Merrill; Sara Bizarro; Gonçalo Marcelo; Jorge Pinto, “Rendimento Básico Incondicional: uma defesa da liberdade” (2019).

<sup>177</sup> De modo semelhante, Joseph Charlier, em “Solução do Problema Social ou Constituição Humanitária” (1848), quem, “Provavelmente inspirado por Fourier e sua escola [...] via o direito igual à propriedade da terra como a base de um direito incondicional a alguma renda” (BIEN, 2022b).

<sup>178</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).

famílias, por acreditar que “nada há de mais seguro no mundo do que um empréstimo garantido por penhor”, propôs “reformatar as caixas de poupança então existentes, de maneira que fossem instituições de crédito descentralizadas que possibilitassem a aplicação do dinheiro arrecadado pela poupança dos trabalhadores (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2003b, pp. 178-179).

Já Hervé, seu pai, “interessou-se por equacionar o problema da pobreza, tentando estimular as pessoas carentes a se tornarem pequenos proprietários rurais”, o que tentou implementar quando *maire* (prefeito) de várias cidades no interior da França, experiência esta que registrou em “Do Crédito Agrícola” (1838), 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 RODRÍGUEZ, 2003a, pp. 164-165).

E Hyppolite, “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”; deputado constituinte e depois senador vitalício “alinhado sempre com os grupos da centro-esquerda e da esquerda republicana, em decorrência das suas preocupações sociais [...] deixou escrito importante trabalho sobre a forma de combater a pobreza”: “Algumas Ideias sobre Maneiras de Remediar a Mendicância e a Vadiagem” (1849) (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2003a, p. 165; 2003b, p. 179).

Muitos outros pensadores destacaram questões macroeconômicas como essas. Marx, em “Crítica ao Programa de Gotha” (1875), sentencia que “De cada um de acordo com a sua capacidade, a cada um de acordo com as suas necessidades”, no que ampliou a noção de renda, estabelecendo uma relação entre necessidades e capacidades pessoais<sup>179</sup>. Quase um século depois, Friedman, em “Capitalismo e Liberdade” (1962), mesmo criticando o Estado de Bem-Estar Social preconizado por John Maynard Keynes, defende a relação entre uma melhor distribuição de renda e uma maior liberdade de consumo<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> A associação entre necessidades e capacidades, ou, mais precisamente, entre “capital, trabalho e talento”, já estava presente na obra de Charles Fourier, quem, apesar de considerado “socialista utópico”, foi responsável pela introdução da ideia de renda básica no campo acadêmico, por meio do conceito de “mínimo encaminhado”, nas obras “O Novo Mundo Industrial e Social” (1829) e “A Indústria Enganosa” (1836), na qual escreveu: “se a ordem civilizada priva o homem dos quatro ramos da subsistência natural, a caça, a pesca, a colheita e o pastoreio, que constituem o primeiro direito, a classe que tomou a terra deve à classe frustrada um mínimo de subsistência abundante” (BIEN, 2022b).

<sup>180</sup> Já John Stuart Mill, em “Princípios de Economia Política” (1849), reconhecia a importância de se ter uma renda, ou um “mínimo para a subsistência”, independentemente da propriedade ou da aptidão ao trabalho, como uma condição para a liberdade. A produção, diz ele em “Sobre o Socialismo” (1879), deve garantir esse mínimo para

Como se vê, nem a ideia, nem as iniciativas de renda básica, mínima e/ou universal são recentes. A ideia remonta à Antiguidade, ganhando estrutura doutrinária na Idade Média (SUPLICY, 2002, 2006; CARDOSO, 2013; FREITAS, 2017; SILVA, 2019). Também as iniciativas têm precedentes remotos (como a tentativa de implantação da proposta de Juan Luis Vives na cidade de Bruges, Bélgica) e, mais recentemente, em inúmeros experimentos, como na Alemanha, em Ontário (Canadá), na Holanda, no Irã, no Alasca (onde, desde 1982, o Fundo Permanente de Royalties de Mineração e Óleo paga US\$ 1.022,00 por ano a cada habitante) e na Finlândia (que desenvolveu um projeto-piloto entre 2017 e 2019, pagando € 800,00 por mês a cada habitante)<sup>181</sup> (FREITAS, 2017, pp. 59-61; MEIRELES, 2017; AMARAL, 2021, pp. 53-89).

A passagem da ideia à ação ganhou notável impulso no Século XX, com o fim dos Impérios modernos, as duas Guerras Mundiais e a Guerra Fria. Nessas condições, diversos Estados passaram a considerar a ideia de renda básica, mínima e/ou universal como iniciativa para enfrentar a pobreza, dentre outras questões a ela relacionadas, como a fome, a violência e a recessão econômica. Sob os mais variados rótulos (“bônus estatal”, “crédito social”, “dividendo social”, “dividendo nacional”, “imposto de renda negativo” etc.), fato é que, independentemente da ideologia e do nível de desenvolvimento, diferentes (por vezes antagônicos) partidos e governos incorporaram em seus programas políticos, em alguma medida (básica, mínima e/ou universal, associada ou não ao trabalho), a ideia de que cabe ao Estado, não necessariamente prover a subsistência, mas certamente a iniciativa de garantir alguma renda para a subsistência dos cidadãos (BIEN, 2022b).

A defesa dessa iniciativa, assim como a realização de estudos e encontros para demonstrar sua viabilidade e seus resultados e apresentação de um modelo de ação, intensificou-se sobremaneira com a criação, em 1986, da organização não-governamental BIEN – Basic Income Earth Network (BIEN, 2022a). A BIEN defende como modelo de ação o que

---

todos, indistintamente; o excedente de produção é que deve ser distribuído de acordo com o capital, o trabalho e/ou o talento, proporcionalmente: “tendo sido previamente estabelecido um certo mínimo para a subsistência de todos os membros da comunidade, aptos ou não para o trabalho, a sociedade divide o restante da produção entre os diferentes grupos, na proporção que achar atrair para cada um a quantidade de mão de obra necessária”. No mesmo sentido George Douglas Howard Cole, em “História do Pensamento Socialista” (1953): “[Mill] louvou os Fourieristas, ou melhor, aquela forma de Fourierismo que atribuía em primeiro lugar uma Renda Básica a todos e depois distribuía o saldo do produto em ações ao capital, talento ou responsabilidade e trabalho efetivamente realizado” (BIEN, 2022b). Ver, também, Van Parijs (1995; 2008); Suplicy (2002; 2006, p. 18-20); Freitas (2017, p. 34); e Silva (2019).

<sup>181</sup> Essas experiências demonstram não apenas a possibilidade, mas também a viabilidade de o Estado garantir renda básica, mínima e/ou universal aos cidadãos como iniciativa, não de (re)distribuição ou transferência nos moldes tradicionais, de caridade pública, mas de retribuição ou indenização, a título de subvenção ou fomento de interesse público. Nesse sentido, ver Valim (2015; 2020) e, também, Joaquim Leonel de Rezende Alvim (2014).

chama de renda básica (*basic income*), definindo-a como “um pagamento periódico em dinheiro entregue incondicionalmente a todos em uma base individual, sem teste de recursos ou requisito de trabalho”, apresentando, pois, estas cinco características:

1. Periódico - É pago em intervalos regulares (por exemplo, todo mês), não como um subsídio único.
2. Pagamento em dinheiro - É pago em um meio de troca apropriado, permitindo que quem o recebe decida em que gastar. Não é, portanto, pago em espécie (como alimentação ou serviços) ou em vales dedicados a um uso específico.
3. Individual - É pago individualmente, e não, por exemplo, para famílias.
4. Universal - É pago a todos, sem teste de recursos.
5. Incondicional - É pago sem exigência de trabalho ou demonstração de vontade de trabalhar. (BIEN, 2022c; tradução nossa)

Os precedentes históricos e fundamentos éticos da ideia de renda básica, mínima e/ou universal parecem demonstrar que não se trata de uma mera utopia, mas de uma solução possível para o problema da pobreza. De fato, após o insucesso econômico da ideologia comunista e também do esgotamento de várias formas de capitalismo, o problema da pobreza encontrou na ideia de renda básica, mínima e/ou universal (originariamente filosófica e economicamente questionada), um uso ou abuso político (utópico, socialista, neoliberal<sup>182</sup> ou biopolítico<sup>183</sup>).

---

<sup>182</sup> Como se viu, Nora Merlin (2020), demonstra que o neoliberalismo não é apenas um plano macroeconômico, senão uma ideologia, e, como tal, um plano político, ou ainda, um abuso político. Segundo ela, o neoliberalismo padroniza subjetividades e engendra sujeitos alheios ou afastados da Política, como cidadãos de direito, mas não de fato, constituindo uma política em desfavor das pessoas mais vulneráveis, sobretudo os pobres. Nesse sentido, portanto, o uso da ideia de renda básica, mínima e/ou universal vem a ser um instrumento de abuso político, pois, ainda que, do ponto de vista econômico, permita aos pobres serem microconsumidores ou consumidores de subsistência, do ponto de vista político, mantém-nos como objetos de representação política ou contagem político-eleitoral.

<sup>183</sup> Murilo Duarte da Costa Corrêa (2017, p. 109), observa que “Amartya Sen procura consolidar uma crítica pragmática às teorias contemporâneas da justiça que, a exemplo de John Rawls ou de Ronald Dworkin, se limitam a identificar arranjos institucionais transcendentemente justos. Sen, ao contrário, admite a construção de um critério de justiça supostamente antitranscendental, baseado nas realizações concretas das liberdades e nas vidas que as pessoas podem viver de fato, sem que isso implique aderir à limitada base informacional das teorias utilitaristas [caso de Robert Nozick]”. Segundo ele, Sen critica “dois pontos capitais às teorias da justiça liberais: em primeiro lugar, dirigindo-se contra o ‘fetichismo pelos bens primários, ou recursos’; em segundo lugar, ao propor uma releitura das relações entre distributividade e liberdade construtiva da necessária conexão entre elas” e propõe que “Essas duas críticas são mediadas pragmaticamente pela redefinição do conceito de pobreza. Sua aceção melhor estabelecida é aquela ligada à escassez ou privação de renda; todavia, para Sen, ainda que devamos começar por considerar as informações sobre inadequação de renda – uma vez que esta, geralmente, é a responsável pela fome individual e coletiva –, não devemos satisfazer-nos com ela. Embora a distribuição dos bens primários não seja negligenciável, Sen considera que a distribuição de bens não pode estar dissociada das liberdades que tais bens proporcionam, segundo uma relação entre meios e fins” (CORRÊA, 2017, p. 112). Entretanto, argumenta, “o deslocamento crítico produzido por Amartya Sen é insuficiente para entregar-nos um conceito empírico de justiça, ao deixar intocados os contextos concretos aos quais seus principais conceitos irão se aplicar. Essa lacuna permite inferir que o deslocamento crítico proposto pela obra de Sen pode ser considerado um reflexo ideal de transformações reais nas condições materiais de poder, de vida e de produção no *corpus* da teoria contemporânea da justiça” (CORRÊA, 2017, p. 109). Daí ser necessário investigar a real natureza e o real propósito das políticas públicas brasileiras sobre distribuição de renda, o que nos leva a qualificá-las como abuso biopolítico, ou, como diz Corrêa (2017, p. 128), “É a generalidade da produção biopolítica que gera a demanda programática por um salário social e uma renda mínima para todos, segundo [Michael] Hardt e [Antonio] Negri, e que surge não como uma medida de justiça transcendental ou comparativa, mas radicalmente imanente: na medida em que todos se tornaram operários da fábrica social, que todos tramam o tecido biopolítico que o capital cognitivo explora, e que

Como se viu, não se pode desconsiderar, como diagnóstico, que a proteção político-jurídica da propriedade, como vem sendo praticada historicamente, fragiliza, senão inviabiliza a defesa da igualdade. Ao contrário, pode-se considerar, como prognóstico, que, nas sociedades contemporâneas, não é possível imaginar o exercício da liberdade sem a prática da fraternidade, como compromisso de aceitação e respeito (ou ao menos tolerância) da diversidade e de prevenção e enfrentamento das desigualdades (ou situações de vulnerabilidade).

Ora, a essa altura da História, utópico seria acreditar numa sociedade sem a onipresença do capital e do trabalho como forças econômico-sociais de produção da riqueza. Assim, pois, o mais realista é se pensar em medidas que contrabalancem essas forças, o que parece ser o mais urgente papel do Estado em favor dos cidadãos, qual seja, a garantia do bem-estar, o fomento da emancipação e o estímulo à autonomia, como meios para se atingir a finalidade de atualizar as potencialidades ou capacidades das pessoas, para o que a ideia de renda básica, mínima e/ou universal pode contribuir decisivamente.

### **3.1.2 Renda Básica, Mínima e/ou Universal como Direito Humano**

Como se viu, Sen (2009) critica a concepção de justiça como equidade, de Rawls, e propõe a noção de justiça como bem-estar, advogando que toda política de igualdade é meramente formal e pressupõe desigualdades materiais, as quais nem sempre, quase nunca, enfrenta a contento, tampouco logra erradicar. Para Sen (2009), justiça não deve ser 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; SEN, KLIKSBURG, 2010).

É nesse sentido que vem se pautando o debate internacional sobre o enfrentamento da pobreza<sup>184</sup>.

---

se produz em comum, a distribuição da riqueza comum, sob a forma de salário social, renda mínima universal ou renda cidadã aflora negligenciando todas as divisões tradicionais do trabalho social”.

<sup>184</sup> É o caso, dentre outras iniciativas, do IDH, do IDHAD, do IPM e do IDG, índices sobre a pobreza 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, como se viu. Prova maior disso é que, em 2019, Abhijit V. 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). Ver, também, “World Poverty and Human Rights: cosmopolitan responsibilities and reforms” (2002) e “¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo?” (2012), de Thomas W. Pogge; e “Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”

Essas bases filosófica e econômica dão melhor sustentação à ideia de renda básica, mínima e/ou universal 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 (2000), este em coautoria com Yannick Vanderborght (2005; 2018); Roberto Merrill, Sara Bizarro, Gonçalo Marcelo e Jorge Pinto (2019); Rafael Pinilla Pallejá (2006); Eduardo Matarazzo Suplicy (2002; 2006); Josué Pereira da Silva (2014), dentre outros, 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.

Assim, parece assistir razão à defesa da ideia de renda básica, mínima e/ou universal como um direito. Aliás, essa ideia é positivada como direito desde as chamadas *Poor Laws*, instituídas em 1536 e 1836, para amparar “pobres impotentes”, mendigos e vagabundos, que eram recolhidos a *workhouses*, as quais mais pareciam hospícios do que fábricas<sup>185</sup>. Essas leis vigoraram até 1948, quando foram revogadas pela Lei de Assistência Social do Reino Unido (RGU, 2007).

A propósito, foi nesse contexto de afirmação<sup>186</sup> ou difusão<sup>187</sup> dos direitos humanos que o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal pode ser considerado como um direito

(s/d) e “Los Derechos Humanos desde la Dimensión de la Pobreza. Una ruta por construir el sistema interamericano” (2007), trabalhos produzidos, respectivamente, pela Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) e pelo Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

<sup>185</sup> Ver “English Poor Law History” (1927), de Sidney Webb e Beatrice Webb; “The English Poor Law, 1780-1930” (1971) e “The Relief of Poverty, 1834-1914” (1972), de Michael E. Rose, e, editado por ele, “The Poor and the City: the English Poor Law in its urban context, 1834-1914” (1985); “Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living” (1979), de Peter Townsend; “The Politics of Poverty” (1982), de David Vernon Donnison; “The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age” (1984), de Gertrude Himmelfarb; “Poverty and Poor Law Reform in 19th Century Britain, 1834-1914. From Chadwick to Booth” (1998), de David Englander; “State, Society and the Poor in Nineteenth-Century England” (1999), de Alan Kidd (1999); “The Politics of Poverty” (2012), de Allen L. Scarbrough.

<sup>186</sup> Fábio Konder Comparato (2001) usa a expressão “afirmação histórica” para evitar a ideia, algo banalizada e equívoca, de desenvolvimento ou evolução histórica, como se fosse possível, em termos histórico-culturais, atingir-se um apogeu irreversível. Baseando-se nos documentos normativos que, desde a Baixa Idade Média, dispõem sobre os direitos das gentes, dos povos, do homem, enfim, dos direitos humanos (o que é um pleonasmo em si, haja vista que todo direito é obra humana para convívio humano), ele ressalta o processo de internacionalização dos direitos dos cidadãos em face dos Estados, o que se tornou necessário aprofundar e padronizar após as duas Guerras Mundiais e que se fez possível graças ao esforço internacional para a criação da Organização das Nações Unidas e a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948. Assim, diz, os direitos humanos são um marco de dupla face, uma voltada para o passado, outra voltada para o futuro, na medida em que assimila as contribuições do jusnaturalismo (ao delimitar o valor da dignidade como imperativo moral) e do positivismo (ao incorporar a dignidade como norma jurídica), protege as pessoas e os grupos de pessoas e aponta as diretrizes para a convivência numa sociedade cada vez mais diversa e global, o que, para ele, inaugura “um novo tempo histórico: a era da cidadania mundial” (COMPARATO, 2001, pp. 13-82).

<sup>187</sup> Flávia de Ávila (2014), apresenta uma perspectiva complementar. Ela observa que a DUDH é, de fato, o primeiro esforço comum, em âmbito global, com o difícil objetivo de compatibilizar visões de mundo por vezes aparentemente inconciliáveis (não é demais lembrar que os revolucionários franceses arrogaram-se a autoridade

humano, tendo como fundamento jurídico a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>188</sup>.

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>189</sup>, considerando:

Que os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal [...] a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente [...] Que a proteção internacional dos direitos do homem deve ser a orientação principal do direito americano em evolução; Que a consagração americana dos direitos essenciais do homem, unida às garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados, estabelece o sistema inicial de proteção que os Estados americanos consideram adequado às atuais circunstâncias sociais e jurídicas, não deixando de reconhecer, porém, que deverão fortalecê-lo cada vez mais no terreno internacional, à medida que essas circunstâncias se tornem mais propícias (OEA, 1948).

Essa Declaração estabelece, em seu Preâmbulo:

O cumprimento do dever de cada um é exigência do direito de todos. Direitos e deveres integram-se correlativamente em toda a atividade social e política do homem. Se os direitos exaltam a liberdade individual, os deveres exprimem a dignidade dessa liberdade. Os deveres de ordem jurídica dependem da existência anterior de outros de ordem moral, que apoiam os primeiros conceitualmente e os fundamentam. (OEA, 1948)

E, ainda, em seus Artigos XIV e XXIII, que “Toda pessoa” tem direito a “um nível de vida conveniente”, correspondente “às necessidades essenciais de uma vida decente” (OEA, 1948).

Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, realizada em Paris, em 10/12/1948<sup>190</sup>, em seu Preâmbulo c/c seu art. 25.1, dispõe:

---

de legisladores universais, ao proclamarem, em 1789, o que intitularam Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão). Nesse sentido, aponta ela, é menos uma afirmação (no sentido de consolidação) do que uma difusão (no sentido de disseminação) da importância de a convivência humana ser disciplinada por um documento normativo comum: ainda que se trate de um texto jurídico, como qualquer texto jurídico, ambíguo e vago, não é um texto teológico ou um texto moral; e ainda que seja uma mescla de idealismo, utilitarismo e pragmatismo, não deixa de ser uma “propaganda de liberdade”, uma “utopia de igualdade”, um padrão de respeito às diferenças e um libelo de resistência à dominação.

<sup>188</sup> Aqui cabe lembrar a definição de Supiot (2005) do Direito como contrato ou lei, que desempenham essencialmente a mesma função antropológica. Parece ser nesse sentido que Ferrajoli (2011, pp. 116-119) define a DUDH como contrato social internacional, assim como se pode definir a DADDH como contrato social regional e a Constituição brasileira como contrato social nacional.

<sup>189</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>190</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”.

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça [...] que os povos das Nações Unidas [...] decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres [...] da miséria [...] proclamam, de novo, a sua fé [...] na dignidade e no valor da pessoa humana [...] e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla [...] os Estados membros se comprometeram a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efetivo dos direitos [...] Artigo 25.1 – Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Como se pode ver, a comunidade internacional incorpora, em seu principal documento normativo, os valores da liberdade e da igualdade e o objetivo de promover justiça social a partir do bem-estar e das capacidades individuais.

Ratificando esse compromisso, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) lançou a Agenda 2030, na qual estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo o primeiro a “Erradicação da pobreza” ou “Erradicar [ou Acabar] com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” e o décimo a “Redução das desigualdades”, e, especificamente, no item 10.1, “Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional”<sup>191</sup>.

Diante do exposto, pode-se afirmar que, no que se refere a sua natureza jurídica, a ideia de renda básica, mínima e/ou universal é reconhecida pela comunidade internacional como um direito humano, e, portanto, um dever supranacional, com o objetivo de enfrentar e erradicar a pobreza no mundo e na América<sup>192</sup>.

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,

---

<sup>191</sup> Cortina (2022) propõe o uso do prefixo “pós” para “identificar com clareza projetos inadiáveis, empenhados em eliminar os flagelos da humanidade”, e do termo “pós-pobreza” para defender que “acabar com a pobreza é uma obrigação por pelo menos três razões: as pessoas têm o direito de serem ajudadas pela sociedade para não serem pobres, temos os meios materiais para isso e nos comprometemos a fazê-lo abertamente desde o primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)” (tradução nossa). Ver, também, “Acabar con la Pobreza: un reto para la cooperación internacional” (2003), de Manuel Iglesia-Caruncho, Pilar Jaime e Melba Castillo; e “¿Seguimos hablando de desarrollo? El paradigma del desarrollo humano del PNUD como saber-poder” (2015), de Juan Tellería.

<sup>192</sup> Segundo Franco Filho (2022), a Declaração Universal, por ser um tratado *lato sensu*, “não é susceptível de ratificação pelos Estados que a assinarem, sendo uma norma de *soft law*”. Já a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos manifestaram-se no sentido de que, “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). Também sobre a recepção das normas de Direito Internacional nos ordenamentos jurídicos nacionais, ver “Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional” (1996) de Flávia Piovesan.

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 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. Como se vê, são muitas questões em aberto, muitas situações em potencial<sup>193</sup>.

A propósito, Sen (2004) observa que uma teoria dos direitos humanos deve responder às seguintes questões:

(1) Que tipo de declaração faz uma declaração de direitos humanos? (2) O que torna os direitos humanos importantes? (3) Que deveres e obrigações os direitos humanos geram? (4) Por meio de quais formas de ação os direitos humanos podem ser promovidos e, em particular, se a legislação deve ser o principal, ou mesmo um meio necessário de implementação dos direitos humanos? (5) Os direitos econômicos e sociais (os chamados direitos de segunda geração) podem ser razoavelmente incluídos entre os direitos humanos? (6) Por último, mas não menos importante, como as propostas de direitos humanos podem ser defendidas ou contestadas, e como deve ser avaliada sua reivindicação de um status universal, especialmente em um mundo com muita variação cultural e prática amplamente diversa? (SEN, 2004, pp. 318-319)

---

<sup>193</sup> Também nesse aspecto a legislação brasileira pode ser caracterizada como simbólica, haja vista o disposto no Decreto 7.037/2009, que atribui à renda mínima papel central no Programa Nacional de Direitos Humanos, diretamente relacionada ao desenvolvimento e à inclusão econômico-social e ao enfrentamento das desigualdades estruturais, senão vejamos: consta (a) do “Eixo Orientador II: **Desenvolvimento e Direitos Humanos**”, (a.1) a “Diretriz 4: Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com **inclusão social e econômica**, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório”, especialmente o “Objetivo estratégico I: Implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social” e as ações programáticas “a) Ampliar e fortalecer as políticas de desenvolvimento social e de combate à fome, visando a inclusão e a promoção da cidadania, **garantindo** a segurança alimentar e nutricional, **renda mínima** e assistência integral às famílias”, “b) Expandir **políticas públicas de geração e transferência de renda para erradicação da extrema pobreza e redução da pobreza**”, “j) Integrar políticas de **geração de emprego e renda** e políticas sociais para o **combate à pobreza rural** dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais”, “k) Integrar políticas sociais e de **geração de emprego e renda** para o **combate à pobreza urbana**, em especial de catadores de materiais recicláveis e população em situação de rua” e “m) Promover o turismo sustentável com **geração de trabalho e renda**, respeito à cultura local, participação e inclusão dos povos e das comunidades nos benefícios advindos da **atividade turística**” e (a.2) a “Diretriz 5: Valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento”, especialmente o “Objetivo estratégico II: Afirmação dos princípios da dignidade humana e da equidade como fundamentos do processo de desenvolvimento nacional” e as ações programáticas “a) Reforçar o papel do Plano Plurianual como instrumento de consolidação dos Direitos Humanos e de **enfrentamento da concentração de renda e riqueza** e de promoção da inclusão da população de baixa renda” e “d) Regulamentar a taxaço do **imposto sobre grandes fortunas** previsto na Constituição”; e (b) do “Eixo Orientador III: Universalizar direitos em um contexto de desigualdades”, (b.1) a “Diretriz 7: Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena”, especialmente objetivos estratégicos e ações programáticas de ampliação de acesso a saúde, educação e “trabalho decente”, e (b.2) a “Diretriz 9: Combate às desigualdades estruturais” e (b.3) a “Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade”, sobretudo no que se refere à reparação histórica da discriminação e exclusão das populações descendentes de indígenas e africanos (BRASIL, 2009; grifo nosso).

O próprio Sen (2004, pp. 319-320, *passim*) oferece algumas respostas: (1) os direitos humanos podem ser vistos principalmente como exigências éticas; (2) a importância dos direitos humanos está relacionada ao significado das liberdades em face das interações sociais; (3) direitos humanos geram tanto obrigações perfeitas (para os Estados, por exemplo) quanto obrigações imperfeitas (para toda a sociedade), para além da caridade voluntária; (4) a implementação dos direitos humanos pode ir muito além da legislação, de modo que uma teoria dos direitos humanos não pode ser confinada ao modelo jurídico dos demais direitos, sendo mais bem protegidos e promovidos por outros meios que não os tradicionais (como a via judicial), a exemplo da discussão pública, do monitoramento e da defesa por organizações governamentais e não-governamentais; (5) os direitos humanos podem incluir liberdades econômicas e sociais, não sendo obstáculos para sua exigibilidade ética eventuais inadequação de institucionalização (não correspondência entre direitos e deveres) ou inviabilidade de realização, haja vista que podem ser considerados como obrigações imperfeitas, cuja obrigatoriedade é potencialmente tão cogente quanto a de qualquer direito; (6) a universalidade dos direitos humanos está relacionada menos a uma alegada semelhança entre todos os seres humanos (e, por extensão, todas as sociedades, o que desconsidera os diferentes valores não apenas entre sociedades distintas, mas também numa mesma sociedade, no tempo e no espaço) do que à necessidade de se utilizar a razão pública com objetividade ética (conceitos de Rawls) para resolver os problemas advindos das interações sociais (os quais demandam, como já dizia Smith, o exercício de vermos o mundo com os olhos dos outros).

Como já dito, Sen (1999; 2009) parte da teoria da justiça de Rawls, baseada na ideia de equidade, para propor uma ideia de justiça baseada nas capacidades individuais e em oportunidades para as pessoas. Em que pese ambas as perspectivas basearem-se numa exaustiva análise das liberdades (a exemplo de Kant e Bentham), a principal contribuição de Sen talvez seja destacar (associando, o que aparentemente pareceria contraditório, as preocupações ético-morais de Smith e econômico-sociais de Marx), destacar como a falta de oportunidades é um obstáculo para o desenvolvimento das capacidades e o exercício das liberdades, e, portanto, para a equidade. Isso permite analisar as relações entre riqueza e pobreza não apenas como um problema de justiça, mas também como um problema de direitos humanos, tanto em sentido ético-jurídico quanto em sentido ético-moral: é obrigação de todo Estado e toda sociedade encontrar meios tanto de proteger a riqueza quanto de evitar a pobreza.

Para tanto, é necessário atualizar o potencial<sup>194</sup>, ou, como diz Celso Lafer (1988), promover a “reconstrução”, ou, ainda, como diz Joaquín Herrera Flores (2008), a “reinvenção” dos direitos humanos<sup>195</sup>.

Lafer (1988) parte da constatação da ruptura da tradição humanista, que coloca o ser humano como valor-fonte da experiência ético-jurídica e a proteção jurídica do ser humano como critério justiça, iniciada pelas Declarações de direitos, continuada pelas Constituições nacionais e interrompida pelos horrores das duas Guerras Mundiais, sobretudo a segunda. Segundo ele, é a partir dessa experiência histórica que se abre a possibilidade, em verdade, a necessidade de se repensar e reconstruir os direitos humanos.

Num diálogo com o pensamento de Arendt, de quem foi aluno de doutorado, Lafer (1988, pp. 13-31) analisa a situação dos judeus perseguidos pelo nazifascismo, pouco a pouco privados do vínculo com um Estado (e, pois, da relação com um território, sua soberania e um

---

<sup>194</sup> Em suma, passar das palavras às ações, como diz Guy Aurenche (1980). Adverte ele: “Fala-se mais facilmente dos direitos humanos na medida em que se ignora o seu significado. Seria uma nova filosofia vinda em socorro de ideologias falidas? Ou um programa político miraculoso assegurando enfim a felicidade da humanidade? Uma tentativa espiritual que virá salvar um mundo materialista sobre o qual as Igrejas perderam o controle? A resposta é outra; não que os direitos do homem substituam a filosofia, a política, a fé. Eles se alimentam de todos esses esforços humanos e não se realizam a não ser através deles. E, entretanto, os direitos humanos limitam todos esses esforços, lembrando-lhes que não são um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço do homem. [...] Existe um laço fundamental entre a realidade planetária que nós experimentamos e o aprofundamento do movimento de defesa dos direitos humanos. Este servirão de grades e de guias à nossa humanidade ainda espantada com a sua própria descoberta. Pode-se falar de uma nova moral universal? Não creio, pois as diferenças ideológicas são fundamentais através do mundo. A menos que, além das diferenças e das oposições, sejamos todos capazes de dizer, uns aos outros, por meio de uma linguagem jurídica aceitável por todos, o que o homem tem sido, o que ele é, o que ele será. [...] Não apenas] um conjunto de termos, de textos, de declarações, mas também de [...] esforços em favor dos direitos do homem. Estes esforços devem levar em consideração tanto as violações da dignidade humana quanto as ações organizadas para que isso termine. Por meio delas se desenham, ao mesmo tempo, os limites e controvérsias dos direitos humanos” (AURENCHE, 1980, pp. 12-13).

<sup>195</sup> Como observa Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino (2010), a reinvenção dos direitos humanos passa pela compreensão de que tais direitos são “fonte[s] de proteção para as pessoas ao se fazer[em] presente[s] no momento das mudanças humanas, especialmente culturais. O desenvolvimento humano não pode se dissociar do Outro. Para viver e implementar esses tempos de argumentos éticos e estéticos, é necessário procurar quais valores orientam a caminhada do Ser humano para aquilo que é bom. Não se trata de difundir ações humanitárias travestidas de caráter assistencial. O problema precisa ser debatido com seriedade para que os territórios nacionais, por meio de suas constituições, possam garantir, minimamente, esse *modus vivendi* qualitativo” (AQUINO, 2010, p. 105). Atento à necessidade de reflexão entre o discurso normativo e sua prática cotidiana, ele defende tal mudança de perspectiva passa por dois critérios: alteridade e fraternidade. Em suas palavras, “A primeira categoria evidencia o reconhecimento do Outro enquanto complemento de compreensão sobre o significado de Ser humano. A segunda manifesta fora-de-si esse pensamento e percebe cada pessoa como Irmão. A Fraternidade enuncia o (novo) critério político a fim de se integrar a humanidade e suas culturas” (AQUINO, 2010, p. 106). Lembrando que “A intenção do contexto histórico para se criar os Direitos Humanos foi necessária e demonstrou que as pessoas podem sair de condições impróprias para a Vida e criam novos critérios de civilidade a fim de preservarem aquilo que Herrera Flores denominou de humanização da humanidade”, conclui: “Essa postura compreensiva transcende os interesses que circundam o ego e o distanciam do alter. [...] O Outro não se traduz como obstáculo para se impedir a plena satisfação dos desejos individuais” (AQUINO, 2010, pp. 124-125). Este trabalho alinha-se a essa perspectiva, na medida em que acredita que a relação entre riqueza e pobreza não necessariamente é inversamente proporcional, isto é, que é possível, deveria ser desejável, haver riqueza sem pobreza, e que tal pode ser alcançado quando todos tenhamos condições de garantir nossa própria subsistência.

povo), até seu confinamento em campos de concentração e extermínio. Observa ele, ecoando os ensinamentos de Arendt, que as experiências totalitárias (o nazifascismo como expressão do capitalismo e o stalinismo como expressão do socialismo) destituíram a cidadania de determinadas pessoas e grupos de pessoas e as transformaram em seres humanos desprotegidos e descartáveis (LAFER, 1988, p. 15).

Para o que nos interessa aqui, a experiência dos judeus em particular e dos apátridas em geral assemelha-se à situação dos pobres em todo o mundo, assim como o genocídio dos primeiros é o extremo absurdo das privações que acometem aos demais: numa escala de privação, primeiro se lhes nega a liberdade, depois a pátria, enfim a vida. Como diz o próprio Lafer (1988, pp. 15-16),

A ubiqüidade da pobreza e da miséria, assim como a da ameaça do holocausto nuclear; a coincidência entre a explosão demográfica e a descoberta das técnicas de automação que podem tornar segmentos da população descartáveis do ponto de vista da produção são, *inter alia*, situações que evidenciam a relevância e a atualidade das preocupações de Hanna Arendt [... como] condições de possibilidade de uma das propostas básicas da modernidade, que é a da conversão, com os direitos subjetivos e os direitos humanos, do homem como o sujeito de Direitos, legitimador do ordenamento jurídico [...] como um quadro de referência para repensar a reconstrução dos direitos humanos, numa época em que os homens em geral têm múltiplas razões para não se sentir nem à vontade nem em casa no mundo.

Partindo da concepção jusnaturalista, primeiro, e positivista, depois, e, assim, da transformação dos direitos subjetivos em direitos humanos, Lafer (1988, pp. 19-20, 35 ss.) destaca as “origens estoicas e cristãs” do valor da pessoa humana, que entende se converter em paradigma da Filosofia do Direito como “lógica razoável”, confrontada pela “lógica do não-razoável” do totalitarismo. Daí que, aponta ele, a ruptura do humano é também a ruptura do jurídico, razão pela qual se torna necessário “ir além do Direito para poder lidar com o próprio Direito” (LAFER, 1988, p. 21, 117 ss.).

Nesse sentido, cabe destacar aqui a defesa da “inaceitabilidade da privação da cidadania como sanção” e a luta sob a forma de resistência contra toda e qualquer situação de indignidade, como é o caso tanto da opressão quanto da privação. Invocando mais uma vez o pensamento de Arendt, diz Lafer (1988, p. 22):

a cidadania é o direito de ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos [...] os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um meio (o que já seria paradoxal, pois seria o artifício contingente da cidadania a condição necessária para assegurar um princípio universal), mas como um princípio substantivo, vale dizer: o ser humano, privado do seu estatuto jurídico [*status civitatis*], na medida em que é apenas um ser humano, perde as suas qualidades substanciais, ou seja, a possibilidade de ser tratado pelos Outros como um semelhante, num mundo compartilhado.

Considerando os direitos humanos como estratégia de enfrentamento da pobreza, a cidadania serviria como tática, a ser operacionalizada como propõe Herrera Flores (2008).

Primeiro, entendendo que os direitos humanos são, não um bem estático (como o direito à propriedade), mas um processo dinâmico (como o direito à liberdade), cuja prática (permanente, obstinada), esta sim, pode garantir o acesso a bens (HERRERA FLORES, 2008, pp. 8-29). Assim sendo, a garantia, pelo Estado, não apenas do direito, mas efetivamente de uma renda básica, mínima e/ou universal, em favor dos cidadãos, pode, ou, melhor, deve proporcionar a todas as pessoas o suficiente para sua subsistência ou sobrevivência física, no mínimo.

Segundo, que qualquer direito humano deve atender às condições ou aos requisitos de (1) realidade, isto é, ser um farol para uma visão realista de mundo sobre necessidades concretas e ações prioritárias; (2) mobilização, ou seja, que não se limite a um título sem exercício, tampouco limite a uma resistência ou resiliência (sentida, sofrida), o que muitas vezes anestesia a oposição e a revolta contra situações aviltantes; (3) organização, no sentido de promover sociabilidade e solidariedade, reunião e união, tendo em vista o enfrentamento às formas de exploração, exclusão e dominação e a decolonização dos saberes, poderes e seres; e (4) exterioridade, que considere as pessoas e os grupos de pessoas no tempo e no espaço, suas ancestralidades, heranças, costumes e práticas em face da alteridade, de modo a permitir uma convivência pacífica das diversidades, a partir de valores positivos, não negativos, e de ações de construção, não de destruição das diferenças (HERRERA FLORES, 2008, pp. 50-56). Desse modo, uma renda básica, mínima e/ou universal tem um importante papel de fomento, de estímulo à emancipação, à autonomia, enfim, do desenvolvimento dos interesses das pessoas, ou seja, deve proporcionar a todas as pessoas o necessário para sua existência psíquica e suas vivências sociais.

Terceiro, os direitos humanos devem cumprir cinco deveres ou compromissos, que aproximem os diferentes, criem “zonas de contato emancipadoras” e “induzam a práticas emancipadoras baseadas nas lutas pela dignidade [comum]”, quais sejam: (1) reconhecimento das diferenças, possibilitando a reação e, quando necessário, a luta; (2) respeito das diferentes origens, possibilitando a identificação das posições de privilégio e sujeição; (3) reciprocidade ante as desigualdades, possibilitando a reparação das injustiças históricas sem revisionismo, nem revanchismo; (4) responsabilidade, não pelos males históricos, mas por sua continuidade no presente; e (5) redistribuição, no sentido de, não expropriar, mas compartilhar, ou, mais precisamente, não incluir os excluídos pela exclusão por quem exclui historicamente, mas efetivamente interromper as exclusões reais e simbólicas e, assim, permitir as inclusões reais.

(HERRERA FLORES, 2008, pp. 56-58). Nesse sentido, uma renda básica, mínima e/ou universal deve proporcionar a todas as pessoas os meios para ressignificarem e reprogramarem suas vidas, de acordo com suas subjetividades e identidades, isto é, com igual liberdade de ser quem se é e ter o que se pode ter.

Quarto, os direitos humanos continuarão sendo o que são, representando o que representam, se não se promover uma “tríplice abertura”: epistemológica (todo saber é um saber, nenhum saber é todo o saber), política (todo poder é um poder parcial, nenhum poder pode poder tudo) e intercultural (todo ser é um ser único, nenhum ser é o único ser) (HERRERA FLORES, 2008, p. 58). Ora, se não se é, se não se tem, muito menos se pode ser, se não se pode ter, de modo que uma renda básica, mínima e/ou universal deve ser o mínimo providencial que viabilize a maximização existencial.

Quinto, os direitos humanos, para serem reinventados, não precisam ser revistos, precisam ser ressignificados, para o que podem contribuir estas quatro estratégias: primeiro, os direitos humanos devem ser uma base comum para se interpretar o mundo em sua vastidão e diversidade; segundo, os direitos humanos devem ser uma lente comum para se identificar e evitar a exploração e as desigualdades; terceiro, os direitos humanos devem ser um horizonte comum para se exercer a liberdade com tolerância; e quarto, os direitos humanos devem ser um lugar comum para se praticar a alteridade e a fraternidade e se viver com dignidade (HERRERA FLORES, 2008, pp. 83-106). Eis, pois, que uma renda básica, mínima e/ou universal deve ser a propriedade mínima de cada pessoa, que a ela se incorpore e a conscientize, tal como seu corpo e sua consciência, esses bens que são seus desde o nascimento e que devem ser seus durante toda a sua existência: somente sobre essa igualdade básica, mínima e universal é que se pode ser livre para se exercer a liberdade e verdadeiramente se viver com dignidade.

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 a uma renda básica, mínima e/ou universal. 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 pessoa, com liberdade, manter a própria vida.

### 3.1.3 Renda Básica de Cidadania como Dever e Direito Fundamental Social

A institucionalização ou positivação da ideia de renda básica, mínima e/ou universal no Direito brasileiro vem ocorrendo desde a promulgação da Constituição de 5/10/1988.

O texto constitucional, em seu Preâmbulo, invoca os “valores supremos” da “igualdade [formal]” e da “justiça [social]”, e em seus art. 3º, III, dispõe que um dos “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” é “erradicar a pobreza” (BRASIL, 1988c).

Assim, o Estado brasileiro, imbuído do valor da justiça social e do valor-direito da igualdade formal, assume o compromisso e fixa o objetivo de 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” (BRASIL, 1988c)<sup>196</sup>.

Para tanto, a Constituição originariamente previu, no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), “com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros [...] nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social”<sup>197</sup> (BRASIL, 1988c).

Desse modo, o compromisso-objetivo 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>198</sup>, que estabelece, em seu art. 1º, I, “e”, como um de

---

<sup>196</sup> A respeito de iniciativas de período anterior ao analisado neste trabalho, ver “Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades” (1998), organizado por Vera da Silva Telles et al.; e a dissertação de mestrado “A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa” (2002), de Elaine Cristina Lício.

<sup>197</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 111/2001, e cuja vigência foi prorrogada, por prazo indeterminado, em função da Emenda Constitucional 67/2010 (BRASIL, 1988c; 2001; 2010b). Desse modo, tornou-se permanente o compromisso do Estado brasileiro de enfrentar e erradicar a pobreza dentre seus cidadãos, contando para isso com um fundo que possui fontes orçamentárias predeterminadas.

<sup>198</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

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) (BRASIL, 1993).

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” (BRASIL, 1988c).

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” (BRASIL, 2021).

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>199</sup>, que “Institui a renda básica de cidadania” (RBC), e na Lei 10.836/2004<sup>200</sup>, que criou o “Programa Bolsa Família” (PBF) (BRASIL, 2004a; 2004b).

Mais recentemente, a Lei 13.982/2021, dentre outras disposições, altera a LOAS, estabelecendo “parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social

---

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” (BRASIL, 1993). 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) (BRASIL, 1988c).

<sup>199</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) (BRASIL, 2004a).

<sup>200</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 (BRASIL, 2004b). 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” (BRASIL, 2004d).

[...] 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” (BRASIL, 2021a).

Por sua vez, a Lei 14.284/2021, dentre outras disposições, revoga a Lei 10.836/2004 (extinguindo, assim, o PBF)<sup>201</sup> e “Institui o Programa Auxílio Brasil [PAB]”, estabelecendo, em seu art. 4º, os “benefícios financeiros” “Primeira Infância” (inc. I), “Composição Familiar” (inc. II), “Superação da Extrema Pobreza” (inc. III) e “Compensatório de Transição” (inc. IV), “destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades<sup>202</sup> [...] observadas as metas [de taxas de pobreza]<sup>203</sup>”, tendo, pois, como critério ou condição de elegibilidade, “as famílias” (§ 1º) (BRASIL, 2021a).

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

---

<sup>201</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) (BRASIL, 2023b).

<sup>202</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” (BRASIL, 2021; 2023b). 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>203</sup> O art. 42 da Lei 14.284/2021 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, 2021g)

10.836/2004; 11 do Decreto 5.209/2004; 22 da Lei 14.284/2021; e 12 da Medida Provisória [MP] 1.164/2023<sup>204</sup>) (BRASIL, 2004b; 2004d; 2021f; 2023b).

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 14.284/2021; e 14, § 5º, da MP 1.164/2023) (BRASIL, 1993; 2004d; 2021; 2023b). O FCEP, previsto no art. 79 dos ADCT e especificado na LC 111/2001, como se viu, 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 (BRASIL, 1988c; 2001; 2004b). Também a MP 1.164/2023, que reinstituíu o PBF, não vincula suas ações aos recursos do FCEP (BRASIL, 2023b).

Como se vê, esse arcabouço normativo define o compromisso-objetivo de erradicar e o dever-obrigação de enfrentar a pobreza mediante o pagamento de benefício financeiro por parte do Estado brasileiro. Por consequência, pode-se afirmar que a ideia de renda básica, mínima e/ou universal pode ser caracterizada não apenas como um direito humano<sup>205</sup>, mas também como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros.

Sem esmiuçar as controvérsias sobre a caracterização dos direitos fundamentais, não se pode desconsiderar a relevância de suas formulações teóricas, analíticas e dogmáticas e, sobretudo, sua previsão normativa no texto constitucional<sup>206</sup>. Para o que aqui interessa, utilizam-se as características e os aspectos dos direitos fundamentais como uma base segura para uma definição jurídica do conteúdo e da eficácia do que, em termos político-sociológicos, considera-se como cidadania, assim entendido o conjunto de direitos e deveres “civis”

---

<sup>204</sup> Após a defesa e antes do depósito desta tese, a MP 1.164/2023 foi convertida na Lei 14.601/2023, sem prejuízo à análise que se segue, razão pela qual se mantém a referência ao texto da MP (BRASIL, 2023b; 2023c). Ainda a título de atualização, cumpre registrar que a Lei 14.601/2023 veio a ser regulamentada pela Portaria 897/2023, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BRASIL, 2023e).

<sup>205</sup> Sobre o reconhecimento de direitos humanos, sua definição em âmbito internacional (global e regional) e sua exigibilidade em âmbito nacional (local), basta o que se disse acima. Em complemento ao que diz sobre a natureza, a validade e a aplicabilidade das Declarações internacionais de direitos humanos (tratados *lato sensu*), Franco Filho (2022) diz que os tratados *stricto sensu* devem ser ratificados pelo Direito nacional, a exemplo do que fazem o Decreto 591/1992, que ratifica o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 19/12/1966, e o Decreto 592/1992, que ratifica o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Já o Decreto 678/1992 “promulga” a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22/11/1969. Nenhum desses instrumentos normativos fala expressamente sobre a pobreza, tampouco sobre o direito/dever de renda básica, mínima e/ou universal, mas todos eles, como era de se esperar, fundamentam-se no princípio da dignidade: no caso dos dois primeiros, consta dos *consideranda* “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” e “que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana”, respectivamente; no caso do terceiro, consta do art. 11 que “1. Toda pessoa tem direito [...] ao reconhecimento de sua dignidade” (BRASIL, 1992a, 1992b, 1992c).

<sup>206</sup> A propósito, ver Ingo Wolfgang Sarlet (1998, pp. 27 ss.) e Virgílio Afonso da Silva (2005, pp. 127 ss.; 2009, pp. 26 ss.)

(individuais), políticos e sociais, consoante a definição de Marshall (1963), Carvalho (2013, pp. 10 ss.), em sua análise da trajetória da cidadania no Brasil<sup>207</sup>.

Como se verá, neste trabalho, define-se a cidadania como a relação político-jurídica entre cidadãos e um Estado. Essa definição baseia-se, em termos político-sociológicos, na teoria de Leon Duguit<sup>208</sup>, e, em termos jurídicos, na teoria dos *status* de Georg Jellinek<sup>209</sup>.

De Duguit, toma-se de empréstimo a concepção do Direito como produto da solidariedade social<sup>210</sup>. Segundo ele,

---

<sup>207</sup> Thomas Marshall (1963, pp. 57 ss.) define cidadania como um determinado conjunto de direitos dos cidadãos entre si e em face do Estado e afirma que a formalização jurídica da cidadania pode ser representada pela paulatina positividade de direitos “civis” (individuais), políticos e sociais. Considerando a História da Inglaterra, ele lembra que no século XVIII, positivaram-se os direitos “civis” (individuais); no século XIX, os direitos políticos; e no século XX, os direitos sociais. Segundo ele, não se trata apenas de uma sequência cronológica, sendo possível afirmar que existe uma lógica interna a esse processo, segundo a qual a cidadania plena seria a combinação perfeita de liberdade, participação e igualdade, situação esta que jamais foi registrada historicamente, mas que serve como ideal algo utópico e como parâmetro para avaliar experiências históricas concretas. Aplicando esse modelo para analisar a história da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho (2013, pp. 7-14, 219-229) observa duas diferenças fundamentais da experiência brasileira para a inglesa: maior ênfase nos direitos sociais e inversão da lógica de reconhecimento e proteção dos direitos. De fato, diz ele, desde quando o Brasil passou a ser considerado um Estado de Direito independente, as maiores preocupações do governo giram em torno da manutenção do *status quo*, com a formação de uma elite imbricada aos Poderes do Estado, e da distribuição de direitos sociais, com a consequente concentração de riqueza e aprofundamento da desigualdade social. Com tanto destaque para os direitos sociais, dissociado do sentido de sua conquista, os direitos “civis” (individuais) e políticos ficaram em segundo plano, e não teriam se desenvolvido necessariamente a partir da tomada de consciência e de reivindicações dos cidadãos, mas de concessões feitas pelo Estado para se adaptar aos momentos históricos, muitas vezes por razões econômicas, mantendo inalteradas, o quanto possível, as relações de poder.

<sup>208</sup> Adota-se a teoria de Leon Duguit por se entender que está situada entre dois extremos teóricos subjetivista (como é o caso das doutrinas de Direito Natural) e objetivista (como são os casos da teoria da instituição de Maurice Hauriou, segundo a qual “são as instituições que fazem as regras de direito e não tais regras que fazem as instituições” [apud TREVES, 1987, p. 134], e a teoria da consorciação de Otto von Gierke, segundo a qual o Direito é “uma manifestação da vida comum” [...] um produto da consorciação que tem uma vida própria, uma consciência jurídica própria e, portanto, tem também uma força interior independente da força exterior do Estado e que a precede” [TREVES, 1987, p. 134]).

<sup>209</sup> Segundo Robert Alexy (1986, pp. 254-275), a teoria de Jellinek se baseia em critérios abstratos formais e estabelece tipos ideais igualmente formais. Tais critérios e tipos estão alinhados ao seu objetivo de sistematicidade, expressa no título da obra em que ele apresenta essa teoria (“Sistema dos Direitos Públicos Subjetivos”), publicada em 1892. Para além das muitas críticas que lhe vêm sendo dirigidas desde então, como demonstrado por Alexy (1986, pp. 269-175), este reconhece sua “legitimidade científica [...] Como tentativa de compreender estruturas complexas”, o que, aponta ele, é implicitamente reconhecido pelos críticos, na medida em que é a partir dela que estes propõem suas próprias classificações, como as quatro citadas pelo próprio Alexy (1986, pp. 254-255) e as doze citadas por Sarlet (1998, p. 162). Isso atesta a “vitalidade da teoria” e sua “grande relevância como fundamento de classificações dos direitos fundamentais”, como diz Alexy (1986, p. 254), servindo como base para “a tese de uma multifuncionalidade dos direitos fundamentais”, como diz Sarlet (1998, p. 162).

<sup>210</sup> Segundo Soares (2022, pp. 55-61), o conceito de solidariedade social foi proposto por Auguste Comte em seu “Curso de Filosofia Positiva” (1830), posteriormente renomeado para “Sistema de Filosofia Positiva” (1848), como um dos pilares da Sociologia, que ele nomeara inicialmente de Física Social. Durkheim desenvolveu o conceito em “Da Divisão Social do Trabalho” (1893), no qual afirma que a solidariedade é uma relação moral que faz com que os indivíduos se percebam como pertencentes a uma mesma sociedade e se ajudem mutuamente, conforme uma organização baseada na divisão social do trabalho, sendo caracterizada como solidariedade mecânica (própria das sociedades pré-capitalistas, nas quais os trabalhos são independentes e a função do Direito é manter as tradições) e como solidariedade orgânica (própria das sociedades capitalistas, nas quais os trabalhos são interdependentes e a função do Direito definir e garantir direitos e deveres comuns, isto é, a serem compartilhados pelos integrantes da sociedade). Neste trabalho, vale-se do conceito de solidariedade orgânica para caracterizar a relação político-jurídica entre cidadãos e um Estado.

em todas as formas de agrupamento humano existe uma única realidade, a pessoa humana, isto é, a consciência e a vontade do indivíduo [... a] consciência das necessidades comuns que não podem satisfazer senão por meio da vida em comum (solidariedade por semelhança) [... e a] consciência de ter atitudes e necessidades diversas e de não poder garantir a satisfação dessas necessidades senão através de uma troca de serviços devido à diversidade das atitudes particulares (solidariedade pela divisão do trabalho). (*apud* TREVES, 1987, p. 128)

Daí sua conhecida fórmula da regra geral de conduta individual alinhada à vida social: “Não fazer nada que diminua a solidariedade social por semelhança e a solidariedade social por divisão do trabalho; fazer tudo que materialmente o indivíduo pode fazer para aumentar a solidariedade social em suas diversas formas” (*apud* TREVES, 1987, p. 128). Daí, também, como observa Renato Treves (1987, p. 130), o entendimento de Duguit de que os direitos subjetivos decorrem não de “uma qualidade inerente ao homem, como tal independente da sociedade e das regras do viver social”, nem de um “princípio da estatalidade do direito, isto é, de sua redução ao direito do Estado”. Daí, então, a tese de que o que se chama de direito subjetivo é, em verdade, a “situação jurídica subjetiva” em conformidade a uma “regra de direito” (uma situação jurídica objetiva, poder-se-ia dizer), ou seja, a conduta individual conforme a solidariedade social (DUGUIT *apud* TREVES, 1987, pp. 130-131). Daí, enfim, a observação de que a sociedade “concebeu o direito antes de conceber o Estado e não o Estado antes de conceber o direito, e a noção do direito, tanto em sentido objetivo como subjetivo, é, portanto, anterior e superior à noção de Estado”, no sentido de que também o Estado, ou principalmente o Estado, deve se submeter ao Direito tanto quanto, ou ainda mais, do que os cidadãos, de modo que a vontade dos governantes, sua conduta individual, “é uma vontade jurídica capaz de impor a constrição somente no momento em que se manifesta nos limites que lhe são traçados pela regra do direito” (*apud* TREVES, 1987, p. 131).

Essa noção de situação jurídica lembra tanto a dicotomia de direitos (subjetivos) e Direito (objetivo) quanto o debate sobre as dimensões, perspectivas ou enfoques subjetiva ou objetiva dos direitos fundamentais<sup>211</sup>. Lembra, sobretudo, o que Jellinek chama de *status*, que define como “uma relação com o Estado que qualifica o indivíduo” (*apud* ALEXY, 1986, p. 255).

Robert Alexy (1986, p. 255), analisando a teoria de Jellinek, observa que

*status* é alguma forma de relação entre cidadão e Estado. Como uma relação que qualifica o indivíduo, o *status* deve ser uma situação, e, como tal, diferenciar-se de um direito. Isso porque o Estado, na forma como Jellinek o expressa, tem como conteúdo o “ser” e não o “ter” jurídico da pessoa [...] Por meio da concessão do direito de votar e do direito de livremente adquirir propriedade, modifica-se o *status* de uma

---

<sup>211</sup> A propósito, ver Sarlet (1998, pp. 147, 151-153, 161), que prefere o termo perspectiva ao termo dimensão, e Silva (2009, pp. 26-27, 185-187), que usa os termos enfoque e dimensão.

pessoa e, com isso, o seu ser, enquanto a aquisição de um determinado terreno diz respeito apenas ao seu “ter”.

Jellinek define o conceito de *status* a partir de quatro formas de relação, assim resumidas por Ingo Wolfgang Sarlet (1998, pp. 162-163):

No âmbito do [...] *status* passivo (*status subjectionis*), o indivíduo estaria subordinado aos poderes estatais, sendo, neste contexto, meramente detentor de deveres, e não de direitos, significando, de outra banda, que o Estado possui a competência de vincular o cidadão juridicamente por meio de mandamentos e proibições [...] ao indivíduo [também] é reconhecido um *status negativus*, consistente numa esfera individual de liberdade imune ao *jus imperii* do Estado, que, na verdade, é poder juridicamente limitado. O terceiro *status* [...] é o assim denominado *status positivus* (ou *status civitatis*), no qual ao indivíduo seria assegurada juridicamente a possibilidade de utilizar-se das instituições estatais e de exigir do Estado determinadas ações positivas [...] Por derradeiro [...] um *status activus* ao cidadão, no qual este passa a ser considerado titular de competências que lhe garantem a possibilidade de participar ativamente da formação da vontade estatal, como, por exemplo, pelo direito de voto.

Assim, pois, como diz Alexy (1986, p. 254), a teoria dos *status* de Jellinek é “O paradigma de uma teoria de posições globais abstratas” do sujeito em face do Estado. Ocorre, todavia, como também diz Alexy (1986, p. 254), que “o direito fundamental completo é um feixe de posições de diferentes conteúdos e diferentes estruturas [...] um tipo de posições globais concretas”.

Aqui, cumpre focar no direito objeto deste trabalho, com o objetivo de definir sua posição parcial abstrata, isto é, qual seria, a partir da interpretação de sua previsão constitucional, sua estrutura e seu conteúdo, sua eficácia e sua função.

Parte-se da premissa de que as situações dos cidadãos em face do Estado, assim como as posições de seus direitos no catálogo dos direitos fundamentais, não são estanques, nem extremas e, pois, absolutas, como marcas ou pontos dispostos numa linha reta unidimensional; seriam fluidas e contíguas e, pois, relativas, como conjuntos ou células dispostos no interior de uma linha curva multidimensional, como num globo ou organismo.

Nesse sentido, considera-se hipoteticamente a situação de um cidadão (considerado subjetivamente, em seus aspectos individuais e transindividuais<sup>212</sup>) em face tanto dos demais cidadãos (igualmente considerados subjetivamente) quanto do Estado (considerado objetivamente, como espaço ou esfera pública<sup>213</sup>), e, simplificada, os direitos

---

<sup>212</sup> Usa-se a expressão “direitos transindividuais” no sentido que se lhe atribui a doutrina constitucionalista, qual seja, de direitos que não se limitam a um indivíduo, mas que são compartilhados por mais de um indivíduo, englobando, assim, os direitos individuais homogêneos (a exemplo dos direitos do consumidor), os direitos coletivos (a exemplo dos direitos sindicais), os direitos sociais (a exemplo do direito à saúde) e os direitos difusos (a exemplo dos direitos ambientais). A propósito, ver Clara Cardoso Machado Jaborandy (2016, pp. 20-53, *passim*).

<sup>213</sup> Por espaço ou esfera pública entende-se o *locus* por excelência da vida política, no interior do qual se desenvolve a vida econômico-social, cuja estrutura e cujo funcionamento se mantém sob o influxo de normas éticas (de

fundamentais como direitos de defesa ou direitos à proteção (aos quais correspondem respectivamente os deveres de abstenção e os deveres de prestação).

Assim sendo, pode-se caracterizar o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal como direito social (tanto em sentido normativo quanto em sentido dogmático como no sentido que aqui se denomina direito à proteção correspondente a dever de prestação), com a estrutura ou sob a forma de direito de cidadania ou reflexo do *status civitatis* ou, especificamente, do *status positivus socialis* de que fala Sarlet (1998, pp. 164-165).

Proposta essa localização no catálogo de direitos fundamentais e essa estrutura ou forma de direito social, cumpre perquirir sobre seu conteúdo.

A própria ideia de o Estado garantir aos cidadãos e estrangeiros residentes uma renda básica, mínima e/ou universal sinaliza que o respectivo direito há de ter um conteúdo básico, mínimo e universal, ou, nos termos propostos por Virgílio Afonso da Silva (2009, pp. 23-24, 26-27, 185-186), um conteúdo mínimo, essencial e objetivo: mínimo porque, “sem a garantia desse mínimo, a garantia do próprio direito seria de pouca valia”; essencial porque não pode ser restrito pelo “legislador ordinário [...] em sua tarefa de concretizador dos direitos fundamentais”; e objetivo porque “deve ser definido a partir do significado desse direito para a vida social como um todo”.

A essa caracterização, acrescenta-se que os direitos fundamentais em geral, e o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal em particular, não de ter um conteúdo básico (necessário e suficiente à defesa ou proteção do bem jurídico), mínimo (pois não pode ser restrito pelo legislador, em sua tarefa de especificação, nem pelo administrador ou julgador, em suas tarefas de concretização) e universal (pois se estende a todos os integrantes da sociedade, ressalvados os direitos dos cidadãos naturalizados atinentes ao governo e natos atinentes à soberania do Estado), sob pena de não poder ser considerado como direito fundamental, mas como um direito subjetivo inferior supedâneo de um direito fundamental superior.

A doutrina constitucionalista diverge se o conteúdo de um direito fundamental tem uma extensão absoluta ou relativa, isto é, se esse conteúdo seria uma “barreira intransponível, independentemente da situação e dos interesses que eventualmente possa haver em sua restrição” ou “depende das condições fáticas e das colisões entre diversos direitos e interesses no caso concreto [...] não será sempre o mesmo e irá variar [*sic*] de situação para situação,

---

etiqueta, morais ou jurídicas), a exemplo da família, de comunidades em geral (como tribos, seitas ou ordens religiosas, empresas e sociedades comerciais), da sociedade e, sobretudo, do Estado. Nessa definição, considera-se o conceito de “esfera pública” de Jürgen Habermas (1961) e os aportes conceituais de Nuria Cunill Grau (1997, pp. 275-285) para distinguir o que, numa sociedade, é “social” ou “público”.

dependendo das circunstâncias e dos direitos em jogo em cada caso” (SILVA, 2009, pp. 27, 187-201).

Também quanto a essa característica cabe outro adendo, a título de tomada de posição. Em que pese o risco de se afirmar, em Direito, que um direito é absoluto, entende-se que o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal não pode ter outra extensão senão absoluta, porque ser relativa seria uma abertura inadequada às contingências dos governos de ocasião e, assim, um risco sempre presente de esvaziamento ou anulação. Não se quer com isso afirmar que se trata de um direito absoluto no sentido de rígido como uma cláusula pétrea (o inc. IV do § 4º do art. 60 refere-se especificamente a “direitos e garantias individuais”), apenas que não pode ser flexível a ponto de admitir a possibilidade de se esgarçar e desaparecer em decorrência de ação ou omissão dos Poderes do Estado.

Como se verá, esse aspecto formal há de ser complementado, por óbvio, pelo aspecto material. É a isso que se refere quando se fala em tarefa de especificação do legislador e tarefas de concretização do administrador e do julgador sobre o direito sob análise. Nesse sentido, entende-se que o conteúdo do direito a uma renda básica, mínima e/ou universal, isto é, o bem jurídico que defende e protege é a vida digna, cuja extensão não pode ser relativizada aquém de um mínimo existencial. Ademais, entende-se que a definição desse conteúdo, ou seja, o que há de ser considerado vida digna, não é somente tarefa de especificação do legislador, mas também tarefa de concretização do administrador e do julgador e da doutrina, considerada, sempre, a realidade empírica.

Delineados, em termos doutrinários, o conteúdo e a extensão do direito sob análise, resta demonstrar tais características a partir da atuação do Estado. Aqui, trata-se da atuação normativa e jurisdicional. Abaixo, tratar-se-á da atuação administrativa.

Como dispõe a Constituição brasileira, em seu 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, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...] 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988c)

Considere-se o que dispõe 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 (a propriedade) 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, *caput*: “São direitos [fundamentais] sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Desse conjunto de direitos, importa destacar o direito de “assistência aos desamparados”, especificado no parágrafo único (incluído pela EC 114/2021): “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar”.

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 como iniciativa de enfrentamento da pobreza.

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 artigos; e pelo Decreto 10.582/2021, 93 artigos. 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 artigos, como dito acima. A MP 1.164/2023, que reinstalou o PBF, possui 28 artigos.

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 dos 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 concreta, talvez por se tratar de situação de urgência e da imediatidade da causa de ordem sanitária (pandemia de Covid-19) e dos efeitos de ordem econômica (recessão decorrente do isolamento social)<sup>214</sup>.

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” e “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” e 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

---

<sup>214</sup> A propósito, ver Valim (2017; 2020), que, ao analisar o instituto da RBC no contexto da pandemia de Covid-19, caracteriza-o como uma iniciativa estatal que, em lugar de uma situação ou estado de exceção, passa a ser uma regra de Estado de exceção, ou seja, como uma ação ou manifestação sob uma forma jurídica que reflete as características econômico-sociais e políticas do neoliberalismo. Numa análise biopolítica desse contexto, não foram poucas as manifestações críticas no sentido de que governos nacionais mundo afora fizeram uma gestão “necropolítica” da pandemia, numa clara e terrível exemplificação, em escala global, do termo cunhado por Achille Mbembe. Numa antevisão desse cenário, sobretudo para as vidas das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, Butler (2020) diz “Se a vida da pessoa ou da classe subordinada é interrompida, o dominador se torna a norma e a relação imposta de desigualdade dá lugar ao genocídio. Ninguém domina os mortos, exceto se apaga completamente seu rastro”.

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 o arcabouço normativo sobre a RBC, cabe 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), a fim de viabilizar o exercício do direito.

Como o Poder Executivo Federal não o fez, a Defensoria Pública da União (DPU) ajuizou o Mandado de Injunção (MI) 7300 perante o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>215</sup>, 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” (BRASIL, 2021c).

O Poder Legislativo (isto é, o Congresso Nacional) não apenas não atendeu ao apelo do STF como restringiu a eficácia do direito à RBC, 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.

---

<sup>215</sup> Segundo notícia na homepage do Supremo Tribunal Federal (2021b), “O mandado de injunção, instrumento processual que visa suprir a omissão do poder público em garantir um direito constitucional, foi impetrado pela Defensoria Pública da União (DPU) em favor de um cidadão que alegou carecer dos recursos necessários para manutenção de existência digna. Ele vive em situação de rua, está desempregado, tem deficiência intelectual moderada e sobrevive apenas com recursos recebidos do Programa Bolsa Família, no valor de R\$ 81, após ter requerido, sem sucesso, benefício de prestação continuada destinado a pessoas com deficiência. A DPU apontava omissão do Poder Executivo federal na regulamentação do programa, previsto em lei há mais de 17 anos, e solicitou a fixação do valor da renda básica em um salário mínimo mensal, até que o benefício previsto na lei de 2004 seja regulamentado”. Tão importante é a importância do tema que a Defensoria Pública da União instituiu um Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã “com o objetivo de planejar, definir, coordenar e promover ações estratégicas da Defensoria Pública da União voltadas à implementação da Renda Básica da Cidadania”, ou seja, não apenas para propor o referido Mandado de Injunção, mas para promover “ações, judiciais e extrajudiciais, perante instituições, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em permanente diálogo e com contribuições recíprocas com a sociedade civil” (BRASIL, 2021a).

No que se refere à validade (isto é, ao valor que se reconhece com a norma, ou ainda, ao valor que se atribui o um fato ou ato), trata-se de uma norma constitucional definidora de um direito fundamental social (e, por extensão, do respectivo dever), especificada por normas de organização (de instituições e institutos de concretização desses direito e dever), consoante a classificação proposta por Luís Roberto Barroso (2016, pp. 87-118).

Trata-se de normas válidas tanto em sentido material quanto em sentido formal: em sentido material, por definir um direito dos cidadãos e um dever do Estado, ou seja, reconhecer um valor (dignidade) para proteger um bem (vida) e prestar o amparo (benefício financeiro anual ou mensal), consoante normas programáticas pertinentes (igualdade formal e justiça social); em sentido formal, por especificá-lo como direito fundamental social (inicialmente implícita e mais amplamente, posteriormente expressa e mais restritamente) e dever fundamental (cabendo indagar se estatal ou social, como se verá), com vigência imediata (inicialmente, a data de publicação da Lei; posteriormente, a data de publicação da EC) e competência estabelecida (Poder Executivo da União). Em suma, para lembrar as lições de Ferraz Jr. (1988, pp. 197-199), sobre o conceito de validade, trata-se de um valor social (algo que é valorizado) e um valor jurídico (algo que deve ser valorizado) por toda a sociedade, inclusive ou sobretudo pelo Estado.

A publicação da EC 114/2021 representa uma significativa mutação constitucional restritiva (formalmente admitida, mas materialmente inadequada), senão no conteúdo, então na extensão do direito, e, também, do respectivo dever: não se trata mais de um direito de toda a sociedade, mas da parcela da sociedade em situação de vulnerabilidade social; e não se trata mais de um dever de toda a sociedade, inclusive do Estado, mas de um dever do Estado, permitida a participação da sociedade, a título de caridade ou filantropia; como consequência, passou a se tratar não de um direito social *lato sensu*, mas de um direito social *stricto sensu*, um direito dos pobres, vulneráveis ou necessitados<sup>216</sup>; não se trata mais de um direito fundamental de proteção e um dever fundamental de prestação (tanto em sentido vertical, dos

---

<sup>216</sup> O acionamento do STF pela DPU, em sede de jurisdição constitucional, mostrou-se imprescindível para despertar o tema (que parecia adormecido ante a omissão de regulamentação por parte do Poder Executivo da União) e reacender o debate (tão necessário sobretudo no contexto de hipervulnerabilização econômico-social durante a pandemia de Covid-19). A decisão do STF, por seu caráter *top down*, representa um passo importante, mas ainda insatisfatório, na concretização do direito à renda básica de cidadania (RBC). Sem embargo ao possível argumento de que a Constituição, no que se refere à RBC, não mais desempenha função meramente simbólica, ainda há muito a se fazer por sua força normativa. Nesse sentido, aventa-se a hipótese de uma atuação, como movimento judicial *button up*, em sede de jurisdição comum, por parte tanto da Defensoria Pública da União quanto das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital e dos Ministérios Públicos Federal, Estaduais e Distrital, por meio de ações civis públicas. Este argumento foi sugerido, por ocasião da defesa pública perante a banca examinadora desta tese de doutorado, pelo Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr., a quem se agradece penhoradamente.

cidadãos para com o Estado, e vice-versa, quanto em sentido horizontal, dos cidadãos entre si, nos termos apresentados por Sarlet [1998, pp. 382-402] e por Silva [2005, pp. 50 ss.]), mas de um direito e um dever fundamentais de tutela (em sentido vertical, do Estado para com o cidadãos, como define Sarlet [1998, pp. 154-155]).

Já no que se refere à eficácia (isto é, à possibilidade de produção de efeitos pela norma, ou, ainda, a sua concretização na realidade), trata-se de normas eficazes quanto ao aspecto da aplicabilidade, mas ineficazes ou não suficientemente eficazes quanto ao aspecto da efetividade, para lembrar os termos usados por José Afonso da Silva (1967, pp. 63 ss.) e Barroso (2003) e a categorização de Ferraz Jr. (1988, pp. 199-203).

Trata-se de normas técnico-normativamente eficazes, ou seja, têm aplicabilidade originalmente limitada (carente de especificação) e posteriormente contida (decorrente de restrição), não carecendo de outra norma regulamentadora, apenas 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); no entanto, 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 Poder Judiciário do que de cumprimento por parte dos Poderes Legislativo e Executivo).

Considerando-se que nenhuma norma constitucional é plenamente eficaz por si só e, pois, que “todas as normas [constitucionais] são de eficácia limitada”, haja vista a possibilidade, sempre presente, de sua especificação ou regulamentação, ampliativa ou restritiva (SILVA, 2009, p. 255), pode-se afirmar que a norma definidora do direito sob análise vem sendo paulatinamente especificada ou regulamentada, em sentido restritivo, inicialmente por normas de organização infraconstitucional e finalmente por uma norma definidora de direito constitucional. Tais normas nunca tiveram eficácia plena; nem aplicabilidade imediata ou atual, integral ou concreta; tampouco efetividade suficiente. Sua eficácia sempre foi limitada, donde sua aplicabilidade mediata ou diferida; parcial (ínfima) e abstrata (vaga); e, pois, efetividade de inexistente para insuficiente: em termos normativos, inicialmente, por falta de especificação ou regulamentação, e, posteriormente, por especificação ou regulamentação em sentido restritivo; em termos fáticos, nem por adesão, nem por imposição institucional, tampouco social.

A falta de definição de um valor monetário, assim como de uma fonte de financiamento para o benefício de uma renda básica, mínima e/ou universal no Brasil demonstra

essa limitação não apenas fática, mas também normativa. Assim, pois, o Estado brasileiro, primeiro por omissão, depois por ação, regula a pobreza e a riqueza, no sentido de disciplinar e controlar o acesso ou não dos cidadãos a bens e serviços, e o faz pela manipulação da eficácia das normas que definem o direito sob análise e organizam as instituições e os institutos que lhe atribuem tutela em lugar de proteção<sup>217</sup>.

Por essas razões, pode-se afirmar que o arcabouço normativo brasileiro sobre o enfrentamento e a erradicação da pobreza desempenha uma função simbólica. Consoante a tipologia utilizada por Neves (1994b, pp. 39, 41), tem-se uma “legislação como forma de compromisso dilatatório” e uma “legislação-álibi”.

Aqui cabe uma crítica em três níveis. Primeiro, porque, de inefetividade de norma constitucional definidora de direitos, passa-se a um esvaziamento normativo de um direito fundamental social. Segundo, porque, da constitucionalização simbólica em sentido negativo (insuficiente concretização normativo-jurídica), passa-se à constitucionalização simbólica em sentido positivo (função político-ideológica do texto constitucional). Terceiro, porque, o Estado age simbólica e retoricamente, o que caracteriza um abuso de poder, cujo exercício reconhece, mas fetichiza o direito; estabelece, mas escamoteia o dever; anuncia, mas difere o objetivo.

Quanto a esse terceiro nível, convém aprofundar a análise.

A inefetividade das normas que reconhecem, definem e especificam o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal no Brasil revela um déficit tanto no dever-obrigação de enfrentar quanto no objetivo-compromisso de erradicar a pobreza.

Seguindo-se mais uma vez a metodologia de análise de discurso crítica textualmente orientada, proposta por Fairclough (1992, pp. 106, 110, 117 ss.), observa-se que a estrutura ou arquitetura do texto constitucional e da legislação infraconstitucional sobre a pobreza estabelece “esquemas retóricos” que evidenciam “diferentes modos de racionalidade e modificações nos modos de racionalidade” e que impactam a prática discursiva e a prática social do discurso subjacente e decorrente do texto: como prática discursiva, isto é, como processo de “produção, distribuição e consumo textual”, os textos são manipulados pelos produtores (os

---

<sup>217</sup> A propósito, Vinícius Leopoldino do Amaral (2021, p. 7), ao “avaliar a desejabilidade e a viabilidade técnica da adoção da renda básica (universal) no Brasil”, em termos macroeconômicos e orçamentários, conclui que a adoção de um tal programa “pode contribuir para o enfrentamento da pobreza, para a superação de falhas do sistema de proteção social, para a redução da desigualdade”. Para tanto, constatando “a existência de espaço para o aumento da tributação sobre a renda do topo da distribuição”, propõe ele a elevação das “alíquotas efetivas correspondentes até patamares semelhantes aos de países desenvolvidos selecionados [Estados Unidos da América, Reino Unido e França]” (AMARAL, 2021, pp. 7, 128-134, 151). Definida a forma de financiamento, recomenda “que o desenho do programa seja elaborado em coordenação com outras políticas sociais e articulado em um projeto de desenvolvimento nacional” (AMARAL, 2021, pp. 7, 149, 151).

agentes do Estado) e por parte dos distribuidores (a doutrina dominante) em desfavor dos consumidores (os cidadãos), mediante uma redução da “ambivalência potencial dos textos [...] pela exclusão de outros sentidos possíveis”; e como prática social, ou seja, como relações e efeitos de poder, os textos são elaborados e interpretados, por instituições e pessoas (caracterizadas, respectivamente, pela impessoalidade e pela passividade), de modo ideológico, com vistas à hegemonia, construindo-se e significando-se a realidade em “relações de dominação”, cujos efeitos “[a] tornam naturalizadas e atingem o *status* de ‘senso comum’”, em termos jurídicos, políticos, econômicos e sociais.

É o que se passa com a fixação do sentido que reduz o dever-obrigação de enfrentamento da pobreza à transferência de renda do Estado para os mais vulneráveis, sendo que não apenas estes, mas qualquer cidadão, potencialmente passível de alguma situação de vulnerabilidade que é, todos os cidadãos somos, em maior ou menor grau, dependentes e carentes do Estado. Nesse contexto, o objetivo-compromisso de erradicar a pobreza não pode ser visto senão como uma manifestação cínica do humanismo e do racionalismo iluministas<sup>218</sup>, como um produto da razão cínica em sentido negativo<sup>219</sup>, para usar as palavras de Peter Sloterdijk<sup>220</sup> (1983, pp. 13-14):

Uma vez mais fica claro como a civilização ocidental vestiu o seu costume cristão. Depois das décadas de reconstrução e depois das utopias e “alternativas”, tudo se dá como se um elã ingênuo repentinamente tivesse se perdido. Catástrofes são produzidas, novos valores encontram uma forte pausa, assim como todos os analgésicos: novos valores têm pernas curtas. Consternação, proximidade entre os cidadãos, manutenção da paz, qualidade de vida, consciência da responsabilidade, caráter benéfico para o meio ambiente – estas coisas não correm bem. É possível esperar. O cinismo já está à espreita nos bastidores – até que o palavreado passe e as

<sup>218</sup> Segundo Sodré (2017, p. 15), “Aos c nicos pode ocorrer a tese de que o pensamento moderno não tem compromisso irrestrito com qualquer virtude cívica e, antes, seria suscetível de uma metafísica convivência com o mal. Mas não é em si mesmo o fato de pensar que levou no passado e leva no presente   corrupção,   violência e ao genocídio e sim seguramente o fato da produção ideológica de mentalidades que, escudada em formas imperiais, coloniais e ‘pós-coloniais’ impermeáveis a transformações de fundo, persiste em seu trabalho de construção de supremacias. Muito não vale identificar um poeta ou um pensador do passado como nazi-fascista se não se consegue enxergar a continuidade da ideologia nazi-fascista nas formas de produção de mentalidade ou de subjetividade continuamente orquestradas pela lei estrutural de organização do mundo, que é o capital. Esse trabalho permanece guiado por uma ideologia civilizatória cuja lógica de legitimação continua a produzir o velho e violento sujeito da consciência fechada pela representação cristã, apenas hoje de modo oculto e eventualmente temperado pelas pregações paulinas de amor e caridade.”

<sup>219</sup> Segundo nota da edição brasileira, Peter Sloterdijk (1983, p. 13) “se vale da palavra *Kynismus* quando trata do cinismo filosófico antigo, e utiliza a forma *Zynismus* (cinismo), mais corrente em alemão, para designar o fenômeno do cinismo moderno [...] O termo alemão *Zynismus*, cinismo, denota a mudança de perspectiva do conceito na modernidade, em relação   tradição c nica antiga, dos *kynokoi*. Como Sloterdijk propõe, há um momento da história em que o *kynismos* se transforma em cinismo, ou seja, a crítica ‘troca de lado’. Isso quer dizer: a crítica ‘assume a lógica dos senhores’. A potência *kynik * do mundo antigo se transforma, em sua versão moderna, em cinismo”.

<sup>220</sup> Sloterdijk (1983, pp. 12-15) denuncia que a filosofia reduziu-se às ciências e   politolgia (de uma “teoria erótica – amor   verdade e verdade do amor”   “politização inevitável do pensamento”, como antevisto por Friedrich Nietzsche, o “neo-‘c nico’”, “pensador da ambivalência”, para quem “toda e qualquer vontade de saber [ ] uma vontade de poder”).

coisas tomem o seu curso. Em verdade, nossa modernidade monótona sabe “pensar” inteiramente “de maneira histórica”, mas vem há muito tempo colocando em dúvida se vive em uma história plenamente dotada de sentido. “Nenhuma necessidade de uma história do mundo” [...] O mesmo: este é o sinal de que uma vida sóbria, orientada pelo prazer, está batendo à porta, uma vida que tem de aprender a contar com os dados. Estar preparado para tudo – isto nos torna invulneravelmente inteligentes. Vida, apesar da história; redução existencial; falsa sociabilização; ironia em relação à política; desconfiança em relação aos “projetos”. Uma cultura neopagã que não acredita em uma vida depois da morte precisa procurar, por isso, **uma vida antes da morte**. (grifo nosso)

É preciso repensar esses “projetos”. É preciso enfrentar não apenas a questão da eficácia das normas jurídicas que estabelecem esse dever-obrigação e seu correspondente direito. É preciso enfrentar também a questão de como cumprir tal dever-obrigação, e, assim, garantir, proteger e prestar efetivamente tal direito.

### 3.1.4 Renda Básica de Cidadania como Política Pública

Como se viu, entende-se que a renda básica, mínima e/ou universal pode ser caracterizada como um direito fundamental social e um dever fundamental social, consoantes ao compromisso-objetivo de erradicar e ao dever-obrigação de enfrentar a pobreza no Brasil.

A forma jurídico-administrativa adotada pelo Estado brasileiro, para o atingimento desse compromisso-objetivo e o cumprimento desse dever-obrigação, é a de uma política pública de seguridade social<sup>221</sup> associada a serviços públicos de saúde<sup>222</sup> e educação<sup>223</sup>, que vincula a concessão de um benefício pecuniário à comprovação (pelas famílias em situação de pobreza) do cumprimento dos deveres em relação à saúde e à educação que as famílias têm para com seus integrantes (especialmente as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência), ou seja, sua corresponsabilidade para a garantia do direito à vida digna<sup>224</sup>.

<sup>221</sup> Dispõe a Constituição brasileira: “Art. 194. A **seguridade social** compreende um **conjunto integrado** de ações [...] destinadas a assegurar os **direitos** relativos à **saúde**, à previdência e à **assistência social**. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes **objetivos**: I - universalidade da **cobertura** e do **atendimento**; [...]; III - seletividade e distributividade na prestação dos **benefícios e serviços**” (BRASIL, 1988c; grifo nosso).

<sup>222</sup> Dispõe a Constituição brasileira: “Art. 196. A **saúde** é direito de todos e **dever do Estado**” (BRASIL, 1988c; grifo nosso).

<sup>223</sup> Dispõe a Constituição brasileira: “Art. 205. A **educação**, direito de todos e **dever do Estado**” e “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita **dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]; III - atendimento educacional especializado aos **portadores de deficiência**, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1988c; grifo nosso).

<sup>224</sup> Dispõe a Constituição brasileira: “Art. 203. A **assistência social** será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por **objetivos**: [...]; V – [...] à **pessoa portadora de deficiência** [sic] e ao **idoso** que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua **família**”; “Art. 205. A educação, direito de todos e dever [...] da família”; “Art. 227. **É dever da família** [...] assegurar à **criança**, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à **saúde**, à

Trata-se de um dever de prestação e de obrigações de fazer e dar não apenas do Estado e das famílias, mas também da sociedade, na medida em que a política pública de seguridade social, nos termos dos arts. 194 e 195 da Constituição brasileira, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade” e “será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta [...] mediante recursos provenientes dos orçamentos [...] dos entes federados e de] contribuições sociais”<sup>225</sup> (BRASIL, 1988c). Também os serviços públicos de saúde e educação, que são dever e obrigações do Estado, devem contar com “[a] participação da sociedade” e “a colaboração da sociedade”, conforme os arts. 198 e 205 da Constituição (BRASIL, 1988c). Assim, pois, a Constituição brasileira estabelece, nos arts. 227 e 230, um regime jurídico de corresponsabilidade solidária do Estado, das famílias e da sociedade quanto aos deveres de “assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem” e de “amparar as pessoas idosas”, isto é, deveres de prestação, associados a obrigações de fazer e dar, para garantir um conjunto de direitos que se pode definir como direito a uma vida digna (BRASIL, 1988c).

A legislação infraconstitucional complementa a configuração desse regime jurídico, estabelecendo: (a) a corresponsabilidade solidária do Estado, das famílias e da sociedade<sup>226</sup>; (b) a prioridade de assistência às pessoas em situação de vulnerabilidade econômico-social<sup>227</sup>; e (c) a forma jurídico-administrativa de benefício pecuniário para o modelo de renda básica, mínima e/ou universal que adota<sup>228</sup>.

---

alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à **dignidade**, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”; “Art. 230. A **família**, a sociedade e o Estado têm o **dever** de amparar as **pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua **dignidade** e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, 1988c; grifo nosso).

<sup>225</sup> Para o cumprimento desses deveres e dessas obrigações do Estado, das famílias e da sociedade, a Constituição brasileira prevê, como fontes de financiamento, os orçamentos públicos, contribuições sociais e, especialmente, o FCEP (art. 79 ss. dos ADCT; BRASIL, 1988c).

<sup>226</sup> Art. 1º da LOAS: “A **assistência social**, direito do cidadão e dever do Estado, é **Política de Seguridade Social não contributiva**, que provê os **mínimos sociais**, realizada através de um **conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade**, para garantir o atendimento às **necessidades básicas**”. (BRASIL, 1993; grifo nosso)

<sup>227</sup> Art. 2º da LOAS: “A assistência social tem por **objetivos**: I - a **proteção social**, que visa à garantia da vida, à redução de **danos** e à prevenção da incidência de **riscos**, especialmente: a) a **proteção à família**, à maternidade, à **infância**, à **adolescência** e à **velhice**; b) o **amparo** às **crianças** e aos **adolescentes carentes**; [...] d) a **habilitação e reabilitação** das **pessoas com deficiência** e a promoção de sua **integração** à vida comunitária”. (BRASIL, 1993; grifo nosso)

<sup>228</sup> Art. 2º, I, “e”, e parágrafo único da LOAS: “Art. 2º [...] e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de **benefício mensal** à **pessoa com deficiência** e ao **idoso** que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; [...]. Parágrafo único. Para o **enfrentamento da pobreza**, a **assistência social** realiza-se de forma **integrada às políticas setoriais**, garantindo **mínimos sociais** e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993; grifo nosso). Art. 1º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 10.835/2004, que institui a RBC: “Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a **renda básica de cidadania** [...] benefício monetário. § 1º A abrangência mencionada no *caput* deste artigo deverá ser

Como se viu, o modelo de renda básica, mínima e/ou universal adotado no Brasil compreende duas iniciativas, quais sejam, o PBF e a RBC. Ambas podem ser caracterizadas como políticas públicas de seguridade social, ou, mais precisamente, como políticas públicas setoriais de enfrentamento da pobreza. Ambas visam ao cumprimento do dever de amparo do Estado para com as pessoas, mediante obrigação de dar dinheiro: no primeiro caso, às famílias que vivem em situação de pobreza (arts. 3º, 5º e 6º da Lei 14.601/2023); no segundo caso, 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 da Lei 10.835/2004) (BRASIL, 2004b; 2023c).

A primeira, o PBF, é uma política pública de renda mínima ou, conforme os arts. 1º, § 1º, e 2º da Lei 14.601/2023, de “transferência direta e condicionada de renda”, como “etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania”, com os objetivos de:

I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. (BRASIL, 2023c).

A Lei 14.601/2023 prevê, em seu art. 5º, II, uma “regra de elegibilidade” (que estabelece um critério objetivo para caracterizar as famílias que vivem em situação de pobreza) e, em seu art. 6º, uma “regra de proteção” (que mantém o pagamento parcial do benefício pecuniário até dois anos após a família deixar de viver em situação de pobreza, segundo aquele critério) (BRASIL, 2023c).

Consoante o Informe 13/2023 do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a “regra de proteção” se justifica como medida para garantir a “autonomia financeira” das famílias, isto é, para que elas possam consolidar sua situação econômico-financeira e não voltem a depender do benefício pecuniário do PBF para sobreviver (BRASIL, 2023f), o que confirma que o PBF é uma política pública de renda mínima e temporária, com caráter imediato de assistência e mediato de desenvolvimento social.

Já a segunda, a RBC, é uma política pública de renda universal e básica: universal porque “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica”; básica porque

---

alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, **priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.** § 2º O pagamento do benefício deverá ser de 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” (BRASIL, 2004a; grifo nosso).

deve ser “suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde” (art. 1º, caput e § 2º, da Lei 10.835/2004) (BRASIL, 2004b).

Como se vê, a Lei do RBC estabelece como regra de elegibilidade tão-somente o fato de o beneficiário ser brasileiro residente no país ou estrangeiro residente no país há pelo menos cinco anos, “não importando sua condição socioeconômica”, cuja abrangência “deverá ser alcançada em etapas [...] priorizando-se as camadas mais necessitadas da população” (art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei 10.836/2023) (BRASIL, 2004b). E, diferentemente da Lei do PBF, a Lei do RBC não estabelece uma regra de proteção temporária, pelo contrário, diz expressamente que se trata de benefício que deverá ser pago “anualmente”, “de igual valor para todos [...] considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias” e que tal pagamento “poderá ser feito em parcelas iguais e mensais” (art. 1º, caput e §§ 2º e 3º, da Lei 10.836/2023) (BRASIL, 2004b). Isso demonstra que a RBC é uma política pública de renda básica e universal, com caráter permanente, não apenas de assistência, mas sobretudo de desenvolvimento social, na medida em que sua universalização deve acompanhar o desenvolvimento econômico-social do país.

Assim, pois, vê-se que tanto o PBF quanto a RBC estabelecem obrigações de dar dinheiro: o primeiro, temporariamente, às famílias em situação de pobreza; a segunda, permanentemente, aos brasileiros e estrangeiros residentes. Tais obrigações referem-se ao cumprimento de um dever fundamental (do Estado, da sociedade e das famílias) não apenas de prestação, mas principalmente de promoção: trata-se não apenas de socorrer, no sentido de caridade, pessoas em situação de pobreza, o que não necessariamente significa um propósito de que essas pessoas deixem de viver em tal situação; trata-se de amparar, no sentido de fomento, as pessoas em situação de pobreza, com o propósito de que essas pessoas deixem de viver em tal situação.

Ao se submeter esse arcabouço normativo a uma análise de discurso crítica textualmente orientada, ressaltam três questionamentos: num nível ainda superficial, o que nele é realidade ou potencialidade; num nível mais profundo, o que nele é política ou princípio e social ou estatal.

Para tanto, e invertendo-se a ordem desses questionamentos, recorre-se às díades necessidade/interesse e privado/público.

Grosso modo, a Psicologia define necessidade como estado de insatisfação e interesse como disposição para agir. Sem prejuízo de outras e sem embargo às divergências entre elas, há duas teorias que delimitam esses conceitos<sup>229</sup>.

Henry Alexander Murray (1938) distingue necessidades primárias ou viscerogênicas, de ordem biofisiológica, e secundárias ou psicogênicas, de ordem psíquica, afirmando, todavia, que ambas funcionam como impulso para a ação, de tal modo que quanto mais intensa a necessidade mais intensa é a ação, no sentido de se aproximar ou se afastar do objeto de satisfação da necessidade. Segundo ele, o impulso que aproxima ou afasta o objeto da necessidade é uma força que impele à ação (ou, como diz, uma “motivação”, a exemplo dos desejos e das intenções), os quais, quando estáveis, passam a ser um traço de personalidade (ou, como diz, um “motivo”, a exemplo das crenças e dos interesses). Diz, também, que as necessidades, em regra, não se manifestam isoladamente, mas se relacionam umas às outras: mediante fusão, de modo que podem ser satisfeitas por uma mesma ação; mediante subordinação, caso em que a satisfação de uma implica a satisfação de outra; ou mediante confrontação, quando a satisfação de uma só é possível em função da não-satisfação de outra. Diz, ainda, que os motivos podem ser internos (relacionados a uma necessidade da pessoa) ou externos (influenciados pelo ambiente em que a pessoa vive), conscientes ou não, e servem tanto à autoimagem quanto à organização da sociedade, seja na identificação da pessoa com os papéis sociais, seja na satisfação das necessidades pessoais ou sociais.

Já Abraham Harold Maslow (1954) propõe uma teoria da hierarquia de necessidades: na base, estão as necessidades fisiológicas; numa escala ascendente, as necessidades de segurança, amor e relacionamento e estima; no topo, as necessidades de autorrealização. Segundo ele, as necessidades básicas ou defectivas estão relacionadas à falta de algo e devem ser satisfeitas para evitar estados indesejáveis, ao passo que as necessidades mais elevadas ou de crescimento estão relacionadas ao impulso por algo e são satisfeitas para se alcançar um estado desejável. Nessa escala ascendente, as necessidades básicas são urgentes e sua satisfação, instintiva; já as outras necessidades são emergentes e sua satisfação, racional, isto é, sua percepção fica mais clara à medida que uma necessidade de nível inferior é satisfeita e, então, a satisfação de uma necessidade de nível superior passa a ser um estado desejável, ou seja, enquanto no primeiro caso a motivação é a própria necessidade, no segundo, a motivação ou o motivo é o interesse na satisfação da necessidade.

---

<sup>229</sup> Para uma abordagem sociológica e jurídica das necessidades, ver, respectivamente, Pereira (2000) e Gustin (2009).

Tomando por base essas teorias psicológicas, entende-se poder afirmar que cada pessoa, assim como cada grupo de pessoas, tem suas necessidades, de modo que as necessidades podem ser individuais ou sociais. Assim, pois, a satisfação dessas necessidades é de interesse de cada pessoa ou grupo de pessoas, razão pela qual os interesses podem ser individuais ou sociais, ou, em termos jurídicos, privados ou públicos<sup>230</sup>.

Em termos políticos, entre o privado e o público, há de se distinguir o social do estatal: num extremo, o privado como individual indivisível; no meio, o social como a soma dos individuais divisíveis e o estatal como a soma dos sociais divisíveis; e, noutra extremidade, o público como social indivisível.

É nesse sentido que Nuria Cunill Grau (1997, p. 275) define o público como a esfera do que “pertence a todos e, conseqüentemente, interessa a todos”; o estatal como a esfera “Onde são adotadas as decisões que interessam a todos” e “A quem cabe produzir e proteger os bens públicos”; e o social como a esfera que produz os bens públicos e que também deve participar das decisões para protegê-los. Segundo ela,

Remeter ao conceito de público é aludir, num mesmo movimento, tanto à sociedade como ao Estado. O público, porém, não é dado: é um processo em construção. Por um lado, supõe assumir a possibilidade de que a sociedade se autogoverne, mediante um Estado democrático. O Estado é virtualmente considerado, portanto, como espaço de realização do público, mas só na medida em que represente a sociedade e possibilite que ela se desenvolva. Por outro lado, o público remete à autorrealização da sociedade e, portanto, aponta para a possibilidade de que as necessidades coletivas sejam autonomamente satisfeitas a partir da sociedade, mas sem que isto implique que o Estado abdique de suas responsabilidades. Assim, pois, por este enfoque, o nó crítico a ser investigado é o caráter das relações entre Estado e sociedade, com a sociedade – não o Estado – no papel de protagonista. (GRAU, 1997, p. 275)

#### Criticando o monopólio do poder pelo Estado, defende que

A ruptura dos monopólios em torno do poder supõe recuperar a noção original do público como a capacidade de a sociedade participar na formação de opinião e vontade política. No desenvolvimento do Estado democrático moderno, o parlamento, assim como os partidos políticos e uma imprensa crítica em suas origens, constituem-se em instrumentos da “publicização”, quer dizer, os meios através dos quais a burguesia, como público “pensante”, pode exercer uma função de crítica e controle do Estado. O desafio que se apresenta atualmente é que [...] a esfera da publicidade e estes instrumentos possam não ser controlados pelo burguês (*bourgeois*) mas sim pelo

---

<sup>230</sup> Embora não haja uniformidade em termos normativos, a Ciência do Direito em geral e as dogmáticas jurídicas em particular tentam obtê-la em termos descritivos: de fato, enquanto o texto constitucional (em seus arts. 5º, XXIV, XXIX, XXXIII e XXXIV, “a”; 8º, III; 19, I; 25, § 3º; 127; 129, V; 192 etc.) fala em “necessidade ou utilidade pública”, “interesse social”, “interesse particular”, “interesse coletivo ou geral”, “interesse pessoal”, “interesses coletivos ou individuais”, “interesse público”, “interesse comum”, “interesses sociais e individuais indisponíveis”, “interesses difusos e coletivos” e “interesses da coletividade” (BRASIL, 1998c) e o Código Civil (em seus arts. 519; 553; 1.278; 1.341, § 4º; 1.569 etc.) fala em “necessidade ou utilidade pública”, “interesse social”, “interesse geral”, “interesse público”, “interesse comum” e “interesses particulares” (BRASIL, 2002), a teoria e as dogmáticas jurídicas falam em bens e interesses privados ou públicos, na dicotomia público/privado ou nos ramos do Direito Público e do Direito Privado (FERRAZ JR., 1988, pp. 130-145).

cidadão (*citoyen*), sujeito gerado – mas não realizado – pelo desenvolvimento do Estado capitalista. (GRAU, 1997, p. 277)

Assim, pois, tem-se que é preciso ressignificar a cidadania “para romper com os monopólios de poder [...] num projeto de reconstrução do espaço público que aspira a reconciliar a liberdade com a igualdade, a, a diversidade com a inclusão”, daí a necessidade de “mitigar os efeitos das desigualdades econômicas e políticas sobre a participação política” e “possibilitar o respeito à diversidade” (GRAU, 1997, p. 278). Nesse sentido, diz, ainda, que “Atuar como cidadãos implica a exigência de tratar os ‘outros’ como pessoas livres e iguais”, ao que propõe a adoção do que chama de “práticas sociais de solidariedade”, assim entendidas “a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua, a autolimitação e a cooperação voluntária” (GRAU, 1997, p. 279).

Não se trata, em absoluto, de propor a substituição do Estado pela sociedade, mas de uma perspectiva segundo a qual “A democratização da sociedade [...] é condição da democratização do Estado” (GRAU, 1997, p. 279). Trata-se, pois, de cooperação entre Estado e sociedade, uma vez que

A força do Estado é, em si mesma, um traço que acompanha a força da sociedade. A força do Estado expressa-se essencialmente em autonomia e capacidade institucional para impor uma ordem normativa básica. Sem dúvida, a autonomia do Estado chama a atenção para a possibilidade de que, concebido o Estado como organização que reclama o controle de territórios e de pessoas, ele possa formular e perseguir propósitos que não são simples reflexo das demandas e interesses dos grupos sociais ou das classes. Em termos mais óbvios: se o Estado fosse – ou pudesse ser – um simples reflexo da sociedade, a sociedade não precisaria do Estado. O Estado agrega um plus, dentre outras razões, porque dispõe de instrumentos – no limite, o monopólio do uso legítimo da violência – para regular os centros de poder privado. Esse plus, por outro lado, não é, estritamente, um espelho das demandas sociais. De fato, a menos que ocorra uma formulação independente de objetivos de parte do Estado, há pouca necessidade de referir-se a ele como um ator importante. O reconhecimento de uma autonomia por parte do Estado conduz, contudo, a outra consideração: só se se puder admitir que o poder político e o interesse público não precisam de qualquer mediação, será possível admitir que o público é sinônimo de pertencente à esfera estatal e que a influência sobre ela não tem sentido. É, precisamente, a falácia dessa consideração que a coloca no centro do problema da necessidade do exercício de uma função de crítica e controle da sociedade sobre o Estado, dada a existência de um campo de tensão e, em resumo, de uma relação dialética entre ambos. [...] a força do Estado é condição para a ampliação da esfera de auto-organização social, tanto para a recuperação dos papéis redistributivos do Estado e, em particular, de sua responsabilidade sobre a equidade social, além da mais genérica relativa à condução da estratégia de desenvolvimento. (GRAU, 1997, pp. 280-281)

Em suma, demonstra-se que as relações entre necessidades e interesses individuais e sociais, entre privado e público e entre social e estatal são relações de tensão permanente, cujo equilíbrio demanda um regime de corresponsabilidade, sendo central, para tanto, o papel da cidadania para o exercício do poder, que seja uma defesa da liberdade não somente para proteção da propriedade, mas sobretudo para a promoção da igualdade. Nesse sentido, uma

política pública de renda básica, mínima e/ou universal não é ou não deve ser uma iniciativa de responsabilidade apenas estatal, mas também social, haja vista que, sendo apenas estatal, pode servir, como vem servindo historicamente, a interesses privados (de classe ou corporativos) que se locupletam do Estado, ao passo que, sendo também social, pode servir, como se espera que sirva, aos interesses de toda a sociedade.

Feita essa análise política, por assim dizer, vale-se agora das reflexões de Dworkin (1977; 1986) para o que ele chama de “padrão” ou “argumento” de política ou princípio<sup>231</sup>.

Diz Dworkin (1977, p. 36):

Denomino “política” aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade [...]. Denomino “princípio” um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.

Daí ele complementa:

Os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. [...] Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo. [...] os princípios e as políticas são os fundamentos essenciais da justificação política. A justificação de um programa legislativo de alguma complexidade vai normalmente exigir os dois tipos de argumento. (DWORKIN, 1977, pp. 129-130)

E conclui, advogando em favor de uma “doutrina da responsabilidade política”, que assim define:

As autoridades políticas devem tomar somente as decisões políticas que possam justificar no âmbito de uma teoria política que também justifique as outras decisões que eles se propõem a tomar. [...] Ela condena a prática de tomar decisões que parecem certas isoladamente, mas que não podem fazer parte de uma teoria abrangente dos princípios e das políticas gerais que seja compatível com outras decisões igualmente consideradas certas. [...] A doutrina requer, poderíamos dizer, uma consistência articulada. Tal exigência, contudo, é relativamente fraca quando se trata de políticas. As políticas são agregativas em sua influência sobre as decisões políticas, e uma estratégia responsável para se atingir um objetivo coletivo não precisa tratar todos os indivíduos da mesma maneira. [...] No caso dos princípios, contudo, a doutrina insiste na aplicação da consistência distributiva a todos os casos, pois não admite a ideia de uma estratégia que possa ser mais bem servida pela distribuição desigual do benefício em questão. (DWORKIN, 1977, pp. 137-138)

A partir dessas reflexões de Dworkin, entende-se poder afirmar que a adoção do que chamamos de política pública de renda básica, mínima e/ou universal é uma decisão política, a qual, por responsabilidade política e dever de integridade, deve seguir um padrão e se valer de argumentos de política, e, também por responsabilidade política e dever de coerência, deve seguir um padrão e se valer de argumentos de princípio. Nesse sentido, (a) a

---

<sup>231</sup> Ele aprofunda essas reflexões, dentre outros, em Dworkin (1981, pp. 105 ss.).

adoção de uma tal política pública (*policy*) seria uma decisão do sistema ou da ordem política (*politics*), ao passo que seu regime jurídico (ou “programa legislativo”, como diz Dworkin) seria uma decisão do sistema ou da ordem jurídica; e (b) essa política pública seria um compromisso com a ideia de justiça como (re)distribuição, a qual seria sustentada por argumentos de política, ao passo que seu regime jurídico seria um compromisso com a ideia de justiça como reconhecimento, a qual deveria ser sustentada por argumentos de princípio.

A respeito da ideia de responsabilidade política e de sua relação com as ideias de integridade e coerência, Dworkin (1986, p. 213) distingue “um princípio legislativo, que pede aos legisladores que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerentes, e um princípio jurisdicional, que demanda que a lei, tanto quanto possível, seja vista como coerente nesse sentido”. Ele então observa:

A integridade não seria necessária como uma virtude política distinta num Estado utópico. A coerência estaria garantida porque as autoridades fariam sempre o que é perfeitamente justo e imparcial. Na política comum, porém, devemos tratar a integridade como um ideal independente se a admitirmos por inteiro, pois pode entrar em conflito com esses outros ideais. Pode exigir que apoiemos uma legislação que consideráramos inadequada numa sociedade perfeitamente justa e imparcial, e que reconheçamos direitos que, segundo acreditamos, seus membros não teriam. (DWORKIN, 1986, pp. 213-214)

E conclui:

a equidade e a justiça às vezes entram em conflito. Se acreditarmos que a integridade é um terceiro e independente ideal, pelo menos quando as pessoas divergem sobre um dos dois primeiros, então podemos pensar que, às vezes, a equidade ou a justiça devem ser sacrificadas à integridade. (DWORKIN, 1986, p. 215)

Noutro trabalho, Dworkin (1986, pp. 213 ss.) demonstra que os ideais ou valores de justiça e equidade entram em conflito quando a argumentos de política não se seguem argumentos de princípio, ou, mais especificamente, quando a um princípio legislativo não se segue um princípio jurisdicional<sup>232</sup>. Ele chama de “modelo salomônico” aquele que “trata a ordem pública de uma coletividade como um tipo de mercadoria a ser distribuída de acordo com a justiça [re]distributiva, um bolo que deve ser equitativamente dividido” (DWORKIN, 1986, p. 216). Argumenta, então, que, “Se é preciso chegar a um meio termo porque as pessoas estão divididas sobre a justiça, o acordo deve ser externo, não interno; é preciso chegar a um acordo sobre o sistema de justiça a ser adotado, em vez de um sistema de justiça fundado em

---

<sup>232</sup> A propósito ver as críticas de Dworkin (1981, pp. 351 ss.) à “análise econômica do Direito” proposta por Richard Posner, especialmente à tese deste segundo a qual “A maximização da riqueza [...] é alcançada quando bens e outros recursos estão nas mãos dos que a valorizam mais” (DWORKIN, 1981, p. 352). Ele argumenta que a tese jurídica da “maximização da riqueza” foi equivocadamente associada ao “conceito econômico da eficiência de Pareto (ou ótimo de Pareto)”, segundo o qual “Uma distribuição de recursos é eficiente [...] se não se puder fazer nenhuma mudança nessa distribuição que não deixe ninguém em pior situação e, pelo menos, uma pessoa me melhor situação” (DWORKIN, 1981, pp. 351, 353-354). A respeito desse debate, ver Daniel Oitaven (2012).

concessões” (DWORKIN, 1986, pp. 217-218). Argumenta, também, que “uma decisão política provoca injustiça, por mais equitativos que sejam os procedimentos que a produziram, quando nega às pessoas algum recurso, liberdade ou oportunidade que as melhores teorias sobre a justiça lhes dão o direito de ter”, e, ainda, que “não podemos dizer que a justiça nos pede para não eliminar nenhuma injustiça a menos que possamos eliminar todas (DWORKIN, 1986, pp. 218, 219). E conclui:

O Estado carece de integridade porque [leia-se: quando] deve endossar princípios que justifiquem uma parte dos seus atos, mas rejeitá-los para justificar o restante. [...] Mas um Estado age desse modo quando aceita uma solução conciliatória salomônica; o que a integridade condena é a incoerência de princípio [...]. (DWORKIN, 1986, p. 223)

A propósito, conclui Oitaven (2012, pp. 50, 69-70) que a “hierarquia entrelaçada” legislador-juiz concretiza-se na aplicação do Direito, de modo que ambos são corresponsáveis por garantirem a integridade e a coerência da política e dos princípios (legislativo e jurisdicional) de “[re]distribuição de renda”, não como medida de “maximização da riqueza”, mas como medida de justiça.

Acrescente-se que também o administrador, ainda no âmbito estatal, assim como a sociedade e a família, no âmbito social, são corresponsáveis por tal medida de justiça, o que nos leva ao segundo questionamento apontado acima: no que se refere à renda básica, mínima e/ou universal, o que, no interesse público, é de responsabilidade estatal ou responsabilidade social. Nunca é demais lembrar que o interesse público não exclui, mas inclui os interesses privados, razão pela qual não pode ser reduzido pelo Estado à satisfação de necessidades individuais, devendo incluir a participação da sociedade para satisfação das necessidades sociais. Desse modo, a função do Estado há de ser não somente de proteção e prestação, mas sobretudo de promoção e fomento.

Ocorre, porém, que, como formatada no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, a ideia de renda básica, mínima e/ou universal adotada no Brasil (a RBC) segue o modelo de política pública de assistência social (similar ao BPC, ao PBF, ao AE e ao PAB), com condicionalidades (ou contrapartidas de assiduidade a ações de assistência social, educação e saúde, a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias para a manutenção dos benefícios) e focalizada (em crianças, idosos, pessoas com deficiência, desocupados ou desempregados, em situação de vulnerabilidade social, de pobreza ou extrema pobreza).

A RBC poderia ser uma política de desenvolvimento social, de acordo com o paradigma emancipatório de seus fundamentos éticos e econômicos (de justiça social focada em ações de investimento nas capacidades das pessoas e em realizações de bem-estar), mas

vem envolvendo como instituto jurídico-administrativo, menos por dissensos ideológicos<sup>233</sup> do que por uma retórica político-eleitoral acerca de suas possibilidades orçamentárias<sup>234</sup>.

Não obstante sua aparente origem desenvolvimentista, a RBC não se distancia do modelo assistencialista, haja vista que, considerando sua configuração jurídico-administrativa, não é vista como investimento, mas como custo público.

Para além da legítima preocupação com as limitações orçamentárias do Estado, em face das inúmeras necessidades da sociedade, o que se percebe é o abuso retórico do controle de gastos em desfavor do dever de amparo, primeiro, e, sobretudo, de suas possibilidades como política pública de investimento e desenvolvimento<sup>235</sup>.

Não apenas isso, ou anterior a isso. A RBC parece ter sido, senão feita, então admitida com o propósito de não funcionar efetivamente como poderia, ou de funcionar como se pretendia simbolicamente: primeiro, porque, embora de competência comum, não é uma política nacional de gestão descentralizada, como nos casos da PBF, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS); segundo, porque, não obstante a previsão constitucional do FCEP, não está vinculada a essa fonte orçamentária; terceiro, porque, embora houvesse, desde a origem, previsão expressa para o “Poder Executivo [da União] definir o valor do benefício” (art. 2º da Lei 10.835/2004; BRASIL, 2004a), isso não foi feito, sequer após a ordem de injunção prolatada pelo STF (BRASIL, 2021c).

---

<sup>233</sup> Como observa Guilherme Mello (2020), “Renda básica divide e une liberais e desenvolvimentistas”.

<sup>234</sup> Exemplo disso é que a Proposta de Emenda Constitucional 29/2020, de autoria do Senador Eduardo Braga, aprovada como Emenda Constitucional 114/2021, de relatoria do Senador Antonio Anastasia, foi alterada em dois pontos (não-flexibilização do teto de gastos e compensação por aumento de arrecadação ou corte de despesas). O Senador Rogério Carvalho apresentou destaque à não-flexibilização do teto de gastos, o qual foi rejeitado por maioria de votos (BRASIL, 2021c).

<sup>235</sup> No julgamento do MI 7300, em 8/3/2021, “Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na inicial, estabelecendo, a partir de analogia ao artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, à luz do artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, e até que sobrevenha regulamentação pelo Executivo, a renda básica de cidadania em **valor correspondente ao salário mínimo [à semelhança do BPC]**, fixando, a teor do artigo 8º, inciso II, da Lei nº 13.300/2016, o prazo de 1 ano para a edição, pelo Presidente da República, da norma regulamentadora, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes”; em 27/4/2021, o Min. Gilmar Mendes proferiu seu voto, no sentido de conceder parcialmente a ordem de injunção, sem fixar um valor monetário, sob o argumento de que “a instituição e a paulatina expansão do programa pressupõem maior grau de **cautela, prudência e responsabilidade do gestor público**, de forma a **não comprometer a sustentabilidade das contas públicas e o custeio das demais políticas sociais** do Poder Executivo federal”, no que foi acompanhado pela maioria do Tribunal (vencidos o Min. Marco Aurélio, o Min. Ricardo Lewandowski, a Min. Rosa Weber e o Min. Edson Fachin), razão pela qual o Min. Gilmar Mendes passou a ser o relator do acórdão; posteriormente, em 18/12/2021, o Min. Gilmar Mendes proferiu a seguinte decisão monocrática: “no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu *caput* deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da CF, ou outro que o substitua, determinando que seja mantido o **valor de R\$ 600,00**, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF)” (BRASIL, 2021c; grifo nosso).

Em âmbito federal<sup>236</sup>, priorizou-se a implementação do PBF, em detrimento da RBC: priorizou-se a assistência a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, em lugar do investimento em brasileiros e estrangeiros residentes, “não importando sua condição socioeconômica [... ainda que se desse prioridade às] camadas mais necessitadas da população”; priorizou-se a transferência de renda do Estado para os pobres, em lugar da distribuição da riqueza produzida no país sob a forma de benefício monetário mensal ou anual (arts. 1º e 2º da Lei 10.836/2004; e art. 1º, *caput* e §§ 1º e 3º, da Lei 10.835/2004; BRASIL, 2004a; 2004b).

O PBF é o mais amplo programa social do Governo Federal e se tornou a iniciativa estatal de transferência de renda de maior abrangência na História mundial<sup>237</sup>. Não se pode negar seus méritos, mas há de se observar que seu sucesso, senão inviabiliza, ao menos dificulta a efetivação da RBC no Brasil. O investimento naquela política de assistência reduz a possibilidade de consenso quanto a essa política de desenvolvimento. A concentração de esforços na primeira vem a ser uma justificativa político-eleitoral para a inefetividade normativa da segunda. Resultado evidente é que a RBC não é efetivada, ao passo que o PBF não é suficiente, de modo que há um quadro generalizado de reprodução da pobreza (BRITTO; SOARES, 2010; BICHIR, 2016b; DE SORDI, 2019).

Dizer isso, no entanto, é apenas constatar um fato, que não é, diga-se de passagem, um caso fortuito, tampouco força maior. Mais uma vez, utilizando as ferramentas metodológicas da análise de discurso textualmente orientada, propostas por Fairclough (1992), pode-se investigar mais a fundo as consequências dessa opção estatal, que negligencia o potencial desenvolvimentista de uma renda básica, mínima e/ou universal e prioriza o caráter assistencialista de benefícios paliativos, auxílios emergenciais etc.

Conforme a Lei 10.835/2004, “A abrangência [... da RBC] deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo” (art. 1º, § 1º); a RBC deverá ter “igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas [...] grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias” (art. 1º, § 2º); “dotação orçamentária suficiente para implementar

---

<sup>236</sup> Não se tem notícia da implementação dessa iniciativa em âmbito estadual ou distrital. Tem-se conhecimento de iniciativas em âmbito municipal, como são os casos Belém, no Estado Pará; Maricá, no Estado do Rio de Janeiro; e Apiaí, Franca, Santo Antônio do Pinhal e São Paulo, no Estado de São Paulo (FREITAS, 2017, pp. 53-59; BELÉM, 2022; MARICÁ, 2022; APIAÍ, 2013; PINHAL, 2022; FRANCA, 2022; SÃO PAULO, 2022).

<sup>237</sup> Como historiografia do programa, etapa por etapa, que, todavia, não abrange seus desdobramentos mais recentes, ver Renata Bichir (2020). Sobre sua repercussão mundial, ver notícia na *homepage* do World Bank Group (s/d1). Antonio Negri e Giuseppe Cocco (2006) fazem uma análise otimista do PBF, ainda no início de sua implementação, vendo nele “um embrião da renda universal”, o que, no entanto, não se confirmou ao longo do tempo e foi sepultado, por assim dizer, com a edição da EC 114/2021.

a primeira etapa do projeto” (art. 3º); e “outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa” (art. 4º) (BRASIL, 2004a).

Como se vê, sobram expressões vagas, especialmente a falta de menção específica a uma fonte orçamentária, como seria o caso de vinculação aos recursos do FCEP. A consequência em situações de vaguidade como essa, adverte Neves (1996, pp. 323-324), é que ocorre

a deturpação do texto constitucional no processo de concretização [...] Nessas situações, cabe falar de desconstitucionalização fática ou concretização desconstitucionalizante. [...] A questão da desconstitucionalização fática nos países periféricos com “Constituições nominalistas” diz respeito à degradação semântica do texto constitucional no processo de sua concretização. Em tal contexto, não surge, de maneira generalizada, uma relação consistente da atividade de interpretação/aplicação constitucional e da práxis política dos órgãos estatais e cidadãos com o modelo normativo do texto constitucional [...] A concretização normativo-jurídica do texto constitucional é bloqueada (não simplesmente condicionada) de forma permanente e generalizada por injunções econômicas, políticas, familiares, de boas relações etc.

Confirma-o a evolução (ou involução) legislativa do PBF (renomeado para PAB e novamente para PBF) e suas implicações na Lei da RBC. O que parece mais do mesmo, nem mesmo com outra roupagem, apenas com outro nome (DE SORDI, 2022b), é mais do que isso.

Com efeito, as alterações normativas havidas desde a edição, primeiro, da Lei da RBC, e, no dia seguinte, da Lei do PBF (Leis 10.835 e 10.836, datadas de 8 e 9/1/2004, respectivamente), passando pela reconfiguração desta (primeiro em 29/12/2021, pela Lei 14.284; depois em 2/3/2023, pela MP 1.164), implica a reconfiguração daquela (desde 16/12/2021, pela EC 114) (BRASIL, 2004a; 2004b; 2021d; 2021e; 2023).

Na origem, a RBC era caracterizada como o “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes [...] não importando sua condição socioeconômica [...] priorizando-se as camadas mais necessitadas da população” (art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei da RBC), ao passo que o PBF era destinado “às ações de transferência de renda com condicionalidades” em favor de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (arts. 1º e 2º da Lei do PBF).

Numa primeira mudança, a Lei 14.284/2021 renomeou o PBF como PAB. Essa, obviamente, não foi a principal mudança, nem foi uma mudança sincera: renomeou-se o programa de “Bolsa Família” para “Auxílio Brasil”, destinando-o, em abstrato, “ao incentivo ao esforço individual”, “à emancipação cidadã” e a “promover a cidadania com garantia de renda” (art. 2º, IV e V, e § 1º, I, da Lei 14.284/2021); todavia, o programa continuou destinado “à transferência [...] de renda” e continuou tendo como critério ou condição de elegibilidade as famílias em situação de vulnerabilidade social de pobreza e extrema pobreza (art. 2º, II, e § 1º, I, II e III, da Lei 14.284/2021); assim, o programa poderia se chamar “Bolsa Brasil” ou “Auxílio

Família” sem qualquer alteração significativa; contudo, passou a existir uma significativa diferença com a inclusão de regra, não prevista na Lei do PBF, segundo a qual o PAB “constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania” (art. 1º, parágrafo único, da Lei 14.284/2021).

Numa segunda mudança, a EC 114/2021 reduziu significativamente o rol de beneficiários e o tipo de benefício da RBC: de “todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes” (art. 1º, *caput*, da Lei da RBC) para “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social” (art. 6º, parágrafo único, da Constituição); de “renda básica de cidadania [...] de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde” (art. 1º, *caput* e § 2º, da Lei da RBC) para “renda básica familiar [...] em programa permanente de transferência de renda” (art. 6º, parágrafo único, da Constituição).

Numa terceira mudança, a MP 1.164/2023, em seu art. 1º, § 1º, reiterou que o renomeado PBF “constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania”. Ocorre, porém, que a MP, no mesmo dispositivo, promoveu mais uma significativa redução (ao se referir ao parágrafo único do art. 6º da Constituição) e deu ensejo a uma confusão hermenêutica (ao se referir ao *caput* e ao § 1º da Lei da RBC). Assim, resta a dúvida: o PBF é uma etapa da RBC destinada a quem, a “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social”, como “renda básica familiar” (art. 6º, parágrafo único, da Constituição); a “todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes [...] não importando sua condição socioeconômica” ou às “camadas mais necessitadas da população”, como “renda básica de cidadania [...] de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa” (art. 1º, *caput* e §§ 1º e 2º da Lei da RBC)?

Desse modo, mesmo sem revogar, total ou parcialmente, a Lei da RBC, esta foi não apenas preterida pelo PBF, mas nele transformado, a ele reduzido ou por ele esvaziado, como previsto, por um lado, na Lei da RBC, e, por outro lado, no parágrafo único do art. 6º da Constituição, na parte da Lei do PAB ainda em vigor e na MP do PBF: a “renda básica de cidadania” deixou de ser mínima (“suficiente para atender às despesas mínimas [...] com alimentação, educação e saúde”) e/ou universal (“de todos”, “de cada pessoa”) para ser uma “renda básica familiar”; deixou de ser o direito à renda para quem contribui, em alguma medida, para a produção da riqueza social (os “brasileiros residentes” e os “estrangeiros residentes”), mas que, em alguma medida, é atingido pela reprodução da pobreza (“não importando sua condição socioeconômica”, prioritariamente “as camadas mais necessitadas da população”),

para ser mais uma iniciativa de “transferência de renda” do Estado para pessoas em “situação de vulnerabilidade social”, assim entendidas as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Em suma, o sucesso normativo da legislação do PBF (política pública com escopo focalizado, destinada a famílias em situação de vulnerabilidade social, de pobreza e extrema pobreza, e, por isso, com viés assistencialista), mais do que o insucesso normativo da Lei da RBC (política pública com escopo universalista, destinada ao investimento em cada pessoa, independentemente de sua situação socioeconômica, mas com prioridade às mais necessitadas viés desenvolvimentista, e, por isso, com viés desenvolvimentista), revela a função simbólica do discurso sobre pobreza no Brasil.

De fato, formulada sob a égide do Estado Democrático de Direito, a RBC, na forma, é uma manifestação intencionalmente republicana (proteção do patrimônio público), no entanto, no conteúdo, é uma manifestação propositalmente oligárquica (proteção da propriedade privada). O republicanismo revela-se pelo uso argumentativo dos custos públicos e das limitações orçamentárias, o que mal oculta o abuso retórico da associação oligárquica do Estado com o Mercado para disciplinar e controlar a destinação da riqueza social. Assim se tem uma manipulação do sistema democrático (mais precisamente, do instituto da representação política) por quem, de fato, exerce o poder (os representantes), em desfavor de quem, de direito, é seu titular e deveria ser seu beneficiário (os representados, o povo, os cidadãos, os necessitados).

Assim, prevalece o viés assistencialista do PBF sobre o viés desenvolvimentista da RBC; a insistência num auxílio insuficiente a título de custo público em lugar da aposta numa renda necessária a título de investimento social. Nada explica esse estado de coisas senão a repetição de um comportamento ou a reprodução de uma visão de mundo.

Em termos jurídicos, a ideia de visão de mundo parece semelhante ao conceito de confirmação de valores sociais, a respeito do qual observa Neves (1994b, pp. 35-36):

muito significativo para a experiência social europeia mais recente [...] O debate a respeito de uma legislação mais rigorosa ou mais flexível em relação aos estrangeiros seria predominantemente simbólico: nesse caso, a legislação teria uma força simbólica muito importante, na medida em que influenciaria como os imigrantes serão vistos pelos nacionais – como estranhos e invasores, ou como vizinhos, colegas de trabalho, de estudo, de associação e, portanto, parte da sociedade. Primariamente, a legislação funcionaria então como “etiqueta” em relação à figura do estrangeiro [...] como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores e interesses. Constituiria um caso de política simbólica por “gestos de diferenciação”, os quais “apontam para a glorificação ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade”.

Como se viu, segundo Cortina (2016), há uma estreita relação entre a xenofobia e a aporofobia, o que torna similar o caso dos estrangeiros na Europa com o caso dos pobres no Brasil. Trata-se, pois, da repetição de um comportamento (lá, a discriminação étnico-racial; aqui, a discriminação econômico-social) e a reprodução de uma visão de mundo (a concentração da riqueza como forma de manutenção do poder ou, ainda, como manifestação do inconsciente coletivo ou social, no sentido de que o estrangeiro, como o pobre, é uma ameaça ao *status quo*).

Não parece importar o fato de que os estrangeiros, como os pobres, em alguma medida, participam da produção da riqueza, como consumidores e/ou trabalhadores. O que parece importar é que uma melhor distribuição da riqueza não é função da sociedade, tampouco do Mercado.

Sendo função do Estado, ante os custos públicos e as limitações orçamentárias, como formatada no Brasil, sob a forma da RBC, à sombra do PBF, reduz-se o potencial emancipatório da ideia de renda básica, mínima e/ou universal, na medida em que se a caracteriza como política pública de iniciativa da União, como renda básica familiar e como programa de transferência de renda, critérios estes que se alinham ao marco regulatório do discurso sobre pobreza e mantêm ativo o dispositivo biopolítico da pobreza.

As alterações normativas na legislação da RBC e do PBF implicam a hipervulnerabilização jurídica dos brasileiros pobres. Como se viu, a partir da arqueologia feita por Agamben (1995), pode-se afirmar que, assim como o *homo sacer* na Roma Antiga, os brasileiros pobres têm a marca ou a assinatura do abandono: da vida humana como “vida nua” por ação de um poder soberano; da vida indigna de ser vivida e, embora matável, considerada insacrificável; dos corpos reunidos como massa e contabilizados como votos<sup>238</sup>.

Caracterizada a renda básica, mínima e/ou universal a partir da estrutura e da eficácia das normas que a reconhecem e definem como direito fundamental social e como política pública, cumpre refletir sobre seu conteúdo e sua função, como se verá.

---

<sup>238</sup> Não surpreende o uso eleitoreiro da pobreza e das chamadas políticas públicas de transferência de renda, como lembra Marta Arretche (2021). Isso ficou ainda mais evidente no Segundo Turno das Eleições Presidenciais de 2022, quando o Governo Federal, além de “zerar” a lista de espera do Programa Auxílio Brasil, liberou um volume de recursos sem precedente a título de empréstimo consignado, como relata André Lucena (2023). Tal situação parece confirmar a associação oligárquica do Estado com o Mercado, como demonstra Denise de Sordi (2022a).

### 3.2 A DIGNIDADE DA RENDA

Qual é o sentido pragmático de um instituto jurídico desgastado pela invocação indistinta e por interpretações e aplicações aleatórias, a ponto de parecer uma ficção jurídica cheia de simbolismo, mas vazia de efetividade? Que fazer para evitar seus sentidos parabólicos e seu uso hiperbólico? Como ressignificar o princípio da dignidade, a fim de que produza efeitos jurídicos concretos?

Partindo da premissa de que uma renda básica, mínima e/ou universal é um direito humano e fundamental social, reconhecido por uma norma definidora de um direito subjetivo, é preciso resgatar o sentido e o alcance da norma programática e garantia de direito subjetivo em que se desdobra o princípio constitucional da dignidade humana. Não é demais lembrar que normas programáticas não necessariamente são normas simbólicas. Em verdade, elas possuem, como todas as normas constitucionais, eficácia limitada; aplicabilidade imediata ou atual, mediata ou diferida, integral ou parcial, abstrata ou concreta; e efetividade inexistente, insuficiente ou suficiente.

Como se sabe, o núcleo do princípio da dignidade corresponde a uma fundamentação metafísica da vida. Como produto cultural que é, o Direito possui um fundamento que não é natural, mas igualmente cultural. Dignidade é uma forma de qualificar a vida. Princípio da dignidade é uma norma jurídica que reconhece aspectos positivos da vida e estabelece um programa para garanti-los.

Desse núcleo comum se irradiam os sentidos do princípio da dignidade. Alguns desses sentidos preexistem ou subsistem, outros só existem em potência. Vistos de perto, cada um desses sentidos parece ter estrutura e funcionamento próprios, com alcances distintos. No que se refere à pobreza, descrever o princípio da dignidade é como fazer uma microfísica da resistência.

#### **3.2.1 Vida Digna como Imperativo Moral e como Norma Jurídica**

Visto que a pobreza é efeito e fator de vulnerabilidade; que a ideia de renda básica, mínima e/ou universal deixou de ser uma mera utopia para ser uma solução possível para o problema da pobreza, como direito humano e fundamental social; e que, para conferir efetividade a esse direito, é necessário promover uma mudança discursiva, de política assistencialista de transferência de renda para política desenvolvimentista de distribuição de riqueza; para tanto é necessário apresentar uma fundamentação jurídica consistente.

Sem embargo o uso pragmático indiscriminado<sup>239</sup>, 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”) (BRASIL, 1988c).

Com efeito, a força normativa do princípio da dignidade tem, não apenas como finalidade, mas também como origem, o valor da justiça, e, mais precisamente, seu sentido de justiça social. Em que pese a conhecida separação entre justiça e Direito, promovida pelo juspositivismo, em reação ao jusnaturalismo, não há como negar que a origem como a finalidade do Direito é a justiça, o que resta explícito no texto da Constituição brasileira: no Preâmbulo, em que “a justiça [figura] como [um de seus] valores supremos”; no art. 3º, I, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de “construir uma sociedade [...] justa”; e, mais especificamente, como se disse, no art. 170, como “fim”, e princípio, da ordem econômica, de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, e no art. 193, segundo o qual “A ordem social tem como [...] objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (BRASIL, 1988c).

Não por outra razão, o princípio da dignidade não é um retorno quimérico ao Direito Natural, prenhe de força simbólica, tampouco uma previsão aleatória do Direito Positivo, destituída de força normativa; não é um vale, mas uma ponte, entre norma e valor, legalidade e

---

<sup>239</sup> Na avaliação de Silva (2009, pp. 193-195), “Em um Estado Democrático de Direito é de se esperar que ações dos poderes estatais – sobretudo do Poder Legislativo – que firam a dignidade humana sejam raríssimas, quase inexistentes. No Brasil, no entanto, em decorrência de uma banalização do uso da garantia da dignidade da pessoa humana, muitos casos de restrição a direitos fundamentais – às vezes, nem isso – tendem a ser considerados como uma afronta a essa garantia [...] Diante disso, pode-se dizer que ou a dignidade humana é, no Brasil, constantemente desrespeitada, ou tal garantia tem servido como uma espécie de enorme ‘guarda-chuva’, embaixo do qual diversas situações, que poderiam ser resolvidas por meio do recurso a outras garantias constitucionais e até mesmo infraconstitucionais, acabam sendo amontoadas em busca de proteção. Claro que não é o caso, aqui, de ser ingênuo a ponto de pensar que no Brasil todos têm sua dignidade respeitada a todo tempo. Imaginar isso em um país em que parte considerável da população vive abaixo da linha de pobreza e que tem a quarta pior distribuição de renda em todo o planeta seria muito inocente. Mas também seria uma ingenuidade pensar que é essa situação social indigna que gera o constante recurso à garantia da dignidade humana no discurso acadêmico e forense no Brasil [...] A inflação no uso da dignidade humana no discurso forense não tem ligação direta com a realidade social do país, e é um fenômeno limitado exclusivamente ao discurso jurídico [...] Há casos em que, independentemente do conceito e da abrangência que se dê à dignidade humana [...] e independente da situação social do país, fica razoavelmente claro que o recurso a essa garantia constitucional era desnecessário [...] Esse não é, contudo, um fenômeno apenas brasileiro. Em outros países a garantia da dignidade humana também tem servido como um recurso universal para a solução de problemas jurídicos que poderiam ser resolvidos com o recurso a outros direitos. É claro que se poderia dizer que, na argumentação jurídica, não é um problema o recurso ao máximo possível de argumentos na defesa de um ponto de vista [...] no entanto] com o passar do tempo, quanto mais se recorre a um argumento sem que ele seja necessário, maior é a chance de uma banalização de seu valor”.

legitimidade, democracia e constitucionalismo, numa perspectiva de Direito pós-positivista; em suma, não é âncora, mas bússola para um Direito justo, como o demonstra Ricardo Maurício Freire Soares (2010).

Para Sarlet (2010, p. 142),

o ponto de ligação entre a pobreza, a exclusão social e os direitos sociais reside justamente no respeito pela proteção da dignidade da pessoa humana, já que – de acordo com Rosenfeld – “onde homens e mulheres estiverem condenados a viver na pobreza, os direitos humanos estarão sendo violados”.

De modo similar, Jussara Maria Moreno Jacintho (2009, p. 252) observa que o princípio da dignidade “dialoga com os direitos econômicos, sociais e culturais e com os objetivos da livre e justa distribuição das riquezas e da erradicação da pobreza, [o] que torna o nível de concentração de renda existente no Brasil, não apenas imoral, mas pura e simplesmente inconstitucional”.

Segundo Soares (2010, p. 135),

[o] constituinte brasileiro conferiu à ideia de dignidade da pessoa humana a qualidade de norma embaçadora de todo o sistema constitucional, que orienta a compreensão da totalidade do catálogo de direitos fundamentais.

Já segundo Luís Roberto Barroso, dignidade é um princípio jurídico que “funciona tanto como justificação moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais”, desempenhando ao menos duas funções: “fonte de direitos – e, conseqüentemente, de deveres –, incluindo os direitos não expressamente enumerados” e “nos casos envolvendo lacunas no ordenamento jurídico, ambigüidades no direito, colisões entre direitos fundamentais e tensões entre direitos e metas coletivas [...] bússola na busca da melhor solução” (BARROSO, 2020, p. 64 e 66).

Como se pode ver, o princípio da dignidade é uma norma jurídica vaga, porque polissêmica e, pois, plurissignificativa, mas não é ambígua, pois seus significados não são contraditórios, tampouco excludentes; é, portanto, o que a dogmática jurídica considera como conceito jurídico indeterminado.

A propósito, Soares (2010, p. 141) observa que:

Os conceitos legais indeterminados se convertem em conceitos determinados pela função que têm de exercer no caso concreto, ao garantir a aplicação mais correta e equitativa do preceito normativo. Não obstante a fluidez ou a imprecisão que estão previstas *in abstracto* na norma, podendo ou não se dissipar quando verificada a hipótese *in concreto*, propiciam os conceitos jurídicos indeterminados uma limitação da discricionariedade, tendo em vista a busca da otimização da finalidade da norma jurídica. Eis o desafio posto para o intérprete do sistema constitucional brasileiro: delimitar, à luz do caso concreto, o sentido e alcance da cláusula principiológica da dignidade da pessoa humana [...] atividade indispensável para a materialização dos direitos fundamentais e o exercício da cidadania.

Utilizando a terminologia proposta por Neves (1994b, pp. 83-91), o compromisso de 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 do Estado de garantir uma renda básica, mínima e/ou universal como iniciativa de inclusão típica do modelo de Estado de Bem-Estar Social (NEVES, 1994b, pp. 69-75).

Definida a dignidade como um princípio jurídico, convém delimitar seu núcleo, assim como seus sentido e alcance relativos ao problema da pobreza.

Como diz Soares (2010, p. 142),

a dignidade da pessoa humana identifica um núcleo de integridade física e moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua existência no mundo, relacionando-se tanto com a satisfação espiritual quanto com as condições materiais de subsistência do ser humano, vedando-se qualquer tentativa de degradação ou coisificação do ser humano em sociedade.

Barroso (2020, pp. 72-98) assim define o núcleo do princípio, o que chama de “conteúdo mínimo da ideia de dignidade humana”:

valor intrínseco [que] é, no plano filosófico, o elemento ontológico da dignidade humana, ligado à natureza do ser. [...] e] No plano jurídico, [...] está na origem de um conjunto de direitos fundamentais. [...] autonomia [que] é o elemento ético da dignidade humana. É o fundamento do livre arbítrio dos indivíduos, que lhes permite buscar, da sua própria maneira, o ideal de viver bem e de ter uma vida boa. [...] e] O terceiro e último elemento, a dignidade humana como valor comunitário, também chamada de dignidade como restrição ou dignidade como heteronomia, representa o elemento social da dignidade.

Também Soares (2010, p. 142) indica o sentido do princípio da dignidade, qual seja, “o entendimento de que o ser humano é um fim em si mesmo, dotado de uma qualidade intrínseca que o torna insuscetível de converter-se em meio ou instrumento para a realização de interesses econômicos, políticos e ideológicos”.

O alcance desse sentido é amplo, como ele demonstra:

A delimitação do significado ético-jurídico de que o ser humano é um fim em si mesmo deve ser buscada em cada contexto histórico-cultural, no plano real de afirmação dos valores que integram a experiência concreta e permanentemente inconclusa dos direitos humanos fundamentais. [...] a dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade, cujo conteúdo ético-jurídico vem associado a todo um plexo axiológico de direitos humanos fundamentais dos cidadãos, que se vão agregando historicamente como valores que materializam uma existência digna. [...] a dignidade da pessoa humana é um constructo cultural fluido e multiforme, que exprime e sintetiza, em cada tempo e espaço, o mosaico dos direitos humanos fundamentais, num processo expansivo e inexaurível de realização daqueles valores da convivência humana que

melhor impedem o aviltamento e a instrumentalização do ser humano. (SOARES, 2010, pp. 142-144)

Barroso (2020, pp. 68-72) lembra que, desde o limiar da Modernidade Iluminista<sup>240</sup>, a concepção de dignidade é tributária do “imperativo categórico” ou “imperativo de moralidade” formulado por Kant, em sua “Fundamentação da Metafísica dos Costumes” (1797), o qual pode ser assim enunciado:

a conduta moral consiste em agir inspirado por uma máxima que possa ser convertida em lei universal; todo homem é um fim em si mesmo, e não deve ser instrumentalizado por projetos alheios; os seres humanos não têm preço nem podem ser substituídos, pois eles são dotados de um valor intrínseco absoluto, ao qual se dá o nome de dignidade (BARROSO, 2020, p. 72).

Essa fundamentação metafísica, no entanto, não resiste a um teste histórico, sociológico e antropológico mais acurado, como o feito por Agamben (2010, p. 89 s.). Ele conta que, na Grécia Antiga, a palavra “vida” possuía duas acepções: vida natural (*zoé*) assim entendido o “simples fato de viver comum a todos os seres vivos”, com importância para o espaço da casa (*oîkos*), e vida qualificada (*bíos*) assim entendida a “forma ou maneira de viver própria de um indivíduo ou de um grupo”, com importância para a esfera pública (*pólis*); já na Roma Antiga, ocorreu o “ingresso da *zoé* na esfera da *pólis*”; e, desde então, há uma continuidade de elementos autocráticos em regimes democráticos, chegando até a Modernidade e contemporaneidade, em que o Estado passou a decidir, em lugar dos cidadãos, quais vidas são dignas de serem vividas (*vitæ necisque potestas*).

Tal estado de coisas, que de exceção passa a regra, faz do Estado de Direito, ao menos parcialmente, um Estado de exceção, pela insurgência de instituições e institutos que, no que interessa mais de perto a este trabalho, normalizam a pobreza<sup>241</sup>. Daí a necessidade e a premência da concretização do princípio da dignidade, no sentido de garantia de vida digna, como conteúdo essencial dos direitos fundamentais em geral e do direito a uma renda básica, mínima e/ou universal em particular<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> Já antes, no entanto, ensaiavam-se reflexões nesse sentido, como o demonstra o “Discurso pela Dignidade do Homem” (1496), de Giovanni Pico della Mirandola.

<sup>241</sup> Sobre a normalidade, a banalidade e a continuidade da exceção como regra, ver Agamben (2003) e Valim (2017). Ver, também, “Estados de Exceção: a usurpação da soberania popular” (2021), de Luis Manuel Fonseca Pires.

<sup>242</sup> Silva (2009, pp. 192-193) diverge sutilmente de quem, como José Carlos Vieira de Andrade, considera que “o limite absoluto do conteúdo essencial dos direitos fundamentais [...] seria a dignidade da pessoa humana [...] porque a dignidade seria a base dos direitos fundamentais ‘e o princípio da sua unidade material’”, o que, a seu ver, apresenta “dois problemas principais. O primeiro deles, metodológico, reside no fato de que, caso o conteúdo essencial absoluto de todos os direitos fundamentais seja a dignidade, então é apenas a dignidade que tem um conteúdo essencial absoluto; todos os outros direitos teriam um conteúdo relativo, restringível até mesmo por completo em alguns casos [...] O segundo problema reside no risco de uma hipertrofia da dignidade e da consequente absolutização de todos os direitos fundamentais”. Esse segundo problema é real. O primeiro problema

Nesse sentido, “vida digna” seria a combinação de um valor (dignidade) e um bem (vida), ou, como diz Ferrajoli (2011, pp. 49-88), um bem fundamental, a um só tempo, personalíssimo (porque individual) e social (porque não apenas individual). A esse bem fundamental (vida digna) correspondem o direito e o dever fundamentais necessários para tanto (o direito e o dever de amparo).

Como se viu, “a assistência aos desamparados” é um direito e um dever fundamental social do qual decorre o “direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público”, previstos, respectivamente, no *caput* e no parágrafo único do art. 6º da Constituição (BRASIL, 1988c).

A tais direito e dever podem eventualmente se opor, senão outros direitos, ao menos outros deveres. Se isso é verdade no conflito de normas definidoras de direitos fundamentais, com mais razão ainda é verdade em eventuais conflitos entre a norma definidora do direito fundamental social a uma renda básica, mínima e/ou universal e normas definidoras de outros deveres fundamentais. Não se trata, *a priori e prima facie*, nem de um obstáculo intransponível, nem de uma relativização absoluta. Trata-se, apenas, de se impor “um ônus argumentativo àquele responsável pela restrição”, tendo em vista que “restrições que atingem o conteúdo essencial são inconstitucionais; restrições que passem pelo teste da proporcionalidade são constitucionais; restrições que passem pelo teste da proporcionalidade não atingem o conteúdo essencial” (SILVA, 2009, pp. 41-42, 196-197).

Aprofundando essa análise, assim se posiciona Alexy (1986, pp. 113-114):

o princípio da dignidade humana é sopesado diante de outros princípios, com a finalidade de determinar o conteúdo da regra da dignidade humana [...] Por isso, é necessário que se pressuponha a existência de duas normas da dignidade humana: uma regra de dignidade humana e um princípio de dignidade humana [...] Não é o princípio que é absoluto, mas a regra [...] <sup>243</sup>.

---

apontado parece artificial, pois não há uma relação lógica direta entre a premissa e a conclusão da crítica (ser a dignidade o conteúdo absoluto de todos os direitos fundamentais não implica que estes possam não ter conteúdo algum; pelo contrário, implica que a dignidade seria seu limite mínimo, a vedar, no limite, qualquer restrição tendente a violá-lo).

<sup>243</sup> Silva (2009, p. 201) diverge sutilmente de Alexy, para quem, no caso da dignidade, haveria “um conteúdo essencial absoluto, que seria caracterizado pela ‘parte regra’ da norma que garante esse direito. A ‘parte princípio’ da norma que garante a dignidade, por sua vez, teria a mesma estrutura de todo e qualquer princípio, e seria, portanto, relativizável quando houvesse fundamentos suficientes para tanto”. Para Silva (2009, pp. 201-202), “Embora a ideia subjacente à proposta de Alexy seja defensável – ou seja, garantir uma barreira intransponível no direito que muitos consideram, com boas razões, como o direito que fundamenta todos os outros [...] também a dignidade segue os mesmos caminhos de todos os princípios, e, portanto, tende a ter um conteúdo essencial relativo, a não ser nos casos em que a própria constituição, em normas com estrutura de regra, defina condutas absolutamente vedadas nesse âmbito [...] Com isso, torna-se possível uma proteção efetiva e, em vários casos, absoluta da dignidade”. Nesse sentido, pode-se dizer que, no caso da cláusula pétrea prevista no inc. IV do § 4º do art. 60, enquanto Silva faria uma interpretação restrita aos “direitos e garantias individuais”, Alexy faria uma interpretação extensiva à regra da dignidade como núcleo dos direitos e garantias sociais, ou seja, como a parte individual dos direitos e garantias sociais.

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 fundamentação metafísica e a constitucionalização do imperativo moral de que cada pessoa é um ente pleno, não se pode negar o fato de que milhões de vidas parecem valer menos que outras, o que, mais do que relativizar, enfraquece o princípio da dignidade.

Falta, pois, analisar o que Dworkin chama de “igual consideração e respeito”.

Por essas razões, ressalta o dever do Estado, em sentido positivo de prestação, de promover alguma forma de garantir meios de subsistência para cada uma e todas as pessoas. Para tanto, é necessário estabelecer um sentido mais específico para o princípio da dignidade, o que passa por uma definição tão precisa quanto possível do que se possa considerar, sob a inspiração da análise de Alexy e da compreensão de Dworkin, uma regra de vida digna em comunhão<sup>244</sup>.

Como aspecto material dessa regra, pode-se considerar o mínimo necessário para se viver dignamente ou o conteúdo essencial do direito fundamental social a uma renda básica, mínima e/ou universal<sup>245</sup>, uma combinação de disposições normativas supraconstitucionais, constitucionais e infraconstitucionais<sup>246</sup> e também do instituto do mínimo existencial, algo como: ter ou dispor (d)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.

Já como aspecto formal dessa regra, pode-se destacar que 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 a uma renda básica, mínima e/ou universal é um

---

<sup>244</sup> Para conhecer outros sentidos do princípio da dignidade, ver Ana Paula de Barcellos (2002); Rizzatto Nunes (2008); os artigos do volume organizado por Robert Alexy, Narciso Leandro Xavier Baez e Rogério Luiz Nery da Silva (2015); e Daniel Sarmiento (2016).

<sup>245</sup> Como diz Silva (2009, pp. 24, 183), “A declaração de um conteúdo essencial destina-se, sim, ao legislador ordinário [e ao julgador, cabe acrescentar], pois é esse [são esses] que, em sua tarefa de concretizador[es] dos direitos fundamentais, deve[m] atentar àquilo que a constituição chama de ‘conteúdo essencial’”, definido a da relação entre “[o] que é protegido pelas normas de direitos fundamentais”, “entre o que é protegido e suas possíveis restrições” e “como fundamentar tanto o que é protegido como as suas restrições”.

<sup>246</sup> Assim entendido o bloco normativo formado pelos arts. XI, XII, XIV, XV, XVI e XXIII da DADDH; pelo art. 25.1 da DUDH; pelos arts. 5º, 6º e 203, V, da Constituição; pelo art. 1º da LC 111/2001; e pelo art. 1º, *caput* e § 2º, da Lei 10.835/2004.

direito fundamental social, tendo como titulares não apenas o povo (os cidadãos natos ou naturalizados), mas a sociedade brasileira (cidadãos e estrangeiros que, embora não sejam cidadãos, integram a sociedade, caso daqueles que fixam residência no país). No Brasil, esse direito decorre da interpretação conjunta do princípio da dignidade e do rol não-taxativo e não-exaustivo de direitos fundamentais.

Dito isso, outra importante questão a enfrentar é se, como sentido específico do princípio da dignidade, a garantia de uma vida digna, mediante a efetividade do direito a uma renda básica, mínima e/ou universal, seria, ou deveria ser, ônus exclusivo do Estado.

### **3.2.2 Uma Microfísica da Resistência**

Dando continuidade à proposta de ressignificação do princípio da dignidade, iniciado com uma análise de sua fundamentação metafísica e uma especificação de seu sentido como direito-dever a uma vida digna, agora se propõe fazer uma análise de discurso quanto ao que esse instituto pode contribuir ou não para a efetivação do direito a uma renda destinada a todos os cidadãos (e aos estrangeiros residentes, que a eles se assemelham, como destinatários de direitos fundamentais).

Delimitados o núcleo (forma, conteúdo, sentidos e extensão ou alcance) do princípio da dignidade, propõe-se compreendê-lo, e, por conseguinte, compreender o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal como instrumento de resistência para uma existência digna. Analisar a ordem do discurso jurídico de enfrentamento da pobreza no Brasil, como de resto a análise da ordem de qualquer discurso, é investigar o funcionamento da estrutura de instituições e institutos específicos, como uma microfísica das relações e dos efeitos de poder, segundo a terminologia de Foucault (1976a; 1976b).

Nessa análise de discurso, o princípio da dignidade e o direito a uma renda básica, mínima e/ou universal formam o enunciado discursivo; o texto constitucional é o suporte linguístico; e sua hermenêutica se dá num campo discursivo, o campo jurídico, em arenas e por agentes das práticas discursiva e social do discurso, ou práxis jurídica (FAIRCLOUGH, 1992, pp. 106-126; BOURDIEU, 1989, pp. 209-254). Nessa práxis, a relação que se estabelece entre cidadãos e Estado tem como efeitos a inclusão ou a exclusão na distribuição da riqueza; não apenas a titularidade ou posse do direito a uma renda básica, mínima e/ou universal, mas seu exercício à luz do princípio da dignidade, como forma de enfrentamento da pobreza.

Partindo do que diz Foucault (1976a, *passim*) a respeito das reações possíveis a situações de dominação-opressão, esse enfrentamento se dá não pela oposição ou revolta contra

o Estado, mas da resistência dos cidadãos à situação de vulnerabilidade econômico-social que é a pobreza.

Pensando em como se operacionalizaria essa resistência no campo jurídico, tal ocorreria pela invocação do princípio da dignidade como norma programática e como norma de organização, tendo seu alcance reduzido ou ampliado pela tensão entre os institutos do BPC, da RBC, do PBF, em instituições como o Sistema Único de Assistência Social, os Conselhos de Assistência Social, as “entidades e organizações de assistência social” e os órgãos do Poder Executivo competentes para a implementação dessas políticas públicas, conforme os arts. 3º, § 1º; 6º; 19, III, da LOAS; os arts. 1º, § 1º, 2º e 3º da Lei da RBC; e 1º, 12, 13 e 14 da MP do PBF.

Como diz Barroso (2006, p. 114), o princípio da dignidade humana, no sentido de norma programática, destina-se “a conformar a ordem econômica e social a determinados postulados de justiça social e realização espiritual, levando em conta o indivíduo em sua dimensão comunitária, para protegê-los das desigualdades econômicas e elevar-lhes as condições de vida”. Como se sabe, as normas programáticas “apenas explicitam fins, sem indicação dos meios previstos para alcançá-los”, o que é função das normas definidoras de direitos (BARROSO, 2006, p. 116). As normas programáticas

não chegam a conferir aos cidadãos uma utilidade substancial, concreta, fruível positivamente e exigível quando negada [...] Delas não resulta para o indivíduo o direito subjetivo, em sua versão positiva, de exigir uma determinada prestação. Todavia, fazem nascer um direito subjetivo “negativo” de exigir do Poder Público que se abstenha de praticar atos que contravenham os seus ditames (BARROSO, 2006, pp. 116-117).

Como se vê, as normas programáticas, a exemplo do princípio da dignidade, apresentam um aspecto positivo e outro negativo. Nesse sentido, o alcance do princípio da dignidade é obrigar o Estado a dar, fazer ou não-fazer algo para os cidadãos. As obrigações de dar e/ou fazer configura deveres do Estado e direitos dos cidadãos a prestações, como são o caso de garantir uma renda básica, mínima e/ou universal e, assim, fomentar a emancipação pessoal e o desenvolvimento social. Já a obrigação de não-fazer implica dever de abstenção do Estado e direito de defesa dos cidadãos, como são os casos de não permitir, tampouco promover desigualdades, restrições às liberdades e desequilíbrio de uma ordem socioeconômica de bem-estar e justiça.

O equilíbrio entre esses deveres e direitos é complexo. Para tentar atingi-lo, a doutrina constitucionalista formulou três conceitos dogmáticos amplamente utilizados na práxis jurídica dos deveres e direitos fundamentais sociais. Na práxis jurídica do discurso sobre pobreza, como caso de prática discursiva (para lembrar a terminologia de Fairclough, 1992, pp.

106-116), existe uma tensão permanente entre os institutos do mínimo existencial, da reserva do possível e da vedação ao retrocesso social<sup>247</sup>. Convém analisar esses elementos do discurso.

#### (A) Mínimo Existencial

Além dos “valores supremos” da “igualdade [formal]” e da “justiça [social]” (Preâmbulo); dos fundamentos da “cidadania” e da “dignidade da pessoa humana” (art. 1º); do objetivo fundamental de “erradicar a pobreza” (art. 3º); dos direitos fundamentais individuais “à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (art. 5º); do direito fundamental social a uma “renda básica de cidadania” (art. 6º c/c art. 1º da Lei 10.835/2004); da competência comum dos entes federativos no enfrentamento da pobreza (art. 23); e da previsão do FCEP (art. 79 ss. dos ADCT); a Constituição brasileira de 1988 dispõe:

Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; [...] IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa; [...]. (BRASIL, 1988c)

Ao passo que aqueles dispositivos fundamentam o instituto do mínimo existencial, estes últimos são invocados para fundamentar o instituto reserva do possível. A tensão entre esses dois elementos foi muito bem sintetizada pelo Min. Celso de Mello, relator no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45<sup>248</sup>:

**DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. [...] INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. [...] CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. [...] o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta**

<sup>247</sup> Há uma questão de fundo mais ampla e complexa, que é o embate entre as perspectivas liberal e social do Estado e sobre as formas da vida política nas sociedades moderna e contemporânea: no primeiro sentido, trata-se da questão da cidadania como relação político-jurídica entre cidadãos e Estado, entre os direitos de defesa e deveres de abstenção, de um lado, e os direitos de proteção e deveres de prestação, de outro lado; no segundo sentido, trata-se da delimitação entre privado e público e social e estatal e seus reflexos no regime dos direitos e deveres, o que passa pelo estabelecimento de compromissos entre a sociedade e o Estado.

<sup>248</sup> Outro importante julgado nesse sentido, também da relatoria do Min. Celso de Mello, é a decisão do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 639.337: “A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo poder público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos” (BRASIL, 2011).

Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando **justas expectativas** nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu **impostergável dever**, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” [...]. Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “reserva do possível” [...], notadamente em sede de **efetivação e implementação** (sempre onerosas) dos **direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais)**, cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, **prestações estatais positivas** concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às **possibilidades orçamentárias** do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar **obstáculo artificial** que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de **condições materiais mínimas de existência**. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa **conduta governamental negativa**, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a **razoabilidade** da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de **disponibilidade** financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. [...] devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que **não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo**. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de **condições mínimas necessárias** a uma existência digna e essenciais à própria **sobrevivência do indivíduo**, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a **possibilidade de intervenção do Poder Judiciário**, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. (grifo nosso)

O julgamento da ADPF 45 é um marco e um paradigma para questões como o controle jurisdicional de políticas públicas, a efetivação de direitos fundamentais sociais e, o que nos interessa neste ponto, o embate entre os institutos do mínimo existencial, como sentido do princípio da dignidade, e da reserva do possível, extraído da análise jurídica do sistema orçamentário e da análise fática da economia nacional. Já antes, e mesmo depois desse

juízo, a doutrina constitucionalista se esforça por definir tais elementos, antecipando e desdobrando as considerações do Min. Celso de Mello.

Sarlet (2010, p. 135) observa que os “direitos fundamentais sociais [...], seja na condição de direitos de defesa [...], seja na sua dimensão prestacional [...], constituem – em parte e em certa medida – exigência e concretização da dignidade da pessoa humana”. Ele observa, ainda, que há

um crescente consenso no que diz com a plena justiciabilidade da dimensão negativa (defensiva) dos direitos sociais em geral e da possibilidade de se exigir em juízo pelo menos a satisfação daquelas prestações vinculadas ao mínimo existencial, de tal sorte que também nesta esfera a dignidade da pessoa humana (notadamente quando conectada com o direito à vida) assume a condição de metacrítério para as soluções tomadas no caso concreto [como no julgamento da ADPF 45, que cita]. (SARLET, 2010, p. 139)

Aprofundando a análise do instituto do mínimo existencial, Daniel Sarmiento (2020, pp. 190-191) avança a possibilidade de este ter sido formulado por Pontes de Miranda, que se referiu, em obra de 1933, a um “direito público subjetivo à subsistência”, ou “mínimo vital”, o qual se realizaria “no terreno da alimentação, das vestes e da habitação [...] limite que é dado, respectivamente, pelo indispensável à vida quanto à nutrição, ao resguardo do corpo e à instalação” e seria exigível em face do Estado: “Não se peça a outrem, porque falte; exija-se do Estado, porque este deve. Em vez da súplica, o direito”. No Brasil e alhures, outras necessidades, além das três supracitadas, vêm sendo consideradas nas definições do conceito, o que levou Sarmiento (2020, pp. 219 e 226) a afirmar:

Não vejo como definir um elenco fechado de direitos ou prestações componentes do mínimo existencial. Parece-me preferível preservar a abertura inerente à categoria, inclusive para que ela possa se estender a necessidades básicas cujo reconhecimento resulte de evoluções sociais no plano material ou cultural-valorativo. [...] de modo que sempre que uma intervenção do Estado ou de um particular comprometer as condições materiais básicas para a vida digna de uma pessoa, entra em jogo a dimensão negativa do direito ao mínimo existencial.

Recentemente, o instituto do mínimo existencial passou a ser configurado objetivamente pelo Decreto 11.150/2022 como valor pecuniário objeto de “preservação” e “não comprometimento” em “situações de superendividamento em dívidas de consumo”, assim considerados os “compromissos financeiros assumidos pelo consumidor pessoa natural para a aquisição ou a utilização de produto ou serviço como destinatário final” (BRASIL, 2022). O mínimo existencial assim configurado garante aos consumidores a proteção de um limite mínimo de sua “renda mensal”, conforme o art. 3º do Decreto 11.150/2022 (BRASIL, 2022)<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> O valor considerado como mínimo existencial foi alterado (de percentual do salário mínimo para valor nominal) pelo Decreto 11.567/2023 (BRASIL, 2023d).

Embora tal configuração normativa do mínimo existencial não vincule o valor que estabelece a uma determinada despesa, pode-se aventar que seu objetivo é garantir o mínimo necessário ao custeio de despesas básicas. Nesse sentido, pode ser interpretado como limite de proteção a uma renda mínima e básica, que só não pode ser definida como universal porque não abrange todas as pessoas, mas somente as pessoas em situação de endividamento decorrentes de relações de consumo.

Precedente dessa configuração referente às relações de consumo é a Lei 11.346/2006, regulamentada pelo Decreto 7.272/2010, que se referem à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006; 2010). O art. 4º, parágrafo único, dessa Lei, menciona o instituto da “cesta básica”, em clara referência à Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), desde 1959 no Estado de São Paulo e atualmente em 17 Unidades da Federação, como “levantamento contínuo dos preços de um conjunto de produtos alimentícios considerados essenciais [... que] permite a comparação de custos dos principais alimentos básicos consumidos pelos brasileiros” (BRASIL, 2006a; DIEESE, s/d).

O instituto da cesta básica como garantia do direito à alimentação inspira a ideia de Despesa Básica de Cidadania (DBC), desenvolvida abaixo, como garantia não apenas do direito à alimentação, mas também de outros direitos fundamentais sociais definidos no art. 6º da Constituição brasileira, quais sejam, saúde, moradia, educação, trabalho, transporte e lazer (BRASIL, 1988c).

## (B) Reserva do Possível

Sarmiento (2020, p. 230) propõe a seguinte definição para o conceito de reserva do possível:

A reserva do possível pode ser desdobrada em três componentes: o componente fático, que diz respeito à efetiva existência de recursos necessários à satisfação do direito prestacional em jogo; o componente jurídico, que se liga à existência de autorização legal – especialmente na lei orçamentária – para a realização da despesa exigida pela efetivação do direito; e a razoabilidade da prestação, considerando os recursos existentes e todos os demais encargos que pesem sobre o Estado.

Já Soares (2010, pp. 155-158) advoga pela “inadequação do conceito de reserva do possível no constitucionalismo brasileiro”. Diz ele:

Como bem assinala Andreas Joachim Krell, a reserva do possível figura como uma verdadeira falácia no sistema jurídico brasileiro, a qual decorre de um Direito Constitucional Comparado equivocado, cuja importação acrítica não atenta para a opção político-ideológica do legislador constituinte, que formulou uma opção inequívoca pelo intervencionismo estatal no campo socioeconômico, baseado no

modelo do constitucionalismo dirigente e na busca da máxima efetividade dos direitos fundamentais [... tais razões] justificam o exame crítico do argumento da reserva do possível pelos intérpretes do direito pátrio, mormente por meio de uma nova jurisdição constitucional, a fim de maximizar o[s] sentido[s] e o[s] alcance[s] do princípio constitucional da dignidade humana [...].

De fato, uma coisa é a preocupação com a gestão dos custos públicos por parte do Estado, para o que o instituto da reserva do possível chama a atenção corretamente; outra coisa é a contenção desses gastos como política de priorização do Estado, caso em que tal instituto deve ser visto com ressalvas, como alerta Sarlet (1988, pp. 293-297).

Como observam Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999), “Estado sem dinheiro não protege direitos”, daí porque, argumentam eles, “direitos não podem ser absolutos”. Com isso eles não dizem que o Estado, a fim de garantir seu financiamento para proteger direitos, poderia relativizá-los no sentido de reduzi-los ou suprimi-los, mas que “os direitos acarretam responsabilidades” e, por essa razão, devem ser entendidos como acordos. Dizem, portanto, que tanto a ação estatal (os deveres de abstenção e proteção por parte do Estado) depende dos recursos sociais (como é o caso da necessidade de se tributar a propriedade para se proteger os direitos à propriedade e à liberdade, por exemplo) quanto os recursos sociais devem ser geridos como patrimônio público (da sociedade, não do Estado). Daí, concluem, cabe ao Estado atuar como árbitro dos acordos necessários para garantir, por um lado, o seu funcionamento, e, por outro lado, o bem-estar social.

Assim sendo, os direitos dos cidadãos devem implicar os deveres não apenas do Estado, mas também dos cidadãos, o que demanda o estabelecimento de acordos sobre os direitos e os deveres correspondentes: quais devem ser priorizados e quais não podem ser reduzidos ou suprimidos.

Em sentido semelhante, José Casalta Nabais (2007, pp. 163-178) chama atenção para a “face oculta dos direitos fundamentais”, a qual, segundo ele, apresenta-se ora como custos públicos, ora como deveres fundamentais, nos sentidos de que a todo direito corresponde o dever de garantir esse direito e que todo direito (individual ou transindividual) tem um custo público (não necessariamente estatal, não somente social). Ele observa que os deveres não podem ser objeto de “esquecimento” e não devem ser objeto de transferência para o Estado. Para tanto, defende um regime jurídico do Estado que não é nem patrimonial (centrado numa liberdade irrestrita da propriedade privada), nem tributário (centrado numa liberdade restrita da propriedade privada), mas o que chama de “cidadania fiscal” ou regime da “liberdade com responsabilidade” (NABAIS, 2007, pp. 179-196, 337-386).

Nunca é demais lembrar que o Estado é uma ideia cuja concretização é feita por seus agentes e pelas relações que estabelecem com outros agentes, como aqueles que agem pelo Mercado e aqueles que agem nas sociedades civil (a população) e política (os cidadãos). Se se cobra do Estado não esquecer os direitos (no sentido de reduzi-los ou suprimi-los), também se deve cobrar do Mercado, da população em geral e dos cidadãos em particular, como se cobra do Estado, não se esquecerem dos deveres. Tais “esquecimentos” são propositais, pois advêm de tomadas de posição ideológica: ora liberal e regulatória, ora social e dirigente. Numa gestão pragmática dos direitos como dos deveres, estes podem ser vistos tanto como custos (necessidades e interesses a serem satisfeitos) quanto como recursos (bens e serviços a serem oferecidos). Nesse sentido, avulta o direito e os correspondentes deveres a uma renda básica, mínima e/ou universal como um instrumento tendente a proporcionar a inclusão e a participação nesse mercado de trocas que não é apenas simbólico (político-jurídico), mas também real (econômico-social)<sup>250</sup>.

Em sentido diametralmente oposto, mas igualmente controverso, ao instituto da reserva do possível, tem-se o instituto da proibição ou vedação do retrocesso social.

### (C) Proibição ou Vedação do Retrocesso Social

Para fundamentar esse instituto, além dos dispositivos invocados para fundamentar o do mínimo existencial (Preâmbulo; art. 1º, II e III; art. 3º, III; art. 5º, *caput*; e art. 6º, *caput* e parágrafo único; e art. 23 da Constituição; e art. 79 ss. dos ADCT), invoca-se o da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV, da Constituição, qual seja, “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir [...] os direitos e [as] garantias individuais” (BRASIL, 1988c).

Ora, se os direitos e as garantias individuais em geral são cláusulas pétreas e por essa razão não podem ser suprimidos ou reduzidos por emenda constitucional, *a fortiori* não podem ser suprimidos ou reduzidos por legislação infraconstitucional, nem por decisão judicial, tampouco por ato administrativo, o direito e as garantias ao direito a uma vida ou existência digna, previstos no art. 5º, *caput*, c/c art. 1º, III, da Constituição.

---

<sup>250</sup> Esse é o caso da ideia de “papel redistributivo do sistema tributário”, o qual é ainda muito pouco explorado nos países da América Latina em geral e no Brasil em particular, segundo a OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2015).

Nesse sentido é a jurisprudência do STF, a exemplo da decisão do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 727.864, mais uma de relatoria do Min. Celso de Mello:

Custeio, pelo Estado, de serviços hospitalares prestados por instituições privadas em benefício de pacientes do SUS atendidos pelo Samu [Serviço de Atendimento Móvel de Urgência] nos casos de urgência e de inexistência de leitos na rede pública. Dever estatal de assistência à saúde e de proteção à vida resultante de norma constitucional. Obrigação jurídico-constitucional que se impõe aos Estados. Configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao Estado. Desrespeito à Constituição provocado por inércia estatal (...). Comportamento que transgride a autoridade da Lei Fundamental da República (...). O papel do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas instituídas pela Constituição e não efetivadas pelo poder público. A fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos. Impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao poder público. A teoria da "restrição das restrições" (ou da "limitação das limitações"). Caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático que veiculam diretrizes de políticas públicas, especialmente na área da saúde (CF, arts. 6º, 196 e 197). A questão das "escolhas trágicas". A colmatação de omissões inconstitucionais como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes e tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito. Controle jurisdicional de legitimidade da omissão do poder público: atividade de fiscalização judicial que se justifica pela necessidade de observância de certos **parâmetros constitucionais (proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação da proteção insuficiente e proibição de excesso)**. (BRASIL, 2014; grifo nosso)

Toma-se esse julgado como paradigma por tratar de um direito essencial ao bloco constitucional do direito à vida ou existência digna, que é o direito à saúde, direito fundamental social previsto expressamente no caput do art. 6º e especificado nos arts. 196 a 200 da Constituição como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem [...] ao acesso universal e igualitário às ações e serviços”, os quais não podem ter solução de continuidade (BRASIL, 1988c).

A proibição ou vedação de descontinuidade desse como de outros bens e serviços essenciais à vida ou existência digna está na base do conceito de proibição ou vedação ao retrocesso social<sup>251</sup>, o qual, segundo Soares (2020, p. 159),

deflui, originariamente, da afirmação de que as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser elididas pela supressão de normas jurídicas progressistas. [...] sustenta Luís Roberto Barroso que, apesar de a vedação do retrocesso não estar explicitada na Carta Magna pátria, apresenta plena aplicabilidade, visto que, a partir da leitura axiológica do sistema jurídico-constitucional, deve-se entender que, se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, este se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser suprimido. No sistema constitucional brasileiro, a ideia de vedação ao retrocesso [social] adquire ainda novo significado [...], pois a realidade nacional demonstra que o Brasil ainda não percorreu o caminho da efetivação de um Estado Democrático de Direito.

---

<sup>251</sup> Para uma análise minuciosa do instituto da proibição ou vedação ao retrocesso social, ver Felipe Derbli (2007), Mario de Conto (2008) e Luísa Cristina Pinto e Netto (2010).

Sarlet (1998, pp. 451-476) caracteriza a ideia de proibição ou vedação ao retrocesso social dos direitos fundamentais como princípio constitucional implícito, a partir dos seguintes elementos: Estado Democrático de Direito; segurança jurídica; princípio da dignidade; princípio da máxima eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais; proteção ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada; princípio da proteção da confiança; vinculação do legislador à vontade expressa do constituinte; e auto-vinculação dos órgãos estatais aos atos praticados<sup>252</sup>.

Oitaven (2012), por sua vez, propõe uma revisão de tal ideia, conceito e princípio. Para tanto, ele submete dois de seus elementos basilares (segurança jurídica e confiança legítima) a uma releitura a partir de três conceitos das teorias política e jurídica (cidadania, justiça social, igual respeito e consideração). Parte das definições de cidadania como mecanismo de inclusão (Luhmann) e como ponto de tensão entre a autonomia privada e a autonomia pública (Habermas) para uma definição de cidadania como direito humano e fundamental à igualdade de tratamento e participação dos cidadãos em face do Estado (Neves). E parte das ideias de justiça social como maximização da riqueza (Richard Posner) e como distribuição igualitária de recursos e oportunidades (Dworkin) para uma definição de justiça social como manifestação de alteridade (Neves) e solidariedade (Cortina), segundo a qual se deve garantir a igualdade de recursos e oportunidades sociais para que todas as pessoas possam contribuir para a maximização da riqueza social. No centro desse debate, ele coloca o princípio, direito e dever de igual consideração e respeito proposto por Dworkin. Nesse sentido, defende que, à luz do princípio da dignidade, estabelece-se uma relação não de precedência (liberdade seguida de igualdade), mas de concomitância (liberdade como igualdade). Assim sendo, aduz ele que “o caráter dirigente da CF/88 impõe um mandamento de não retrocesso em matéria de concretização de direitos sociais”, e, especificamente, no que se alinha ao objeto deste trabalho, que “diante da hierarquia entrelaçada juiz-legislador [Neves], o retrocesso social, ofensa ao mandamento de distribuição de renda, só se concretiza com a aplicação do direito [pelo juiz], não podendo ser puramente atribuído ao legislador” (OITAVEN, 2012, pp. 50, 69-70).

Considerando-se o que já se viu, pode-se afirmar que a proibição ou vedação ao retrocesso social é efeito de uma situação, uma posição ou um *status* jurídico que os cidadãos adquirem em face do Estado ou, noutros termos, do caráter absoluto dos direitos fundamentais,

---

<sup>252</sup> Acrescente-se, por oportuno, que a proibição ou vedação ao retrocesso social encontra previsão expressa na Constituição nacional como objetivo da seguridade social: “Art. 194. [...]. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a **seguridade social**, com base nos seguintes **objetivos**: [...]; IV - **irredutibilidade** do valor dos benefícios” (BRASIL, 1998c; grifo nosso).

assim entendida a ideia de vida ou existência digna. Sem embargo às ressalvas apresentadas por Silva (2009, pp. 187-196) em defesa de um caráter relativo, entende-se que os direitos fundamentais (individuais e transindividuais) têm caráter absoluto, não no sentido de imutável, mas no sentido de permanente; não em sentido formal, mas em sentido material.

Assim sendo, uma vez que um direito seja incorporado ao patrimônio jurídico da população em geral e dos cidadãos em particular, nenhum dos Poderes do Estado (Legislativo, Executivo ou Judiciário) pode reduzi-lo ou suprimi-lo: é assim para direitos fundamentais individuais como a propriedade e a liberdade; há de ser assim para direitos fundamentais sociais como a saúde e, como aqui se propõe, uma renda básica, mínima e universal em favor dos cidadãos residentes e dos estrangeiros residentes. Isso porque, em que pese sua forma ser mutável (e, pois, relativa), seu conteúdo é permanente (e, pois, absoluto), de modo que esses como quaisquer direitos fundamentais podem ser objeto de restrição formal, mas não material; podem ser regulamentados ou definidos no tempo e no espaço, mas não podem ser reduzidos ou suprimidos, sob pena de invasão do que a partir deles se pode considerar uma vida ou existência digna.

Nesse sentido, reconhecida, pelo constituinte originário, uma situação, uma posição ou um *status* dos cidadãos em face do Estado sob a forma de direito fundamental, nem o constituinte derivado, nem o legislador infraconstitucional, tampouco o administrador e o julgador detêm poderes para reduzir ou suprimir seu conteúdo básico, mínimo e universal, mas apenas regulamentá-los e defini-los.

Assim, pois, se os fundadores do Estado estabeleceram, em termos estratégicos e táticos, mediante normas programáticas, de organização e definidoras de direito, determinada forma de vida ou existência digna, livre da pobreza e com igualdade de oportunidades e recursos *ex ante*, a começar pela garantia do direito a uma renda básica, mínima e universal, cabe aos agentes do Estado, em termos operacionais, regulamentar e redefinir seu conteúdo, não descaracterizando tais institutos, desorganizando as instituições ou desprogramando seu funcionamento, mas encontrando os meios e aplicando os instrumentos necessários ao atingimento daquela finalidade, promovendo, assim, a efetividade do direito a uma renda básica, mínima e universal como garantia do direito a uma vida ou existência digna.

#### (D) Síntese Crítica

Sintetizando-se as ideias apresentadas acima, entende-se poder afirmar, por um lado, que os institutos do mínimo existencial e da proibição ou vedação ao retrocesso social são

sentidos do princípio da dignidade, tendo como fundamento específico o bloco constitucional de direitos e garantias fundamentais sociais, e, por outro lado, que o instituto da reserva do possível é um sentido dos princípios da legalidade e da anterioridade orçamentárias, tendo como fundamento específico o bloco constitucional dos deveres de fixação de despesas orçamentárias e de controle de gastos públicos.

Voltando-se à ideia de núcleo dos direitos fundamentais, também se entende poder afirmar que mínimo existencial seria o aspecto ou limite material desse núcleo, isto é, o conteúdo essencial (básico, mínimo e universal, e, pois, como aqui se defende, absoluto) dos direitos de defesa ou proteção de todas as pessoas (permanente, no caso dos cidadãos; temporária, no caso dos estrangeiros) correspondentes aos deveres do Estado de garantir, por abstenção ou prestação, uma existência digna. Já reserva do possível e proibição ou vedação ao retrocesso social seriam os aspectos ou limites formais desse núcleo (e, como tais, relativos): reserva do possível seria o aspecto ou limite formal no sentido restritivo de que o Estado deve se abster de reconhecer ou ampliar direitos fundamentais de modo insustentável para o Estado e a sociedade, ao passo que proibição ou vedação ao retrocesso social seria o aspecto ou limite formal de proteção ao catálogo de direitos fundamentais como direitos reconhecidos pelo Estado e, por assim dizer, incorporados ao patrimônio jurídico da sociedade, proteção esta que teria duplo sentido, (a) o sentido restritivo de que o Estado deve se abster de suprimir ou reduzir direitos fundamentais e (b) o sentido declaratório de que o Estado deve prestar a garantia necessária e suficiente para se manterem os direitos fundamentais.

Assim sendo, o desafio é manter o equilíbrio e evitar o desequilíbrio daquele núcleo, o que passa pelo manejo razoável e proporcional de seus aspectos material e formais e, sobretudo, como adverte Soares (2010, p. 161), pela “recusa à hipertrofia da função simbólica dos direitos fundamentais”, o que gera

a falsa sensação de realização de um direito justo, como se a dignidade da pessoa humana estivesse sendo assegurada concretamente pelo sistema jurídico, ainda que, no plano real das interações sociais, se verifique o desrespeito constante à existência digna dos cidadãos. [...] Daí advêm os riscos da transformação de uma Constituição normativa numa Constituição nominalista, pois enquanto as Constituições normativas pressupõem uma força normativa que orienta as expectativas e direciona as condutas na esfera pública, as Constituições nominalistas se destacam pelo hiato radical entre texto e realidade constitucionais. Nas Constituições nominalistas [... o texto constitucional] se torna uma referência distante dos agentes estatais e cidadãos, cuja práxis se desenvolve, muitas vezes, à margem do modelo textual da Constituição.

Soares (2010, p. 162), valendo-se da terminologia utilizada Neves (1994b, pp. 37-40; 1996, p. 326), afirma que

a constitucionalização simbólica de uma vida digna pode servir como álibi em favor de agentes políticos dominantes, promovendo o adiamento retórico da realização do

modelo constitucional para um futuro remoto, como se isso fosse possível sem transformações radicais nas relações de poder e na estrutura social.

Resta, pois, o desafio de se conferir efetividade não apenas ao direito a uma renda básica, mínima e/ou universal, mas também ao princípio da dignidade, desafio este que se amplia pela incidência de “regras de silêncio” e pela ocorrência do fenômeno da “lealdade das massas”, consoante Neves (1994b, pp. 107-112). Nesse sentido, o insucesso da lei que institui a RBC guarda relação com o sucesso da que cria o PBF, o que gera uma lealdade dos beneficiários e corrobora a preferência política do Estado<sup>253</sup>. Por essas razões, seja por falta de adesão espontânea, seja por falta de imposição institucional, por um lado, os cidadãos não reclamam a efetividade da lei que institui a RBC, e, por outro lado, o Estado não é compelido a elaborar normas de operacionalização. Essa é uma circunstância em que o não-fazer do Estado parece uma situação consolidada em desfavor dos cidadãos, para quem, no entanto, não parece haver alternativa institucional. Isso, obviamente, não elimina o problema econômico-social, nem a importância de explicar o discurso político-jurídico subjacente sobre o qual e pelo qual se estabelece a ordem biopolítica em que vivemos.

#### (E) Análise Crítica

A análise feita pela doutrina constitucionalista, embora seja clara e bem-sucedida em seu propósito de descrever a validade e a eficácia das normas pertinentes, não alcança o processo discursivo que a precede e sucede, deixando em aberto questões atinentes ao funcionamento da estrutura de produção da riqueza e reprodução da pobreza no Brasil. Para tanto, é necessário analisar criticamente o que há de contínuo no discurso anterior e posterior à positivação dessas normas.

Considerando-se as terminologias propostas por Bourdieu (1971, pp. 183-202)<sup>254</sup> e por Fairclough (1992, pp. 106 ss., 116 ss.), pode-se dizer que o discurso sobre pobreza no Brasil

---

<sup>253</sup> Para essa análise comparativa de propósitos e potencialidades da RBC e do PBF, ver Britto; Soares (2010) e De Sordi (2019).

<sup>254</sup> A partir das observações de Sergio Miceli (2007, pp. VII-LXI), na introdução que escreve para essa obra de Bourdieu, cujos trabalhos seleciona e organiza, pode-se dizer que as instituições e os institutos de enfrentamento da pobreza no Brasil formam uma “estrutura estruturada” que reproduz a produção e a distribuição desigual dos bens e serviços sociais, como “estrutura estruturante” das relações e dos efeitos de poder, estabelecendo um circuito de trocas simbólicas do capital (que passa de suas formas social, econômica, política e jurídica a formas culturais e simbólicas). Assim, pois, nosso “processo histórico singular” (chegada dos portugueses, extermínio e aculturação dos indígenas, escravização dos africanos, abuso da força de trabalho de migrantes e imigrantes, abuso de poder sobre consumidores e cidadãos) pode ser caracterizado como um processo de simbolização que desempenha a função de legitimar um sistema de poder baseado numa ideologia de exploração, dominação e opressão (de

circula e é objeto de trocas simbólicas, de espaços de poder mais restritos (órgãos do Estado, organizações do Mercado, organizações da sociedade e academia) para ambientes mais amplos (sociedade civil, sociedade política e imprensa), e é produzido conforme o *habitus* ou as práticas discursivas institucionais (normativas, administrativas, jurisdicionais e acadêmicas) e reproduzido na prática social (econômico-social, atividade político-eleitoral e informacional-comunicacional), tendo, como consumidores, agentes dessas instituições (agentes públicos, agentes econômicos, agentes políticos, intelectuais), e, como destinatários, os seus beneficiários (pobres, cidadãos, consumidores, trabalhadores, eleitores).

Nos espaços mais restritos, e conforme o *habitus* ou as práticas discursivas institucionais que lhe são peculiares, o discurso é produzido segundo um debate que oscila entre o evidente e o oculto: nas assembleias, nos gabinetes, no foro ou na academia, gira em torno de questões aparentes como justiça, dignidade, liberdade e igualdade e da questão latente da propriedade; com alguns avanços e retrocessos recorrentes, a todo impulso normativo corresponde uma contenção fática.

A propósito, vale lembrar o que diz Ricardo Lobo Torres (1991) sobre as ideias de igualdade e liberdade nas formas de Estado patrimonial e fiscal. A partir dessa análise, pode-se afirmar que, em ambos os casos, há como que uma pulsão (oculta, recôndita) de proteção à propriedade: que não é republicana, mas aristocrático-plutocrática, no caso do Estado patrimonial; que é formalmente democrática, mas materialmente oligárquico-plutocrática, no caso do Estado fiscal. Nesse segundo caso, que corresponde à forma contemporânea de Estado, este, por um lado, tributa a propriedade privada e o trabalho pessoal em favor da *res publicæ*, e, por outro lado, controla os gastos públicos e a riqueza social em favor do próprio Estado e dos proprietários (o Mercado, os ricos).

Como consequência, não há, de fato, nem igualdade social, nem liberdade pessoal. Com efeito, o conteúdo normativo da igualdade formal, como o descrevem Anacleto de Oliveira Faria (1973) e Celso Antônio Bandeira de Mello (1978), não corresponde ao conteúdo fático de uma liberdade material, nem como o “mínimo social” de que fala Rawls (1971, *passim*), nem como o “mínimo existencial” de que fala Torres (2009). Ao contrário do que este propõe, não se explora o potencial de mecanismo de luta do instituto do mínimo existencial, que, assim, não cumpre seu propósito de maximização existencial, sequer como bloqueio ao retrocesso social.

---

trabalhadores e consumidores pelo Mercado, de cidadãos eleitores pelo Estado) e numa forma de representação política plutocrática (em que ricos e novos ricos são os representantes de uma massa de pobres representados).

Como se viu, é o que se revela da análise da evolução (ou involução) legislativa do PBF (renomeado, primeiro, para PAB, e, depois, para PAB, novamente) e, por extensão, da RBC: não há a fixação de fonte orçamentária, e, pois, não há garantia efetiva dos recursos financeiros necessários ao custeio dessas políticas públicas; e, mais do que isso, tais políticas públicas não são configuradas como investimento pessoal para o desenvolvimento social, na medida que se restringe ao pagamento esporádico e insuficiente de benefícios ou auxílios, em lugar da garantia efetiva, permanente e necessária, de uma renda para cada um e todos os cidadãos (e, como se diz acima, para os estrangeiros residentes, como destinatários de direitos fundamentais).

Já nos espaços mais amplos, o que se reproduz, como prática social, é um discurso de redistribuição, não de reconhecimento, de inclusão simbólica, mas de exclusão real, regulado (disciplinado, controlado) pelo acesso ou não aos bens e serviços necessários e suficientes à satisfação das necessidades e ao desenvolvimento dos interesses das pessoas, situação em que se lhes nega uma vida digna e se sonega seu bem-estar.

As iniciativas do Estado, a título de redistribuição de recursos, como é o caso da transferência de renda, esporádica e irrisória, não como distribuição da riqueza, o que seria o caso da garantia efetiva de uma renda, não correspondem, nem são suficientes, ao reconhecimento das reais necessidades e dos reais interesses das pessoas; são, pois, menos uma manifestação de justiça social do que de desprezo moral, como observa Neves (2015, p. 14).

Assim sendo, ainda que haja um arcabouço normativo e uma estrutura institucional aparentemente protetivos, seu efeito e seu funcionamento são o entorpecimento das vontades e o bloqueio das mudanças necessárias à remoção de injustiças, como é o caso mais que evidente da pobreza, situação que revela um quadro de regulação e se torna um obstáculo intransponível à emancipação, como diz Sen (1999). O foco na situação de vulnerabilidade econômico-social, de pobreza ou extrema pobreza, serve para categorizar as pessoas como massa, não como sujeitos, mas como objeto de poder<sup>255</sup>; não é que esse foco se desvie do problema, mas se afasta da solução, a qual seria o reconhecimento e o investimento nas capacidades das pessoas como a base da autonomia pessoal e do desenvolvimento social, como dizem Sen (2009) e Sen; Kliksberg (2010).

---

<sup>255</sup> A aporofobia, isto é, a fobia, a aversão, o medo, a raiva dos pobres e da pobreza, como diz Cortina (2016), é não apenas um fator e um efeito de discriminação negativa, como observa Castel (2007); ao longo da História da humanidade, de medo primitivo passa a paranoia de autoproteção e vem a ser uma justificativa de poder, do exercício do poder sobre a vida, do eu sobre o outro, como relata Elias Canetti (1960). Ver, também, “Psicologia das Massas e Análise do Eu” (1921), de Sigmund Freud.

De fato, é o que se depreende da análise da configuração das políticas públicas e do montante dos respectivos benefícios e auxílios financeiros no Brasil, como se viu. Trata-se não apenas de insuficiência em face das necessidades e dos interesses das pessoas, sobretudo das pessoas que pouco ou nada têm. Trata-se sobretudo do não-reconhecimento ou do desprezo não apenas às necessidades e aos interesses, mas principalmente às capacidades e às possibilidades das pessoas, independentemente do que têm ou não. Trata-se não apenas de pouco ou nenhum poder de compra, mas da disciplina e do controle do poder de escolha, como observa Antônio Carlos Wolkmer (1994)<sup>256</sup>.

Lembrando, por um lado, que Foucault (1976a, *passim*) diz que a resistência, a oposição ou a revolta são as possíveis reações a situações de dominação-opressão ou de abuso de poder, e, por outro lado, os episódios da História do Brasil criticamente analisados acima, pode-se dizer que os brasileiros pobres, mesmo quando não se revoltam ou se opõem, resistem bravamente, não apenas à dominação, à opressão e aos abusos, mas também ao apagamento, ao silenciamento e à desinformação de suas histórias<sup>257</sup>.

Esse é o caso da cultura nagô, que vem protegendo seu patrimônio de igualdade, liberdade e dignidade, ao longo de mais de cinco séculos, nos quilombos, nas favelas e nas periferias, em vivências comunitárias e por saberes oralizados, e, assim, lega à sociedade brasileira um testemunho de resistência identitária, política e epistemológica, numa integração sem precedentes entre saber, poder e ser: assim é “o sistema simbólico dos nagôs, último grupo étnico imigrado à força pelos escravistas brasileiros”, como observa Sodré (2017, p. 12), quem diz mais, ao ensinar que

A liturgia dos africanos e de seus descendentes prestou-se ao objeto de ciência (antropológica, sociológica, psiquiátrica, psicanalítica) no panorama dos estudos brasileiros. Nenhum deles deu a palavra ao negro. Este, na Modernidade assim como na antiguidade europeia, sempre foi tido como *aneu logon*, isto é, sem voz. Como várias outras formas de conhecimento submetidas ao colonialismo ocidental, o saber ético e cosmológico dos africanos sempre experimentou o silêncio imposto pela linguagem hegemônica. (SODRÉ, 2017, pp. 12-13)

---

<sup>256</sup> Para além da análise específica da teoria das necessidades que faz Antônio Carlos Wolkmer (1994), que a relaciona aos direitos de cidadania, ver Pereira (2000), que tece crítica à qualificação das necessidades em básicas e supérfluas e ao conceito de mínimos sociais; e Gustin (2014), que traça um painel mais abrangente do reconhecimento das necessidades humanas como direitos subjetivos e como condição de autonomia.

<sup>257</sup> A exemplo da Revolta dos Malês (1835), da Sabinada (1837-1838) e da “Guerra” de Canudos (1896-1897). Ver, a título de historiografia política do Brasil, “Brasil: História, textos e contextos” (2015), de Emília Viotti da Costa, e “Brasil: uma biografia”, de Lília Moritz Schwarcz e Heloisa M. Starling. Ver, a título de análise do autoritarismo à brasileira, Schwartzman (1982), Chauí (2000) e Schwarcz (2019).

Não é demais lembrar que tal resistência ocorre numa situação de hipervulnerabilidade, caracterizada pela aporofobia e pelo racismo, em que se associa a pobreza à cor da pele, razão pela qual adverte Sodré (2017):

Por mais que uma identidade “negra” possa adquirir valor tático, apoiada pela afirmação de “raça” como ideia política – em função de oportunas ações afirmativas, no quadro conjuntural das lutas por direitos civis ou por *status* dentro de uma sociedade em que a hierarquização social é reforçada pela discriminação racial – a separação de indivíduos humanos pela cor é filosoficamente questionável. (SODRÉ, 2017, p. 16)

Nesse contexto de dominação e opressão, a resistência nagô é também uma defesa de sua corporeidade, suas vestimentas, sua dança, sua música, seus costumes e suas religiões, enfim, de seu universo simbólico:

a liturgia de extração africana, vinculada a cultos locais e familiares, passa mais pela dimensão de um ativo pensamento de *Arkhé* do que pelo plano religioso *stricto sensu*, marcado pelo universalismo monoteísta – tanto assim que as grandes resistências a esses cultos partem dos imperialismo da crença. A manifesta complexidade de seus conhecimentos pode integrar, com *status* maior ou menor, as “gavetas” classificatórias da etnologia, do folclore e das mitologias, mas sob a categoria geral do não saber. E nada disso dá a pensar, nada é matéria que se ofereça à reflexão. (SODRÉ, 2017, p. 16)

Daí a ideia de um pensamento ou filosofia nagô, como propõe Sodré (2017, pp. 20-21, 23):

[...] um modo específico de pensar [...] que não é “negra” – portanto, não deriva categorialmente de nenhuma “relação racial” – e sim afro, por comportar processos inteligíveis apenas à luz da *Arkhé* africana. É possível falar de um perspectivismo, no sentido nietzscheano de um modo de pensar assentado sobre um viés particular e não sobre a pretensão de se enunciar verdades absolutas [...] com o pensamento nagô, insistimos na palavra “filosofia”, que nos parece epistemicamente justificada pela pressuposição de uma universalidade filosófica: a especulação sobre o melhor, sobre o bem, para uma determinada forma de vida [...] Não é um universal enquanto categoria filosófica que se imporia globalmente inscrita na força primária de toda ação e inação, na originariedade do que significa ser ou não ser. A este respeito existe uma unidade temática, característica de um estilo propriamente filosófico, no pensamento nagô [...] Em termos estritamente filosóficos, de um modo geral, reconhece-se a centralidade do corpo vivo em ontologias regionais, assim como a antiga e clássica evidência da filosofia como um gênero de vida frente ao poder, aos outros homens e às divindades [...] Formulamos aqui a hipótese de uma filosofia que começa na cozinha de casa em vez de nos desvãos celestes da metafísica [...] O pensamento nagô é uma provocação à reversibilidade dos tempos e à transmutação dos modos de existência [...].

Quando se fala acima sobre a resistência nagô como proteção de seu patrimônio de igualdade, liberdade e dignidade, sugere-se seu contraste às formas de vida que associam as ideias de patrimônio e propriedade. Nesse sentido, percebe-se a inovação de um modo de viver que se estabelece sobre um patrimônio, inicialmente, sem propriedade; posteriormente, sem corpo e sem terra; e, finalmente, sem renda ou com renda insuficiente. Desse modo, pode-se falar numa economia nagô, que se desenvolve em torno do conceito de negritude, não como

“uma categoria fenotipicamente marcada [... pelo] sistema responsável pela dominação”, mas “como um recurso de descida às raízes africanas para encontrar uma identidade ‘preta’ (*negré*) suscetível de ombrear-se socialmente à ‘branca’ por meio do pleno reconhecimento humano da diferença colonizada e humilhada”, como diz Sodré (2017, pp. 16-17), que acrescenta:

[Na África] Até o século XVI havia comunidades ou povos caracterizados por costumes e aparências distintas, mas não “gente de cor” enquanto uma designa o universal resultante dos posteriores sistemas classificatórios, elaborados pelos teóricos europeus que moldaram os contornos da biopolítica racial [...] Hoje, a segrega o abertamente “racial” tem esmaecido no interior de um complexo maior e mais moderno de dispositivos disciplinares [...] Esse jogo hegem nico ainda pode parecer evidente num contexto de memória escravagista [...] a persistência classificatória do “negro” é um álibi para a naturaliza o da coincidência histórica entre o continente africano e o tráfico escravagista, primeiro estimulado por muçulmanos e depois por cristãos europeus. A justifica o universal da violência escravagista é um fato de religiões universais [...] Daí que] desse empenho teórico [o pensar nagô] não estão ausentes fortes implica es políticas e simbólicas, como aquelas apontadas por Celso Furtado ao buscar identificar, nos “impulsos mais fundamentais do homem gerados pela necessidade de autoidentificar-se e de situar-se no universo”, forças capazes de enfrentar a pressão reprodutiva do capitalismo globalizado. Vários são os pensadores que confluem, de Nietzsche a Marx para cá, no sentido multifacetado de uma  tica de resistência às desmedidas da soberania do Estado e dos dispositivos do poder econômico. (SODRÉ, 2017, pp. 17, 18, 23)

Desse modo, numa sociedade como a brasileira, cuja estrutura funciona conforme o dispositivo biopolítico do discurso sobre pobreza, Sodré (2017, p. 24), “mesmo admitindo que liberdade não se reduz a um estado de espírito [...] no quadro de uma sociedade regida por um pacto e uma mentalidade oligárquicos”, aduz que, mais que o pensar, o viver nagô   uma

[...] busca emancipatória que conduza a formas diversas e moleculares de soberania individual e coletiva. No âmbito brasileiro, por via da comunica o transcultural, sugerimos a possibilidade de um novo jogo de linguagem: uma filosofia “de negocia o” (os nagôs, como os antigos helenos, sempre foram grandes negociantes), sem entender “negócio” apenas pelo vezo moralista das trocas comandadas pelo capital e sim como também a troca simbólica do dar-receber-devolver, aberta ao encontro e à luta na diversidade.

Assim, o testemunho de vida que é a resistência nagô, ao ilustrar a fun o simbólica da renda, ante o fato de sua nega o aos escravizados e a prática de sua transferência aos pobres, inspira a refletir sobre a dignidade da renda, como ter ou prover uma vida digna, isto é, sobre as condi es para adquirir os bens e contratar os serviços necessários e suficientes para satisfazer as necessidades e desenvolver os interesses, enfim, sobre as condi es para desenvolver as capacidades das pessoas.

Nesse sentido, resta refletir como a vida de cada pessoa em comunidade, indivíduo numa sociedade e cidadão em face de um Estado pode ser considerada não apenas digna, mas também livre, ou seja, como se pode ter e quem deve prover uma vida digna e livre, o que se entende possível a partir da ideia de fun o social da renda de cidadania.

### 3.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA RENDA DE CIDADANIA

Por que a variedade e a pujança de fatores de produção de riqueza não são suficientes para diminuir ou eliminar a reprodução da pobreza no Brasil? Haveria uma estrutura cujo funcionamento condiciona o acesso à riqueza e conduz ou abandona pessoas a situações de pobreza? Não seria a desigualdade ou a inexistência de renda causas de que são consequências a concentração de riqueza e a persistência da pobreza entre os brasileiros? A ausência ou a insuficiência de renda dos cidadãos, por reduzir ou suprimir a liberdade ou autonomia para provermos nossa própria subsistência e vivermos com dignidade, não nos tornaria carentes e dependentes do Estado?

O modo como a pobreza é tratada pelo Direito brasileiro denota uma constitucionalização simbólica e resulta em inefetividade normativa. Embora a Constituição preveja a erradicação da pobreza como um de seus objetivos fundamentais, nem a própria Constituição, nem a legislação infraconstitucional concretizam a norma programática que é o princípio da dignidade.

Esse discurso de positivação de um direito e um dever de cidadania, para além de ser o estabelecimento de uma norma jurídica, uma normatização, é também a perpetuação de uma situação de vulnerabilidade econômico-social, uma normalização. É, pois, uma justificativa normativa: por um lado, o reconhecimento do dever do Estado de erradicar a pobreza mediante a garantia do direito a uma renda básica, mínima e/ou universal; por outro lado, a inefetividade da norma e a normalidade da situação. Desse modo, em lugar de se garantir emancipação pessoal e desenvolvimento social, tem-se a manutenção do *status quo* e a persistência dessa situação de vulnerabilidade econômico-social. O efeito discursivo é que é normal que haja pobreza.

Delimitados a área, o tema e o problema, identificados e descritos os institutos jurídicos como elementos discursivos, é necessário proceder a uma leitura que represente não apenas um aprofundamento de estudo, mas principalmente uma investigação da realidade.

Como um arqueólogo ao demarcar um sítio, remover sedimentos, escavar em níveis, juntar partes de objetos, catalogar o que encontra e tentar compreender o que significam, o jurista pode fazer algo semelhante, procurando extrair, da compreensão da norma, o discurso, o saber, as ideias que lhes são subjacentes.

Nesse sentido, na superfície, anteveem-se duas ideias arraigadas no saber jurídico (ou, mais precisamente, no discurso político-jurídico subjacente ao arcabouço normativo e administrativo do Estado brasileiro) que, mais profundamente, operam como fatores de

normalização da pobreza no Brasil: a primeira dessas duas ideias é o paradigma do contrato social, que demarca a passagem do estado de natureza para o Estado de Direito e, como se espera demonstrar, deve seu êxito a um propalado estímulo às liberdades individuais, a uma alegada igualdade entre as pessoas e a uma utópica previsão de fraternidade humana, o que oculta seu real desiderato, que é a garantia dos direitos de propriedade; a segunda é a forma político-jurídica de cidadania, a relação entre cidadãos e um Estado, caracterizada por um conjunto de direitos e deveres individuais e transindividuais cuja eficácia, como também se espera demonstrar, opera sob um regime de codependência.

Ao se comparar os discursos subjacentes à RBC e ao PBF. Para tanto, usa-se como chave hermenêutica a ideia de transferência de renda. No primeiro e mais bem sucedido caso (PBF), não se 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.

Primeiro, 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. Segundo, 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, da interrupção do ciclo de reprodução da pobreza.

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. Aparentemente a produção social da riqueza está diretamente relacionada à concentração de riquezas individuais e à reprodução social da pobreza. A questão, pois, passa a ser como interromper a reprodução da pobreza a partir da produção da riqueza.

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, satisfazermos nossas necessidades básicas e, com autonomia, realizarmos nossos interesses e contribuirmos para o desenvolvimento social.

Assim sendo, diferentemente das ideias de distribuição ou transferência de renda e de empréstimo ou microcrédito, que desempenham a função simbólica de fazer parecer que se tem poder ou que se pode ter (o que, na realidade, caracteriza-se como um irrisório poder de

compra e um ilusório poder de escolha), a ideia de renda de cidadania pode desempenhar a função social de decolonizar e desconcentrar a produção da riqueza, o que não necessariamente deve ser visto como uma publicização de custos, mas que pode ser visto como uma socialização de investimento e, assim, como modo de enfrentar e, talvez, erradicar a pobreza, mediante a emancipação pessoal e o desenvolvimento social.

### 3.3.1 A Cláusula Oculta do Contrato Social

Na natureza, nada é igual. Na cultura, normas distinguem igual de desigual. A cultura pode ser vista como um espelhamento da natureza, mas a imagem refletida não é fiel, pois o que é inevitavelmente caótico na natureza e no universo se transforma no pretensamente ordenado na cultura e no mundo<sup>258</sup>.

Se, no universo natural, nada é igual, quando muito havendo algumas semelhanças e inúmeras diferenças, então, no mundo cultural, em que há tanta desigualdade, é necessário se promover a igualdade?

No mundo da cultura, seja nas relações econômico-sociais, seja nas relações político-jurídicas, há evidências mais que suficientes de que alguns são dominadores, enquanto outros são dominados; que o são porque uns oprimem, enquanto outros são oprimidos; e que tais relações são uma eterna disputa por hegemonia.

Dentre essas situações, há uma que persiste em todas as culturas, que é a situação em que um considerável contingente não consegue garantir sua própria subsistência. Tal situação persiste mesmo quando há normas que garantem direitos e estabelecem deveres no sentido de mitigar seus efeitos ou eliminar seus fatores.

Essas normas como que sedimentam as situações fáticas sobre as quais ocorre a normatização, funcionando como uma fotografia político-jurídica da vida econômico-social. Essas normas sacralizam a propriedade e normalizam a pobreza, tornando normal haver disputa por hegemonia, oprimidos e opressores, dominados e dominadores, ricos e pobres.

---

<sup>258</sup> Essa ideia de cultura como espelhamento natureza é tomada de empréstimo da definição de filosofia como espelho da natureza proposta por Richard Rorty (1979), para quem “São as imagens mais que as proposições, as metáforas mais que as afirmações que determinam a maior parte de nossas convicções filosóficas. A imagem que mantém cativa a filosofia tradicional é a da mente como um grande espelho, contendo variadas representações – algumas acuradas, outras não”. E, como diz, Arthur Schopenhauer (1818) é a vontade de representação que molda e move o mundo, o “mundo da vida” (*Lebenswelt*) de que fala Edmund Husserl, em sua fenomenologia, e que Habermas retoma em seu conceito de esferas privada e pública, que aqui se emprega.

Nesse diapasão, qualquer tentativa de promover igualdade não é mais do que editar aquela fotografia. É preciso mais. É preciso movimento. É preciso projetar um filme em que se estimule a liberdade e a fraternidade.

Na passagem do natural para o cultural, do estado de natureza para o Estado de Direito, a norma desigual. O contrato social firmado sob inspiração iluminista funciona como um paradigma em que o direito à igualdade, que diz pertencer a todos, encontra óbice no direito à liberdade, o qual, de fato, só pertence a uma minoria.

Sem liberdade real, a igualdade formal não é páreo para as desigualdades materiais. A pobreza é a evidência incontestada dessas desigualdades, assim como um problema que resiste a iniciativas de igualdade e fraternidade. Somente a liberdade de viver e escolher iguala verdadeiramente.

O contrato social, seja em sua fórmula original, seja em suas fórmulas posteriores, apresenta ao menos dois problemas.

Primeiro problema. Esse contrato estabelece uma obrigação de abstenção do Estado, no sentido de este não atentar contra a liberdade dos cidadãos. Trata-se, em verdade, de uma 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 contemporâneas), não somos igualmente livres, de modo que ninguém está absolutamente livre da pobreza. Consequentemente, todos estamos sujeitos, e, portanto, expostos, de algum modo, em algum grau, à pobreza.

Segundo problema. 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 como obrigação (cabe indagar, a propósito, se poderia ser imposta como tal). A ideia de obrigação de fraternidade pode ser vista (e muitas vezes o é) como limitação da liberdade, um conflito entre o eu e o outro, o ter e viver só para si ou compartilhar o que se tem.

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 transferência, ainda que de pequena parte, da riqueza; 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 e, pois, a dignidade<sup>259</sup>.

### 3.3.2 A Forma de Cidadania como Relação de Codependência

Sobre a ideia iluminista e sua forma liberal-republicana de contrato social erige-se a forma de cidadania como relação político-jurídica que vincula algumas pessoas (os cidadãos) e desvincula outras pessoas (os estrangeiros) a um Estado<sup>260</sup>.

As pessoas (cidadãos e estrangeiros) não são naturalmente iguais entre si. São culturalmente semelhantes diferentes. E, como pessoas naturais que são, são essencialmente diferentes do Estado, que é uma pessoa ou ficção jurídica<sup>261</sup>.

São conhecidas as definições do conceito de Estado como a personificação jurídica da soberania sobre um povo e um território (em sua forma monárquica) e da soberania de um

---

<sup>259</sup> Uma demonstração exaustiva e segura dessa hipótese pode ser encontrada, sem prejuízo de outras contribuições, em Rousseau (1754; 1762), Foucault (1976b; 1978; 2004a; 2004b), Rawls (2000) e Bourdieu (2012).

<sup>260</sup> Considerando-se a delimitação entre privado e público e social e estatal e seus reflexos no regime dos direitos e deveres e no estabelecimento de compromissos entre a sociedade e o Estado, percebe-se um arco ainda incompleto entre as formas de sociedade (e, pois, de Estado e de compromissos entre eles) descrita por Habermas (1961) e, sob a sua inspiração, por Grau (1997): se, por um lado, Habermas demonstra não apenas os influxos, mas a imbricação das esferas privadas (até mesmo íntimas) na esfera pública (o espaço do publicizável) e não apenas a definição de costumes pelas “camadas cultas”, mas também de direitos e deveres e de situações de exclusão e de possibilidades de inclusão da “plebe ignara”, na sociedade burguesa oitocentista; por outro lado, Grau denuncia a ampliação ou amplificação da esfera pública ante a crise da democracia (caracterizada pela ascensão de ditaduras na segunda metade do Século XX) e a crise do Estado (caracterizada por sua dependência ao Mercado acentuada nas décadas de 1970 a 1990), donde os projetos neoliberais de reforma do Estado elaborados a partir do Consenso de Washington para os países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, caso dos países da América Latina e, pois, do Brasil.

<sup>261</sup> Assim como as religiões e o Mercado, o Estado é uma ficção que personifica a ligação de partes com um todo (de fiéis como “rebanho” e sacerdotes como “pastores” com o universal, com Deus ou com deuses; de proprietários, trabalhadores e consumidores, de um lado, e, de outro lado, propriedade, mão-de-obra e necessidades e interesses com a sociedade civil; de cidadãos ou estrangeiros com a sociedade política, isto é, o povo). Ao fazê-lo, sacralizam objetos (livros, divindades, direitos e deveres, bens e serviços) para normalizar situações (bem e mal, virtudes e pecados; úteis ou inúteis, ricos e pobres; lícito ou ilícito, capazes ou incapazes). Desse modo, ao tomarem forma, dão forma ao poder (mítico-moral, econômico-social ou político-jurídico), e, assim, pode-se dizer que são arquétipos mentais do poder. Como sociologia do sentimento e das formas religiosas e suas repercussões econômico-social e político jurídica, ver Weber (1920; 1922, pp. 209 ss.). Sobre arquétipos mentais, ou “arquétipos do inconsciente coletivo”, ver Jung (1976, pp. 11-50).

povo sobre um território (em sua forma democrática). Se soberania é o poder que se exerce sobre um povo e um território ou que um povo exerce sobre um território (isto é, sobre pessoas e coisas ou sobre coisas que pertencem às pessoas), resta a questão de saber quem integra o povo (ou seja, quem se inclui e exclui dentre essas pessoas)<sup>262</sup>.

Não é exagero dizer que assim como a proximidade genética (o *jus sanguinis*) ou a origem territorial e as afinidades culturais (o *jus solis*), o medo ou a aversão das pessoas de diferentes etnias (a combinação de fatores genéticos, territoriais e culturais) são critérios para distinguir o povo (os cidadãos, súditos ou titulares do poder, vassallos ou proprietários do território) da população (cidadãos, estrangeiros, apátridas, escravos) de um território. Desde a Antiguidade, diferenças e medo ou aversão categorizam as pessoas em civis (do latim *civilis*, próprio da *civitas*, cidade, que compartilha valores e costumes, enfim, cultura, civilidade) e bárbaros (do grego *barbaros*, cuja fala soa como “bar-bar-bar” e, por essa razão, considera-se inculto ou incivilizado)<sup>263</sup>.

Assim, pois, remonta à Antiguidade greco-romana a noção de comunidade como laços de consanguinidade, territorialidade ou afinidade contraposta ao sentimento de xenofobia como medo ou aversão ao estrangeiro<sup>264</sup>. Essa imagem forma o arquétipo mental de quem não pertence à comunidade e a quem não pertence o território, quem não possui e por isso pode ser uma ameaça, daí o sentimento de aporofobia como medo ou aversão ao pobre, como propõe Cortina (2016).

Na Modernidade europeia, que se expandiu além-mar, e desde então, na contemporaneidade, os sentimentos de xenofobia e aporofobia circulam nas sociedades e nos Estados nacionais, que se formam sob esses arquétipos mentais. Com efeito, aceitam-se estrangeiros para ocupar e explorar um território, assim como se tutelam os pobres para se

---

<sup>262</sup> Para uma crítica da formação e das transformações dos Estados nacionais, ver Foucault (1976a, 1976b, 1997, 2004a), Bourdieu (2012) e Laval (2018).

<sup>263</sup> Charleaux (2022, p. 32) lembra que “Há mais de 2 mil anos, [...] a Europa vivia enormes ondas migratórias. Vândalos, anglos, visigodos, ostrogodos e outros povos se moviam pelo continente, levando a choques de diferentes culturas. Para os romanos, esses povos eram ‘bárbaros’. A palavra, em grego antigo, significa ‘estrangeiro’”.

<sup>264</sup> Charleaux (2022, p. 34) observa que “O estrangeiro como inimigo, como ameaça à nossa sociedade, foi se transformando em alguém cada vez mais distante à medida que nossos núcleos sociais, nossos grupos de iguais, foram se tornando cada vez maiores e mais complexos. Segundo ele, Freud e Lacan “diziam que é sempre possível erguer grupos harmônicos e amorosos, com a condição de que haja alguém do lado de fora para ser tratado como o estranho da turma” (CHARLEAUX, 2022, p. 34). E conclui: “É impressionante ver como um raciocínio tão primitivo quanto esse do direito romano em relação aos estrangeiros se manteve ao longo de tantos séculos – talvez não literalmente, nas nossas normas vigentes, mas pelo menos na forma de pensar de muitos governantes. É como se eles fossem captando o eco dessas ideias através dos tempos”, numa como lógica cruel segundo a qual “quanto mais o outro é alguém estranho a mim, mais fácil se torna negar a ele os direitos que protegem os meus iguais”, ou, ainda, que “difícilmente seremos tão brutais com nossos semelhantes quanto nos permitimos ser com os que nos parecem diferentes” (CHARLEAUX, 2022, pp. 34, 39).

exercer o poder, mas se estabelecem limites para uns e outros: estrangeiros não são considerados cidadãos e, portanto, não integram o povo; pobres não apenas integram como são o povo, como multidão ou massa, não como indivíduos, sujeitos ou pessoas, mas como um todo, objetos ou cidadãos).

As diferenças entre as pessoas (cidadãos e estrangeiros) são acentuadas por suas relações econômico-sociais, segundo as quais algumas possuem mais poder econômico-social que outros. Já as diferenças entre estrangeiros e cidadãos, entre os cidadãos entre si e entre uns e outros e o Estado são acentuadas por suas relações político-jurídicas, segundo as quais o poder político (que, nas democracias modernas e contemporâneas, diz-se pertencer ao povo como totalidade de cidadãos), é delegado ao e exercido pelo Estado, na forma de poderes jurídicos (competências e prerrogativas). É no exercício ou na tentativa de exercício de direitos (o poder político), e no correspondente cumprimento ou não de deveres (os poderes jurídicos), que aquelas diferenças são institucionalizadas e transformadas em desigualdade.

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

A princípio, parece um contrassenso comparar a força de uma ficção jurídica como é a ideia de Estado com a concretude das pessoas físicas que são os cidadãos e estrangeiros. No entanto, basta pinçar na História, mundial e brasileira, um de tantos exemplos de exploração e abandono, para se perceber o fato incontestável de que os cidadãos são desiguais entre si e, ainda mais, dos estrangeiros e, todos, em face do Estado. Essa desigualdade é o que se pode chamar de vulnerabilidade, ou seja, a exposição a riscos e a ausência ou insuficiência de condições para enfrentá-los, por parte dos cidadãos entre si, destes com os estrangeiros e de todos em suas relações com o Estado.

Assim é a pobreza, a situação de vulnerabilidade econômico-social que nenhuma forma político-jurídica de cidadania de que se tem notícia logrou debelar. Em nenhum caso historicamente documentado dessa relação político-jurídica, o Estado garantiu plenamente a igualdade entre os cidadãos, muito das pessoas que, não são cidadãos (os estrangeiros), não integram seu povo, mas vivem em seu território e se submetem sim (em sentido negativo) a sua soberania. Nenhum Estado historicamente considerado logrou interromper definitivamente o ciclo de reprodução das desigualdades que são fatores e efeitos da pobreza<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Sobre a categorização da pobreza como vulnerabilidade, ver Merino (2016) e Ramos; Santos; Bettoni (2016).

Tendo em vista o exercício do poder político-jurídico pelo Estado, em nome da garantia da ordem econômico-social (a paz e a segurança necessárias para ter e ser), e da força (a força-de-lei, a violência legítima) que exerce sobre as pessoas (cidadãos e estrangeiros), até que ponto a cidadania confere ou pode conferir liberdade, igualdade, fraternidade, em suma, dignidade? E o que se pode pensar e fazer, nesse sentido, em relação aos estrangeiros?

Consoante a hipótese apresentada em trabalho anterior (SANTOS, 2018), reitera-se que a forma político-jurídica de cidadania, embora se estabeleça sobre um conjunto de direitos e deveres aparentemente favoráveis à emancipação dos cidadãos e ao desenvolvimento da sociedade (incluindo os estrangeiros), é regulada e controlada pela figura do Estado<sup>266</sup>.

Aqui se acrescenta que, assim como as religiões e o Mercado regulam e controlam o acesso dos fiéis às divindades, os cidadãos se incluem ou excluem na ordem político-jurídica e, assim como os estrangeiros, na ordem econômico-social a partir do acesso ou não aos bens e serviços sociais ou públicos, no que são intermediados pelo Mercado ou pelo Estado, ou, mais precisamente, por agentes de um e de outro<sup>267</sup>.

Acrescente-se, também, que o Estado normaliza a pobreza por meio da forma político-jurídica de cidadania, que, assim, regula e controla, primeiro a exclusão (político-jurídica, mas não econômico-social) dos estrangeiros, depois a inclusão ou exclusão (político-jurídica e econômico-social) dos cidadãos, condicionando a eficácia dos direitos dos cidadãos não apenas ao cumprimento ou não dos deveres do Estado, mas também, ou principalmente, aos poderes econômico-sociais, e estabelecendo, desse modo, uma relação de codependência dos cidadãos para com o Estado.

Acrescente-se, ainda, que se trata não de uma relação de codependência, ou codependência, ou dependência do vínculo, afetivo-emocional, mental ou comportamental, como controle do eu sobre o desejo do outro, ou um vício do eu corporificado no outro, ou uma dependência do eu no vínculo com o outro, conforme descrito pela literatura psicanalítica, mas de uma relação ou vínculo de codependência formal e material, no sentido de disciplina e

---

<sup>266</sup> Uma demonstração exaustiva dessa hipótese pode ser encontrada nas aulas de Foucault, no Collège de France, na segunda metade da década de 1970, mais precisamente a perspectiva epistemológica que ele chamou de genealogia do poder, a partir da qual se pode identificar e descrever a estrutura e o funcionamento do que também ele chama de dispositivos biopolíticos ou mecanismos de governamentalidade (FOUCAULT, 1976a; 1976b; 1978; 1997; 2004a; 2004b). Um efeito do funcionamento desse dispositivo e mecanismo é a atualização da ideia de vassalagem ou servidão, por meio da qual, na Idade Média, subordinavam-se os vassallos ou servos aos suseranos ou soberanos, e, na Idade Moderna e na contemporaneidade, o Estado como soberano submete os cidadãos (na perspectiva de Friedrich August von Hayek, 1944) e a imbricação entre Estado e Mercado cria a figura de “cidadãos servos” (na definição proposta por Juan Ramón Capella, 1992), evidenciando a situação paradoxal do “poder dos sem-poder” (como diz Vaclav Havel, 1978).

<sup>267</sup> Ver “Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição” (1995) e “Para além do Leviatã: crítica do Estado” (2021), de István Mészáros.

controle da autonomia, em que os cidadãos creem no Estado, ou são levados a crer no Estado, não apenas como protetor ou garantidor da paz e de sua segurança<sup>268</sup>, mas também como o provedor de suas necessidades e seus interesses, o que restaria simbolizado no conjunto de direitos e deveres previstos nas leis do Estado, mas que nem sempre, quase nunca, se refletem no acesso dos cidadãos em específico, e das pessoas em geral, aos bens e serviços oferecidos pelo Mercado ou disponibilizados pela sociedade<sup>269</sup>.

A esse respeito, Grau (1997, pp. 208-218) fala em “matrizes” ou versões “estadocêntrica” e “sociocêntrica” de esfera ou espaço público, ou seja, se este é conformado por concessões do Estado ou se construído por compromissos da sociedade, caracterizado pela interferência do público estatal no social ou se produto do social ou público não-estatal.

Lembrando que a sociedade é a fonte e o titular do poder social, assim como o povo o é do poder político, Grau (1997, pp. 277 ss.) observa como o que chama de “representação funcional”, em termos políticos, (re)produz o que chama de “privilégios” e “monopólios”, tanto no âmbito do Estado quanto no âmbito da sociedade, aproximando, assim, a representação política de representações sociais:

De fato, quando se institui como princípio de organização dos interesses a representação funcional, corre-se o risco de estabelecer privilégios e, inclusive, monopólios, a alguns dos atores coletivos – os grupos econômicos-chave – discriminando-se outros nos papéis de representação e elaboração de decisões. Em última instância, reproduz-se por essa via a desigualdade econômica no plano político e, portanto, não se é capaz de oferecer uma alternativa aos métodos que, baseados na necessidade de preservar a igualdade política – para corrigir neste nível as desigualdades socioeconômicas – assentam-se na representação territorial através de eleições, partidos, parlamentos, legislações, divisão de poderes e, enfim, na soberania popular. (GRAU, 1997, p. 277)

Nesse sentido, o Estado é não apenas a arena de exercício do poder político, passando a ser também a arena de exercício do poder social. Desse modo, quanto mais dele se aproxima (como é o caso do Mercado) ou nele se imiscui (como é o caso de seus agentes, sobretudo de seus agentes políticos), mais se concentra o poder e se (re)produz desigualdade política e social. Assim, pois, menos democrático e mais aristocrático, oligárquico ou plutocrático são o Estado e a sociedade.

---

<sup>268</sup> Em termos jurídicos, Sarlet (1998, p. 155) lembra que se trata “de uma noção antiga (a de que o Estado deve zelar pela segurança dos cidadãos), [o] que, em seus traços essenciais, remonta ao surgimento do Estado moderno, que reclamava para si o monopólio da força e assumiu a tarefa de zelar pela paz social e a segurança dos indivíduos. Para uma crítica do discurso do Estado como garantidor de paz e segurança, ver Foucault (2004a).

<sup>269</sup> Novamente em termos jurídicos, Sarlet (1998, p. 155), ao falar sobre a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, observa que estes têm uma “eficácia dirigente”, como ordens dirigidas ao Estado “no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais”. Sobre a ideia de “Estado Providência”, ver Ewald (1986a) e a crítica a ele dirigida por Laval (2018, p. 27): “Ewald, antigo secretário de Foucault no Collège de France, corresponsável pela edição das entrevistas, artigos e cursos, [...] se transformou, nos anos 1990, em teórico de um patronato agressivamente neoliberal”.

Isso lembra o conceito de cidadania, proposto por Carvalho (2001), para quem o Estado brasileiro “Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos”. Segundo ele, a consequência é uma forma de cidadania obtida não “de baixo para cima, pela iniciativa dos cidadãos” (a exemplo das experiências históricas da Inglaterra e da França, “marcadas pela luta para arrancar ao Estado absolutista os direitos civis e políticos”), mas “de cima para baixo, por iniciativa do Estado e de grupos dominantes” (e não no sentido do que ocorreu na Alemanha, em que “o Estado foi incorporando aos poucos os cidadãos à medida em que abria o guarda-chuva de direitos [sociais]”) (CARVALHO 2001). No Brasil, conclui, o “percurso da cidadania” é diferente dessas duas experiências, pois aqui ocorre antes ou mais a concessão, ou mesmo o reconhecimento, de direitos sociais do que a consolidação, ou conscientização, de direitos individuais e políticos (CARVALHO, 2001; 2013, pp. 11-12).

Nesse percurso, como demonstra Souza (2003; 2018), normalizou-se uma realidade caracterizada por níveis de subcidadania, de modo que nem mesmo as elites possuem cidadania plena, o que não lhes é perceptível em termos econômicos (dada sua capacidade de acesso a bens e serviços), mas o é em termos sociais (a exemplo da violência urbana). Assim, parece haver uma escala de subintegração e sobreintegração dos cidadãos ao Estado, ao Mercado e à sociedade, de modo que a forma político-jurídica de cidadania pode ser caracterizada como retoricamente inclusiva, mas simbolicamente excludente, como diz Neves (1994a, pp. 149-150; 1994b, pp. 253-275). Ou, como observa Barroso (2006, pp. 47-72) que o catálogo de direitos dos cidadãos é formado pela distribuição inflacionada, mas insincera, e por vezes frustrante.

Não obstante essas constatações algo desoladoras, Grau (1997) entende que estão dadas as condições e a oportunidade histórica para, após a onda de reengenharia constitucional<sup>270</sup> e a reconfiguração político-jurídica do último quarto do século XX, fazer-se uma reengenharia econômico-social. Segundo ela,

O século XXI já se inaugura frente a um desafio duplo. De um lado, aproveitar a oportunidade que as reformas econômicas abriram para a passagem de uma matriz estadocêntrica a uma matriz sociocêntrica, na qual a atuação do Estado esteja marcada tanto pela maior autonomia quanto pela maior eficácia. Por outro lado, aproveitar a oportunidade oferecida pelos novos desafios à administração pública, gestados nos anos 80 e 90, para passar de um modelo burocrático a um modelo pós-burocrático, no qual o enfoque seja público, não de mercado. (GRAU, 1997, p. 283)

---

<sup>270</sup> Valendo-se do conceito de “engenharia constitucional”, proposto por Giovanni Sartori, em “Engenharia Constitucional: como mudam as constituições” (1994), chama-se de “onda de reengenharia constitucional” o movimento de reconstitucionalização democrática ocorrido na Europa após a Segunda Guerra Mundial e, na América Latina, a partir da década de 1980, como descrito, dentre outros, por Barroso (2003).

E, nesse sentido, propõe uma espécie de repactuação ou recontractualização social, o que chama de

institucionalidade de solidariedade, que se baseia na cooperação voluntária e no compromisso mantido [...], dado que sua força está na horizontalidade das relações sociais e que seu principal recurso é a solidariedade, preservar esta institucionalidade enquanto espaço complementar de produção de bens públicos supõe preservar sua autonomia, o que exige que se inverta o paradigma dominante de relações funcionais Estado-sociedade, para passar a outro paradigma, no qual o Estado só intervém eventualmente para apoiar esta institucionalidade. (GRAU, 1997, p. 234)

Assim, pois, ao se relacionar o paradigma iluminista do contrato social à forma político-jurídica da cidadania, vislumbra-se não apenas os já apontados problemas, quais sejam: no caso do contrato social, a inversão de prioridade entre os valores da igualdade e da liberdade, a simbolização do valor da fraternidade e a ocultação da propriedade como valor principal; o que implica, no caso da cidadania, inversão da lógica de reconhecimento e proteção dos direitos, isto é, algo como uma distribuição inflacionada, mas insincera, e por isso frustrante, de direitos sociais, nem sempre, quase nunca, com a consolidação de direitos individuais e políticos. Vislumbra-se, também, a inobservância, por esvaziamento de significação, do princípio da dignidade: em lugar de sua potencialidade enquanto imperativo moral, sua atualização aparentemente ampliadora, mas simbolicamente reducionista como norma jurídica; em lugar de seu funcionamento como maximizador social, sua estruturação como mínimo existencial. Assim, pois, à aparente visibilização das necessidades e dos interesses da maioria social, que é a minoria política, corresponde a latente priorização das necessidades e dos interesses da maioria política, que é a minoria social.

### **3.3.3 Da Redistribuição como Regulação ao Reconhecimento como Emancipação à Fraternidade como Solidariedade**

As diferenças ou dessemelhanças naturais, assim como as desigualdades ou diversidade culturais, encontram seu limite (humano, ético) na noção de dignidade (do latim *dignitas*, de *dignus*-, valor, e *-tas*, ser, o que significa ser ou ter valor), e só a Ética, como ação política, o agir conjuntamente, garante a dignidade e guarda um indivíduo ou um grupo de indivíduos da violência e do abuso de outro indivíduo ou conjunto de indivíduos, como ensina Aristóteles (350).

É a disposição para a convivência e o sentimento de pertença, a responsabilidade pelo mundo, o amor ao mundo (*amor mundi*), essa criação essencial e exclusivamente humana, que o preserva da ruína, como diz Hannah Arendt (1958, pp. 51, 327)<sup>271</sup>.

A defesa do mundo nos irmana, exige de nós resistência, oposição ou revolta às violências e aos abusos do mundo, às violências e aos abusos que praticamos uns contra os outros, como alerta Foucault (2009).

A ideia de fraternidade (do latim *fraternitas*, de *frater*-, irmão, e *-tas*, ser, o que significa ser ou agir como um irmão) é, pois, uma decorrência da alteridade (do latim *alteritas*, de *alter*-, outro, e *-tas*, ser, o que significa ser ou agir como o outro).

Independentemente das muitas faces com as quais nos apresentamos no mundo, temos o mesmo rosto, no sentido de que o eu é o rosto para o outro, e vice-versa, ou, melhor, só nos relacionamos por intermédio do rosto que nos antecede e sucede, como revela Emmanuel Lévinas (2014)<sup>272</sup>. Segundo ele, essa revelação ou epifania do rosto é menos uma separação da totalidade do que a expressão da singularidade<sup>273</sup>. É, conclui, impossível reduzir o Outro ao Eu, senão pelo abuso, pela submissão, enfim, pela violência<sup>274</sup>.

Essa metafísica da alteridade encontra no movimento da filosofia da libertação, especialmente na formulação que lhe dá Enrique Dussel (1977; 1995), um campo de ideias e conceitos convergentes, os quais, por sua origem geográfica e ideológica (uma América Latina de gente empobrecida e semiletrada, governada por ditaduras militares), servem como reação a esse estado de coisas e para a empatia e o empoderamento dos subjugados e oprimidos, enfim,

<sup>271</sup> Ver, também, “The Sentimental Citizen: emotion in democratic politics” (2002), de George E. Marcus, que, tendo David Hume como referência teórica, relaciona as ideias de emoção e razão, cooperação e autonomia, em prol de justiça social e bem comum.

<sup>272</sup> Na interpretação de Butler (2004, pp. 16-17), “O rosto levinasiano não é precisamente ou exclusivamente um rosto humano, embora comunique o que é humano, o que é precário, o que é passível de ser violado. As representações midiáticas dos rostos dos ‘inimigos’ apagam o que o ‘rosto’ de Lévinas tem de mais humano. Por meio de uma transposição cultural de sua filosofia, é possível ver como as formas dominantes de representação podem e devem ser perturbadas para que algo como a precariedade da vida possa ser apreendida. [...] Aqueles que permanecem sem rosto ou cujos rostos nos são apresentados como inúmeros símbolos do mal nos autorizam a ficar desorientados diante das vidas que erradicamos e cuja injustiça é indefinidamente adiada”. Ela reflete sobre o uso da imagem dos árabes como “terroristas” após os atentados de 11/9/2001, mas parece falar também da caracterização dos estrangeiros e dos pobres.

<sup>273</sup> Esse processo de subjetivação, por assim dizer, assemelha-se ao conceito de “dobra”, como diz Foucault (2009), ou “dobragem” ou “dobra-mento”, como dizem Deleuze e Guattari (1980). Ver “A dobra Deleuze-Foucault” (2009), de Carolina Pombo Nabais.

<sup>274</sup> Senão por um processo de transformação dos sujeitos em objeto, de sua objetificação, coisificação ou “reificação”, como diz Honneth (2018), lembrando as “formas de dominação”, o “fetichismo mercadoria”, a “racionalização” ou “reificação social”, de que falamos, Marx, Weber e György Lukács (HONNETH, 2018, pp. 7, 8), a “reificação como esquecimento de reconhecimento” (HONNETH, 2018, pp. 14-16).

todos quantos vivam alguma situação de vulnerabilidade, como é o caso da pobreza, ou, mais especificamente, de ausência ou insuficiência de renda para se prover uma vida digna<sup>275</sup>.

Um irmanamento pela autonomia de ser, um exercício de alteridade por dignidade e liberdade, pode-se aventar a partir do que Frantz Fanon chama de “fraternidade abstrata dos negros” (*apud* SODRÉ, 2017, p. 18). E se, por um lado, cabe reivindicar o tempo e o lugar, os saberes, os poderes e o ser nagô como identidade descolonizada, “ao mesmo tempo ética e epistêmica”, por outro lado, o pensar e o agir nagô compõem um modo de viver que acolhe as diferenças comuns e, nesse sentido é, a um só tempo, ancestral e original, tradicional e decolonial, porque não é o mesmo de antes do colonial, nem do pós-colonial (SODRÉ, 2017, pp. 15, 21).

O viver nagô, como viver em comunidade, é uma forma de vida que não é imposição, mas comunhão, uma força de vida que não é centrípeta, mas centrífuga, que pode servir como modelo de vida digna e livre, em que as desigualdades são corrigidas não por uma justiça de redistribuição, como denuncia Iris Marion Young (1990; 2000), mas por uma justiça de reconhecimento, como propõem Axel Honneth (1992) e Charles Taylor (1992; 1995), ou por uma combinação de redistribuição e reconhecimento, como entende Nancy Fraser (1997)<sup>276</sup>.

#### (A) O Dilema Redistribuição-Reconhecimento

Young (1990) critica o que chama de “paradigma distributivo”, assim entendidas as teorias liberais de justiça social<sup>277</sup> que focam na ideia de distribuição de justiça sem dar a devida atenção às condições de dominação e opressão vividas por pessoas e grupos marginalizados, algo como pretender distribuir justiça sem compartilhar poder. Segundo ela, essa é uma maneira propositalmente abstrata do que chama de “sociedade capitalista de bem-estar” (baseada nos ideais de imparcialidade e civismo, em ações afirmativas e no “mito da meritocracia”) de enfrentar problemas concretos (a exemplos de divisão de poder, hierarquia e burocracia,

---

<sup>275</sup> Andrew Solomon (2001, p. 393), ao destacar a importância da empatia para o tratamento e do empoderamento para a cura da depressão, diz que esta é “um dispositivo para o surgimento do altruísmo”. Assim também parece suceder com a pobreza, esse estado de injustiça social grave e intolerável, essa situação de vulnerabilidade econômico-social cujo enfrentamento e cuja erradicação demandam um esforço comum de alteridade.

<sup>276</sup> Sobre a ideia de reconhecimento na Filosofia em Geral e na Filosofia Política em particular, não nos sentidos considerados aqui e sem prejuízo de outras obras e outros pensadores, ver “Outramente: leitura do livro *Autrement qu’entre ou au delà de l’essence de Emmanuel Levinas*” (1997) e “Percurso do Reconhecimento” (2003), de Paul Ricœur; “A Inclusão do Outro” (1996), de Jürgen Habermas”; “Multicultural Citizenship” (1995), de Kymlicka; e “A Expulsão do Outro: sociedade, percepção e comunicação hoje” (2022), de Byung-Chul Han.

<sup>277</sup> Sob essa expressão, Iris Marion Young (1990, p. 7) inclui nomes como John Rawls, Ronald Dworkin, Cass Sunstein e Roberto Mangabeira Unger.

condições de trabalho, racismo e sexismo, estrutura da família e imperialismo cultural). A consequência, aponta ela, é a reprodução da abordagem iluminista de transcendência e assimilação das diferenças, o que implica um entorpecimento da autoestima, uma delimitação de oportunidades e, pois, uma falsa inclusão dos diferentes modos de viver, o que ela chama de “empoderamento sem autonomia”<sup>278</sup>.

Em obra posterior, Young (2000) volta a abordar o problema da inclusão/exclusão das diferenças, não mais como um problema de teoria da justiça, mas como um problema da prática da democracia. Nesse sentido, ela destaca não a chamada “democracia normativa”, mas as práticas democráticas, organizadas ou não, que permitam a comunicação e o acolhimento das diferenças em sociedades complexas. Segundo ela, “democracia inclusiva” é aquela na qual as normas democráticas não excluem as diferenças e não impedem a veiculação e circulação das demandas sociais. Partindo da ideia de que os institutos da participação e da representação não são opostos, mas complementares, ela propõe que ambos sejam praticados como modos de legitimação das diferenças: a participação como legitimação dos representantes, a representação como legitimação dos representados e, sobretudo, a representação como encorajamento da participação das pessoas e dos grupos marginalizados. Assim ocorrendo, entende ela, a multidão sem voz pode se fazer ouvir, comunicar suas necessidades e os seus interesses, exercer sua liberdade com dignidade, enfim, participar do processo democrático de tomada de decisões.

A ideia de justiça social não como (ou não apenas como) redistribuição, mas como (ou também como) reconhecimento, marca o debate entre Fraser e Honneth (2003).

Honneth (1992) invoca o conceito de “luta por reconhecimento”, formulado por Georg Wilhelm Friedrich Hegel, para falar que toda pessoa e, por extensão, todo grupo social, vive em busca de sua identidade, como ideia de integridade, que é alcançada pela aprovação, ou não, isto é, pelo reconhecimento, ou não, de outras pessoas ou grupos de pessoas. A ideia de luta por reconhecimento é tanto essa busca por aprovação quanto a reação a situações de denegação de reconhecimento, situações tais que, caracterizadas por abandono, indiferença, insultos, desrespeito, degradação etc., infligem dano e constroem a liberdade de ação.

---

<sup>278</sup> O que Young (1990) chama de “mito da meritocracia” é uma crítica ao argumento liberal de que, apenas com esforço individual, seria possível a mobilidade social, o que, por óbvio, desconsidera o peso em sentido contrário das desigualdades existentes nas sociedades complexas. A ideia de mérito funciona bem numa perspectiva individual, como estímulo ou reconhecimento às capacidades e potencialidades das pessoas, mas não numa perspectiva social, caracterizada por inúmeras situações de discriminação negativa, razão pela qual se fazem necessárias iniciativas de discriminação positiva. Nesse sentido, ver “The Rise of Meritocracy” (1958), de Michael Dunlop Young; “A Cilada da Meritocracia”, de Daniel Markovits; e “A Tirania do Mérito”, de Michael J. Sandel.

De modo semelhante, Taylor (1992; 1995), outro hegeliano, fala em reconhecimento como autenticidade, algo como a verdade de cada pessoa, e que a falta de reconhecimento ou o reconhecimento inadequado geram um modo de ser falso, distorcido, diminuído, o que, além do dano à própria imagem, levam ao limite do autodesprezo. Essa formulação dá continuidade a outra obra, do próprio Taylor (1989; 2010), em torno do conceito de *self* (em inglês, e *Selbst*, em alemão, de origem comum anglo-saxã), que significa ser-a-si, ou o sentimento de unidade da personalidade, que Taylor toma de empréstimo à Psicologia para designar o processo de autoidentificação, o qual, segundo ele, possui três “fontes”: a “interioridade”, a “afirmação da vida cotidiana” e a “voz da natureza”. Daí que, para ele (TAYLOR, 1992; 1995), o reconhecimento não é um fazer-a-si (como pretendem os liberais com o argumento do *self-made-man*), nem um fazer-o-si (como defendem os comunitaristas), mas o *self* (o encontro do eu com o outro, um processo duplo de distinção e identificação, não como ato de cortesia social, mas como necessidade humana vital).

Fraser (1997) entende que as visões de Honneth e Taylor ou esquecem a questão da redistribuição da propriedade ou a reduzem à questão do reconhecimento de identidades, com o que não concorda e por isso propõe uma distinção analítica ou operativa entre injustiça econômica e injustiça cultural, problemas cuja solução, em termos ideais, seriam a redistribuição e o reconhecimento, respectivamente.

Nesse espectro conceitual, observa ela, os extremos são formas de comunidade ideais: no primeiro caso, a raiz e o núcleo da injustiça são a má distribuição econômica, o que exemplifica com o conceito de classe explorada e a proposta da concepção marxista de abolição das classes sociais; no segundo caso, a origem e o núcleo da injustiça são o reconhecimento cultural inadequado, o que exemplifica com as manifestações de sexualidade depreciadas por uma sociedade heteronormativa e com as reações dos movimentos não-heteronormativos e da teoria *queer*.

Na realidade, reconhece ela, o problema é muito mais complexo, havendo um sem-número de pontos intermediários, representados por formas de comunidade híbridas ou bivalentes, a exemplo das que veiculam questões de gênero e raça, o que agrava e aprofunda as exigências tanto de redistribuição quanto de reconhecimento, sobretudo quando se constata que o fracasso do socialismo de Estado deixa como legado uma aparente impossibilidade, ou uma improvável possibilidade, de se abolir o capitalismo. A essa forma de comunidade parece se assemelhar e dentre essas duas categorias entende-se que se pode incluir as pessoas em situação de pobreza.

Daí que, afirma ela, é necessária uma estratégia política que integre tais exigências com uma mínima interferência mútua, seja porque em toda solução de redistribuição subjaz uma solução de reconhecimento, seja porque toda solução de reconhecimento pressupõe uma solução de redistribuição. Isso é o que ocorre não apenas com as questões de gênero e raça, mas também com a questão da pobreza: em qualquer desses casos, as iniciativas de redistribuição ou reconhecimento não eliminam as desigualdades, nem as discriminações<sup>279</sup>.

Como soluções para o que chama de dilema redistribuição-reconhecimento, ela observa que há iniciativas ora de afirmação, ora de transformação, conforme as especificidades do caso. Nesse sentido, ela classifica, (a) como soluções afirmativas de redistribuição, as iniciativas de transferência de renda tanto de programas de seguridade social quanto de programas de assistência pública, praticadas pelo Estado de Bem-Estar liberal, as quais, intentando remediar a distribuição inadequada da propriedade, mantém intacta a estrutura econômica, uma vez que apenas incrementa a capacidade de consumo, mas não reestrutura o sistema de produção da riqueza; (b) como solução transformadora de redistribuição, a ideia de reestruturação do sistema de reprodução da riqueza, que teria como consequência o incremento da capacidade de consumo, defendida mas não praticada pelo socialismo de Estado, que se apropriou dos meios de produção, o que promoveu a igualdade as pessoas na pobreza (ao menos quem não era agente ou próximo do Estado), à custa de sua liberdade; (c) como soluções afirmativas de reconhecimento, aquelas que defendem corrigir os efeitos injustos da ordem social, sem, entretanto, propor alterar os fatores que os geram, como é o caso das teorias dominantes de multiculturalismo cultural, que propõe uma valorização das identidades a partir do respeito às diferenças; e (d) como soluções transformadoras de reconhecimento, aquelas que aspiram a corrigir os efeitos injustos da ordem social por meio da abolição dos fatores que os geram, como é o caso de teorias de desconstrução com a teoria *queer*, que propõem desconstituir a ideia de diferenças para reconfigurar a ideia de identidade.

Por entender que os processos e práticas que prejudicam determinados grupos de pessoas, e não outros, estão imbricados e arraigados nas ordens econômica e social, ela então defende que o socialismo na economia e a desconstrução na cultura formam o cenário ideal para se solucionar o dilema redistribuição-reconhecimento. Admitindo que se trata de uma

---

<sup>279</sup> A persistência das desigualdades e das discriminações fica ainda mais evidente quando consideradas as diferenças e, possivelmente, os antagonismos de agendas, o que não raramente ocorre no debate e na luta por direitos do que se costuma chamar de grupos vulneráveis, daí a utilidade da ideia de perquirir as características em comum que permitam definir a vulnerabilidade como categoria ou conceito político-jurídico, como se defende em Santos (2022).

perspectiva radical de transformação integral dos modelos econômico-sociais históricos, ela ainda defende que esse cenário somente é psicológica e politicamente factível se as pessoas e a sociedade aceitem se desvincular das construções culturais atuais.

A posição de Fraser é compreensível, não apenas por seu referencial teórico autodeclarado (ela se diz influenciada pelo desconstrutivismo de Derrida), como por sua atuação política (ela é uma destacada feminista), e, por essas razões, é inspiradora tanto como programa filosófico quanto como plataforma política para solucionar os problemas de gênero e raça.

Ocorre, porém, que, considerando o tema deste trabalho, e o problema que se propõe enfrentar, não há como se desvincular de experiências historicamente consideradas, como é o caso do discurso sobre pobreza no Brasil e das iniciativas de enfrentamento por parte do Estado e da sociedade brasileiros.

Nesse sentido, ainda que não seja uma exigência teórica *sine qua non*, é uma questão de honestidade intelectual declarar que a tese que aqui se propõe aproxima-se menos do cenário ideal imaginado e defendido por Fraser do que das experiências historicamente consideradas de Inglaterra, França e Alemanha a partir das quais Marshall (1963) desenvolve o conceito de cidadania social, que define como o *status* dos membros de uma sociedade, conferindo-lhes o pertencimento à comunidade e a proteção do Estado e igualando-os em direitos e deveres.

Para ele, ante a falência do socialismo de Estado, a improbabilidade da implementação dos socialismos utópico ou científico, assim como a improbabilidade de uma derrocada do capitalismo, o regime da social-democracia, baseado nessas experiências historicamente consideradas (às quais se acrescentaria Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), é o modelo factível e com maior potencial para enfrentar a pobreza, não por abolir as injustiças econômicas da sociedade de classes, tampouco por elidir as injustiças culturais da sociedade heteronormativa, mas por distribuir a riqueza de modo mais justo, ou menos injusto, ou, ainda, com maior igualdade, ou menor desigualdade e, assim, oportunizar às pessoas viverem com mais liberdade e dignidade.

Antes, todavia, de formular a tese propriamente dita, é necessário analisar ainda alguns outros elementos importantes para sua composição. Tais elementos lançam as luzes necessárias ao giro teórico mencionado alhures, que se trata de uma proposta de reposicionamento das cláusulas do contrato social (em lugar de “liberdade, igualdade e fraternidade”, “dignidade, igualdade, liberdade e propriedade”) e de reconfiguração da forma

político-jurídica de cidadania (de uma cidadania formal para uma cidadania material, de uma cidadania simbólica para uma cidadania solidária).

### (B) Os Paradigmas da Regulação e da Emancipação

No que se refere à liberdade e à igualdade, e aos correspondentes direitos (dos cidadãos) e deveres (dos cidadãos e do Estado), pode-se dizer que a ideia de justiça social como redistribuição alinha-se ao paradigma dominante da regulação, ao passo que a ideia de justiça social como reconhecimento alinha-se ao paradigma emergente da emancipação, para usar a terminologia proposta por Boaventura de Sousa Santos (2009).

Em linhas gerais, regulação é o paradigma jurídico da modernidade, como recurso “ao poder coercitivo do direito e à sua capacidade de integração normativa”. Nesse sentido, “O saber jurídico tornou-se científico para maximizar a operacionalidade do direito enquanto instrumento não científico de controlo social e de transformação social” (SANTOS, 2009, p. 41).

Por outro lado, emancipação seria o paradigma jurídico da pós-modernidade, como recurso ao conceito de “estrutura-acção”, isto é, associar a integração do saber jurídico ao saber comum e promover a abertura hermenêutica e participação social na produção e reprodução do Direito (SANTOS, 2009, p. 41).

Boaventura entende que a emancipação seria um paradigma emergente, que surge da obsolescência da regulação como paradigma dominante. Dada a crise deste, aquele teria o condão de viabilizar uma transição de duplo sentido: (a) epistemológica, como “orientação fidedigna para a análise de processos de transformação social”, em que seria necessário “des-pensar as ciências sociais (...) que se relacionam com o mercado (economia)”, “com o Estado (ciência política)”, e com “a vida pessoal, a vida quotidiana, a família, a igreja, a comunidade, o crime, etc. (sociologia)”, e, conseqüentemente, “des-pensar o direito”; e (b) “societal”, que “não é apenas (ou não tanto) uma transição entre modos de produção estreitamente definidos, mas entre formas de sociabilidade no sentido mais lato, incluindo as dimensões económica, social, política e cultural” (SANTOS, 2009, p. 41-43).

Aqui importa ressaltar a relação entre teoria da justiça e teoria dos direitos subjetivos feita por Carlos Santiago Nino (1980), sobretudo o que ele chama de “fundamentação liberal dos direitos [e, acrescente-se, dos deveres]”, assim considerados

os direitos morais que as pessoas têm não por causa de uma certa relação especial com outras pessoas, nem porque ocupam uma certa posição ou função, nem por causa de certas características físicas ou intelectuais, nem por causa das circunstâncias em que

um indivíduo pode se encontrar, mas porque são pessoas [indivíduos ou partes de um todo, a sociedade]. (NINO, 1980, p. 417; tradução nossa).

Nino (1980, p. 418) observa que a existência desses direitos “não está condicionada ao seu reconhecimento por meio de determinadas normas jurídicas, pois nelas se incluem justamente as pretensões de que sejam estabelecidas normas jurídicas que prescrevam meios de proteção dos direitos em questão” e que “Os limites e a hierarquia desses direitos dependem de sua fundamentação em certa concepção de filosofia moral e política” (tradução nossa).

Feita essa delimitação, Nino (1980, pp. 418 ss.) se põe a analisar três princípios subjacentes ao que chama de “concepção liberal da pessoa e da sociedade”, quais sejam, os princípios da inviolabilidade, da dignidade e da autonomia. Para o que interessa neste ponto, veja-se o que Nino (1980, p. 420) diz sobre o que chama de princípio da autonomia:

Esse princípio prescreve que o Estado deve manter-se neutro em relação aos planos de vida individuais e aos ideais de excelência humana, limitando-se a conceber instituições e adotar medidas que facilitem a prossecução individual desses projetos de vida e a satisfação dos ideais de excelência que cada um sustenta, e para evitar interferência mútua no curso de tal busca. (tradução nossa)

Assim, Nino (1980, p. 421) afirma que, dessa noção de autonomia, “infere-se diretamente o direito de praticar qualquer conduta que não prejudique os interesses de terceiros [...] e indiretamente os direitos que são instrumentais para a escolha e execução de projetos pessoais de vida”.

Aqui esse princípio ou essa concepção de autonomia alinham-se àquela outra, dos direitos e deveres de cidadania como complexo de direitos e deveres civis, políticos e sociais, na medida em que estes seriam os meios necessários à realização dos “planos de vida individuais” e dos “ideais de excelência humana”, de que fala Nino, que destaca esta importante função contramajoritária dos direitos e deveres de cidadania:

A participação democrática no governo tende a evitar o favorecimento de certos modelos de excelência humana [...] mas não é incomum, como mostram as experiências históricas, que uma grande maioria imponha um modelo de perfeição humana, razão pela qual os direitos aqui mencionados deveriam também servir como um quadro para as decisões da maioria sem estar sujeito a elas. (NINO, 1980, p. 421; tradução nossa).

Invocando-se mais uma vez a ideia de justiça de Sen (1999, pp. 50-51), especificamente no que se refere à remoção de injustiças como condição para a promoção da justiça, pode-se considerar a pobreza como um *matsyanyaya*, termo em sânscrito que significa “a justiça do mundo dos peixes”, com o qual as antigos juristas indianos alertavam para o fato de que “um peixe grande pode livremente devorar um peixe pequeno”, e que aqui sirva de alerta para o fato de que a pobreza é um estado de injustiça inaceitável, não apenas por quem e para

quem a sofre (os “peixes pequenos”), mas também por quem e para quem a inflige (os “peixes grandes”), e, assim, para toda a sociedade.

Para que a democracia realize a justiça e a justiça possibilite a autonomia das pessoas, a estrutura do Direito deve ser posta a funcionar ou o Direito há de exercer cada vez mais sua função social ou promocional, como diz Bobbio (1976, *passim*). Como ele ressalta, o Direito tem também a função de estabelecer objetivos comuns e cooperação entre pessoas e grupos com objetivos distintos (BOBBIO, 1976, pp. 110-111).

Com o aporte dessas contribuições, entende-se poder afirmar: (a) autonomia, assim como soberania, é sempre limitada em face de outras autonomias, e também soberanias, ou, noutros termos, pode-se dizer que a autonomia, como a soberania, é limitada como a liberdade, ou o poder, haja vista que uma ordem externa sempre delimita uma esfera interna de livre-arbítrio, ou de autoridade; (b) a finalidade máxima que a justiça social pode se propor, é, com foco nas capacidades e potencialidades das pessoas, promover sua autonomia para satisfazer suas próprias necessidades e a liberdade para desenvolver seus próprios interesses, em suma, para se emanciparem do jugo do Estado e do Mercado e, por extensão, dos fatores e efeitos da pobreza; e (c) o Direito, exercendo sua função social ou promocional, é o meio que reúne os mecanismos e instrumentos necessários para estabelecer objetivos comuns e dever de cooperação).

### (C) Fraternidade como Valor, Solidariedade como Norma

Já no que se refere à fraternidade, e aos correspondentes direitos (dos cidadãos) e deveres (dos cidadãos e do Estado), tem-se a dizer o seguinte.

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, encontraria na fraternidade o seu antídoto, 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, como propõem Augusto César Leite de Resende e Carlos Alcântara Augusto Machado (2021).

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 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 das ruas. Lá como aqui, 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 (até para que a propriedade não seja exclusiva, como na monarquia, e que o patrimônio público seja aberto a disputa), democrática na forma e, no conteúdo, primeiro aristocrática, depois oligárquica e, desde o início, plutocrática.

Como se viu, se a França legou ao Ocidente (e, pois, ao Brasil) a forma, a Inglaterra inspirou o conteúdo da fraternidade. Sob a tutela econômica (liberalismo) e política (republicanismo) do Iluminismo e religiosa (cristã anglicana) e moral (conservadorismo esclarecido) da Era Vitoriana, a ideia de fraternidade transformou-se em ações de caridade e, assim, de questão moral (crença, costume) em questão social (necessidade, oportunidade).

Daí a dificuldade de se configurar a fraternidade como categoria jurídica, seja como obrigação individual e familiar, seja como dever social e estatal; se somente orientação hermenêutica ou também norma jurídica.

Louvável a recente e profícua produção que aproxima o valor da fraternidade e o Direito<sup>280</sup>, cabendo destacar as que consideram a fraternidade como expressão de um “constitucionalismo fraternal” e categoria jurídico-constitucional (MACHADO, 2009; 2017); como macroprincípio constitucional e cláusula pétrea (TAVARES; MACHADO, 2022); como

---

<sup>280</sup> Ver “Direito & Fraternidade” (2015), organizado por Giovanni Cury, Afife Cury, Munir Cury e Carlos Aurélio Mota de Souza; “Fraternidade como Categoria Jurídica” (2015), de Luiz A. A. Pierre, Maria do Rosário F. Cerqueira, Munir Cury e Vanessa R. Fulan; e “Direito e Fraternidade: outras questões” (2018) e “Direito e Fraternidade: outras questões 2” (2020), organizado por Luiz Fernando Barzotto, Felipe de Matos Müller, Luciana Dessanti Colpo e Luciane Cardoso Barzotto.

princípio constitucional de “diálogo intercultural” e expressão de um “humanismo necessário” (ISHIKAWA, 2015); e/ou como

princípio fundamental do Estado Democrático Brasileiro, que consolida a liberdade e a igualdade, e sua aplicação pode contribuir para proteção dos direitos fundamentais transindividuais, ao atentar para o reconhecimento da dignidade humana, o senso de responsabilidade social materializado nos deveres fundamentais dos indivíduos em comunidade, sem afastar a importante função do Estado na concretização de uma sociedade fraterna. (JABORANDY, 2016, p. 8)

Nesse sentido, como diz Machado (2017), a humanidade busca um novo marco civilizatório, que não se limite ao valor da liberdade do Estado Liberal, nem ao valor da igualdade do Estado Social, mas que reconheça a igualdade de dignidade e estabeleça um Estado Fraternal, no qual todas as relações jurídicas, privadas e públicas, submetam-se ao valor da fraternidade, como categoria jurídica, sob a forma de garantia constitucional, com fundamento na DUDH e na força normativa, não apenas hermenêutica, do Preâmbulo da Constituição brasileira.

A fraternidade seria, então, a face de um “novo humanismo”, o “humanismo integral” (MACHADO, 2017)<sup>281</sup>, na esteira do “humanismo como categoria constitucional”: 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”, como propõe Carlos Ayres Britto (2007, pp. 15-36)<sup>282</sup>.

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

<sup>281</sup> Sobre a relação entre humanismo e fraternidade, ver também “O Princípio Esquecido” (2010) e “O Princípio Esquecido 2: exigências, recursos e definições de fraternidade na política” (2015), organizados por Antonio Maria Baggio; e “Fraternidade e Humanismo: uma leitura interdisciplinar do pensamento de Chiara Lubich” (2014), de Maria Voce, Antonio Maria Baggio, Vera Araujo, Piero Coda, Alba Sgariglia, Michele Zanzucchi e Paulo Muniz Lopes.

<sup>282</sup> Uma crítica mais abrangente e contundente que se pode dirigir à ideia de fraternidade do humanismo racionalista e iluminista é a que faz Sodré (2017, pp. 13-14): “essa ideia de ‘humanidade’ - fachada ideológica para a legitima o da pilhagem dos mercados do Sudeste Asiático, dos metais preciosos nas Américas e da mão de obra na África - consolida-se conceitualmente, na medida em que contribui para sustentar o modo como os europeus conhecem a si mesmos: ‘homens plenamente humanos’ e aos outros como ‘*anthropos*’, não tão plenos. O humano define-se, assim, de dentro para fora, renegando a alteridade a partir de padrões hierárquicos estabelecidos pela cosmologia cristã e implicitamente referendados pela filosofia secular. Desta prov m o juízo epist mico de que o Outro (*anthropos*) não tem plenitude racional, logo, seria ontologicamente inferior ao humano ocidental. É um juízo que, na prática, abre caminho para a justifica o das mais inomináveis violências.”

constitucional, como se disse acima, consta do Preâmbulo (o Estado brasileiro é “destinado a assegurar [...] uma sociedade fraterna”)<sup>283</sup>.

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-moral não necessariamente decorre uma norma jurídica. Sobretudo nas sociedades de tradição cristã e economia capitalista, a sociedade configura-se como secular e o Estado, como laico, como é o caso do Brasil, consoante o art. 5º, VI e VIII, c/c art. 19, I, da Constituição<sup>284</sup>.

Aqui cabe retomar a discussão sobre a validade e a eficácia jurídicas dos preâmbulos das constituições. A propósito, diz Silva (2005, 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 [...].

Em sentido similar, Neves (1994, p. 33) observa que, “apesar da função simbólica das declarações contidas nos [...] preâmbulos, elas podem servir também à interpretação e, portanto, à concretização normativa do texto constitucional”.

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

---

<sup>283</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 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” e do Artigo 29 “O indivíduo tem deveres para com a comunidade”.

<sup>284</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”.

valor religioso cristão, alinhado à moral burguesa, com funções econômico-social (a estimular a caridade e a filantropia) e político-jurídica (a orientar a interpretação e aplicação do Direito).

No entanto, senão nesses termos gerais e abstratos, mas não necessariamente inclusivos, do racionalismo e do humanismo europeu e cristão, a fraternidade pode ser considerada um dever jurídico no sentido específico, já reconhecido pelo Direito, de solidariedade<sup>285</sup>.

É o que vem se esmerando em fazer Luis Fernando Barzotto (2006; 2018a; 2018b; 2019), burilando o conceito de fraternidade ora como amizade, ora como caridade, e, pois, a passagem da ideia de fraternidade do domínio privado para o domínio público, seja como característica antropológica, seja como modelo social, até firmar a compreensão de fraternidade como relação de cooperação, como ação comum. Segundo ele, a fraternidade humaniza, na medida em que a união entre humanos é o que torna possível a luta pela sobrevivência num meio natural inóspito e a coesão numa sociedade é o que torna possível sua estabilidade e seu desenvolvimento. Daí, conclui, a fraternidade permeia todos os valores e, por essa razão, é intrínseco à experiência jurídica, como respeito à liberdade, como reciprocidade na igualdade, como responsabilidade de solidariedade.

A partir do que diz Barzotto, pode-se aventar que, se não é possível (não no sentido de desejável, mas no sentido de factível) estabelecer um dever-obrigação de fraternidade (no sentido de que todos sejam amistosos e caridosos), mais que possível, é necessário haver um dever-obrigação de solidariedade (no sentido de cooperação ou ação comum) como condição para a vida em sociedade com liberdade, igualdade e dignidade: sem solidariedade, nenhuma sociedade é sustentável ou se sustenta em seu próprio desequilíbrio, de modo que nenhuma pessoa vive plenamente sua liberdade, com igualdade e dignidade.

De fato, 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”.

Retomando a objeção formal à força normativa do Preâmbulo da Constituição, cumpre lembrar o que observa Silva (2005, p. 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.

---

<sup>285</sup> Sobre o sentido jurídico de fraternidade como solidariedade, “compromisso cívico” ou “responsabilidade social”, ver Dworkin (1986, pp. 226-231) e Nabais (2007, pp. 131 ss.). Ver, também, “Derechos a la Fuerza” (2023), de Gustavo Zagrebelsky.

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>286</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.

Como se viu, pobreza não é um problema público, tampouco somente privado, e, pois, não é um problema exclusivamente estatal, ou pessoal; é um problema social, e, pois, de toda a sociedade, não dos indivíduos isoladamente considerados, mas dos indivíduos em comum, e, nesse sentido, das comunidades de que faça parte, inclusive do Estado.

De fato, embora algumas pessoas logrem superar situações de pobreza, não se pode imaginar a superação da pobreza social pela soma de méritos individuais, nem se deve esperar a superação da pobreza como benesse do Estado. Em qualquer dessas situações (a real, a imaginada e a inadequada, respectivamente), mantém-se a exclusão dos indivíduos que não ascendam e se incluam socialmente, por conta própria ou de favores alheios. A questão que se impõe é como socialmente combater a exclusão e promover a inclusão das pessoas. Para isso é necessário firmar como objetivo comum a cooperação social<sup>287</sup>.

---

<sup>286</sup> Como se viu, Vélez Rodríguez (2003a, pp. 168 ss.; 2003b, 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).

<sup>287</sup> Cortina (2016, pp. 92-93) observa que “existe uma capacidade, presente nos seres humanos [...] que é a capacidade de retribuir: há ações altruístas que não são explicadas pelo parentesco, mas pela expectativa de reciprocidade [ os seres humanos estão dispostos a dar com expectativas de receber [...] estamos dispostos a cooperar como uma forma mais inteligente de sobreviver [...] a figura do *homo aeconomicus*, maximizador de seu lucro, deve ser substituída pela do *homo reciprocans*, do homem capaz de dar e receber, de retribuir, cooperar [...] ao se verificar que o jogo de dar e receber é benéfico para o grupo e para os indivíduos que o compõem, esse jogo foi se cristalizando em regras de reciprocidade indireta que formam o esqueleto no qual se sustentam as sociedades contratuais em que vivemos, regidas pelo Princípio da Troca. Qualquer ação espera um retorno, a reciprocidade é a base da cooperação, mas esse retorno nem sempre precisa vir do beneficiário, ele pode vir de outros [...] a ajuda mútua é um fator melhor para a sobrevivência do que a competição”. A esse respeito, ver “Ajuda Mútua” (1902) de Piotr Alexeyevich Kropotkin.

#### (D) Cidadania Solidária

Lembrando, por um lado, os elementos que caracterizam a pobreza, e, por outro lado, as propostas de solução do problema da pobreza, observa-se que falta um conceito, a um só tempo, analítico e operativo, que sirva como diagnóstico e prognóstico, para a compreensão dos fatores e para o enfrentamento dos efeitos da pobreza.

Como se vem dizendo, pobreza é um estado de ausência ou carência, não apenas de propriedade, mas principalmente de liberdade, igualdade, fraternidade e dignidade; é, como qualquer forma de vulnerabilidade, não uma condição absoluta, mas uma situação circunstancial, e, pois, não um elemento de identificação positiva, mas um fator de discriminação negativa.

Com Arendt (1958), aprendemos que a condição humana não é o que nos iguala, mas o que nos irmana: o *amor mundi*, ou amar o mundo, esse conceito que humaniza a vida, a mostrar que não há vida verdadeiramente humana sem a responsabilidade do amor.

Já com Agamben (1995; 2014b), aprendemos, entretanto, que é igualmente humano, ou historicamente humano, sacralizar o corpo, ou profanar o divino, sob a forma do *homo sacer*, isto é, pôr o corpo no lugar do divino, não ao alcance, mas a descoberto, abandonado ao leu, confinado ao campo, deixado a morrer pelos lobos ou perecer em sociedade, em bando (do hebraico *herem*, que significa tanto banir quanto devotar, expulsar ou elevar, ou, ainda, no sentido ambíguo de incluir para excluir).

Com Cortina (2016), aprendemos que, no limite, a pobreza é esse abandono e esse confinamento, ou seja, que a experiência-limite do humano é a aversão ou o medo ao humano ou aporofobia.

Já com Fraser (1997), aprendemos que o que há de comum entre o antissemitismo (o sentimento de humilhação e eliminação dos judeus) e o supremacismo (o sentimento de humilhação e exploração dos negros) não é o que os diferencia (a eliminação dos judeus, no primeiro caso; a exploração dos negros, no segundo caso), mas o que os assemelha (o propósito de humilhar).

Novamente com Cortina (2016), aprendemos, também, que a aporofobia assemelha-se à xenofobia (como a aversão ou o medo ao pobre, no primeiro caso, e ao estrangeiro, no segundo caso), ambas como causa ou fator de discriminação negativa, sendo a negação, aqui, não a eliminação, mas a exploração, não a exclusão real, mas a inclusão simbólica, como cidadão; aprendemos, ainda, que tal sentimento de aversão ou medo se amplia

ou se reduz, também no caso do estrangeiro, se a pessoa em questão for ou não pobre, de modo que o que resta de mais abominável é a pobreza.

E novamente com Fraser (1997), aprendemos, também, que as iniciativas de solução da pobreza por vezes se voltam contra os pobres, haja vista que não raro os programas de transferência de renda (a título de seguridade social ou de assistência pública) são vistos como uma forma de generosidade especial e uma ajuda não-mercedida, fomentando um sentimento de hostilidade em desfavor de beneficiários vistos como classe incapaz e insaciável; e, ainda, que, se a redistribuição afirmativa estigmatiza os pobres (adicionando à ofensa que é a privação de recursos o insulto do reconhecimento inadequado), a redistribuição transformadora pode promover a solidariedade, contribuindo para o enfrentamento desse reconhecimento inadequado.

Com Foucault (1976a), aprendemos que, se desnecessárias, ou improváveis, a oposição ou a revolta, ainda assim resta a utilidade e a importância da resistência como forma de luta, ao que se acrescenta: se não a luta contra o impulso primitivo à competição entre as pessoas e à busca por vitórias individuais, então a luta como cooperação pela glória social.

E com Sodré (2017), aprendemos que o pensar, o fazer e o ser em comunidade dos nagô, que herdamos de nossos ancestrais africanos (semelhante ao que herdamos de nossos ancestrais ameríndios), pode servir como o modelo de que precisamos para estimular a coesão e a cooperação social do povo brasileiro.

Com tudo que aprendemos, valendo-se dos conceitos de “solidariedade orgânica”, de Durkheim; de “*status*”, de Jellinek, retomado por Alexy, e no sentido de “*status socialis*”, tal como definido por Sarlet; de “situação jurídica subjetiva”, de Duguit; e, especialmente, de cidadania social, de Marshall (1992), formula-se o conceito de cidadania solidária, como *status* de integração a uma sociedade (mais do que de vínculo a um Estado), formula-se o conceito de cidadania solidária, como conjunto de direitos e deveres individuais e sociais (não necessariamente políticos), de apoio mútuo e responsabilidade comum dos integrantes de uma sociedade, tanto os cidadãos residentes quanto os estrangeiros residentes; das comunidades de que participam (família, associações, sindicatos, empresas etc.); e, em última instância, do Estado.

Para a formulação do conceito de cidadania solidária, considera-se que a Constituição brasileira define a cidadania, primeiro, em sentido social (que inclui os cidadãos residentes e os estrangeiros residentes), e, depois, em sentido político (que exclui os estrangeiros); o Estado brasileiro como garantidor dos direitos individuais e sociais; e a fraternidade, no sentido de solidariedade, como valor, princípio e dever.

Chega-se a essa consideração a partir da interpretação conjunta dos seguintes dispositivos constitucionais: no primeiro sentido, o Preâmbulo, quando menciona “sociedade fraterna” como um dos “valores supremos” do Brasil; o art. 1º, *caput* e incs. II e III, quando diz que o Brasil é uma República e um Estado Democrático que tem como fundamentos “a cidadania” e “a dignidade”; o art. 3º, I, quando se refere a “uma sociedade [...] solidária”; o art. 5º, segundo o qual “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”; o art. 6º, que estabelece os direitos fundamentais sociais, isto é, os direitos de todos os integrantes da sociedade brasileira; e os arts. 193, 196, 203, 205, 227 e 230, que desdobram os direitos fundamentais sociais à assistência social, à saúde e à educação, estabelecendo a corresponsabilidade do dever de amparo à família, à sociedade e ao Estado, especialmente em favor das crianças, dos adolescentes, das pessoas idosas e das pessoas com deficiência; e, no segundo sentido, o art. 12, o qual, aí sim, dispõe apenas sobre os cidadãos brasileiros, natos e naturalizados; e o art. 14, que se refere ao exercício da cidadania política ativa e passiva, isto é, dos direitos de votar e ser votado (BRASIL, 1988c).

Reforça essa consideração a interpretação de Ferrajoli (1999, p. 82) a respeito do conceito de cidadania, que define como o “último privilégio de *status* [...] que por causa dos limites estatistas do Direito moderno continua excluindo, como um grande *apartheid* mundial, a todos os não-cidadãos do gozo da maior parte dos direitos fundamentais” (tradução nossa). Daí, argumenta ele, “a igualdade jurídica não será nunca outra coisa que a idêntica titularidade e garantia dos mesmos direitos fundamentais independentemente do fato, e precisamente pelo fato, de que os titulares são entre si diferentes” (FERRAJOLI, 1999, p. 82; tradução nossa). E adverte:

Sem embargo à igualdade de direitos na titularidade dos direitos fundamentais, todas as pessoas são de fato diversas umas das outras por diferenças “de sexo, raça, língua, religião, opiniões políticas, condições pessoais e sociais” [...]. Mas são diversas, de direito e de fato, na titularidade dos direitos não fundamentais. Do mesmo modo que a igualdade jurídica se define através dos direitos fundamentais e vice-versa, a desigualdade jurídica depende em sua definição da esfera dos direitos patrimoniais dos quais cada um é titular com exclusão dos demais, assim como os múltiplos papéis de poder personificados ou sofridos por cada um. E são, enfim, diversas de fato, mas não de direito, pelas desigualdades – estas últimas antijurídicas – produzidas, violando o princípio da igualdade, pelas discriminações de suas diferenças. (Ferrajoli, 1999, p. 82; tradução nossa)

Complementando sua crítica ao conceito de cidadania (não apenas o incorporado pelo Direito moderno como também o conceito de cidadania social de Marshall), Ferrajoli (1999, pp. 98-101) propõe a distinção entre direitos de personalidade (dos quais seriam titulares

todas as pessoas, nacionais e estrangeiros) dos direitos de nacionalidade (dos quais seriam titulares os nacionais, não os estrangeiros). Diz ele:

[...] a cidadania já não é, como nas origens do Estado moderno, um fator de inclusão e de igualdade. Pelo contrário, cabe constatar que a cidadania dos países ricos representa o último privilégio de status, o último fator de exclusão e discriminação, o último resíduo pré-moderno da desigualdade pessoal em contraposição à proclamada universalidade e igualdade dos direitos fundamentais. E que contradiz não apenas o universalismo dos direitos tal como reconhecidos pelas constituições nacionais, mas também dos direitos pactuados na Declaração Universal dos Direitos Humanos [... e demais pactos internacionais]. (FERRAJOLI, 1999, p. 117; tradução nossa)

Daí, pois, sua proposta de superação do conceito de cidadania pela emergência do que chama de “constitucionalismo mundial”, não sem reconhecer que

[...] semelhante perspectiva de universalização tem hoje o sabor da utopia jurídica. Mas a História do Direito é também uma história de utopias (melhor ou pior) convertidas em realidade. Esta, em todo caso, após a queda dos muros e do fim dos blocos geopolíticos deveria ser a exigência mais importante de qualquer teoria da democracia coerente com a teoria dos direitos fundamentais: alcançar – sobre a base de um constitucionalismo mundial já formalmente instaurado através das pactuações internacionais, atualmente carentes de garantias – um ordenamento que rechaça finalmente a cidadania: suprimindo-a como *status* privilegiado que nega direitos aos não-cidadãos, ou, ao contrário, instituindo uma cidadania universal, e, portanto, em ambos os casos, superando a dicotomia “direitos do homem/direitos do cidadãos” e reconhecendo a todos os homens e mulheres do mundo, enquanto pessoas, idênticos direitos fundamentais. (FERRAJOLI, 1999, p. 119; tradução nossa)

Especificamente sobre o problema da pobreza, Ferrajoli (1999, p. 117) diz que sua proposta de constitucionalismo mundial e de cidadania universal

Significa, concretamente, transformar em direitos das pessoas os direitos reservados até hoje aos cidadãos: o direito de residência e o direito de circulação. É certo que o problema da pobreza dos países subdesenvolvidos do Sul não se resolve abrindo as fronteiras [dos países desenvolvidos do Norte], senão dando solução para aqueles países resolvam seus problemas de desenvolvimento. (tradução nossa)

Nesse sentido, observa ele, “um exemplo paradigmático [...] é a satisfação *ex lege* [...] dos direitos sociais à subsistência e à assistência social mediante atribuição de uma renda mínima garantida a todos os maiores de idade”, somando-se a estudiosos que o precederam e que cita: James Meade, Ralf Dahrendorf, Guy Standing e Massimo Paci (FERRAJOLI, 1999, p. 111; tradução nossa). E defende a renda mínima como “estratégia de formalização e universalização dos direitos sociais” (FERRAJOLI, 1999, p. 112; tradução nossa).

Assim, pois, vê-se que, em regra, o Direito define a cidadania em termos políticos, não em termos sociais, reproduzindo as desigualdades econômico-sociais em desigualdades político-jurídicas. Nesse sentido, pode-se afirmar que a cidadania é um fator de exclusão não apenas político-jurídico, mas também econômico-social<sup>288</sup>.

---

<sup>288</sup> Essa constatação faz lembrar a aproximação entre xenofobia (ou aversão ao estrangeiro) e aporofobia (ou aversão ao pobre) feita por Cortina (2016, pp. 26 ss.).

Em contraposição, o conceito de cidadania solidária não se vincula ao conceito político de povo (ou comunidade política), nem ao conceito cultural de nação (ou comunidade cultural). Com esse conceito, propõe-se que todos (cidadãos e estrangeiros) são titulares de direitos fundamentais, mas nem todos (os estrangeiros) são titulares de todos os direitos fundamentais (como os políticos)<sup>289</sup>.

Como se vê acima, a Constituição brasileira contempla essa definição de cidadania, na medida em que, em seus arts. 5º e 6º, considera tanto os brasileiros quanto os estrangeiros residentes como titulares dos direitos individuais e sociais. Mesmo nos arts. 12 e 14, dispositivos que definem a cidadania em termos políticos, a Constituição brasileira reconhece aos estrangeiros alguns direitos dos brasileiros naturalizados, excluindo-os apenas de uma muito pequena parte de direitos reservada aos brasileiros natos.

Aprofundando essa análise, cumpre observar que, quanto mais próximo do centro de poder, maiores as possibilidades de usar o Estado em benefício próprio, ativando o dispositivo da pobreza. Por essa razão, é necessário ressignificar o conceito de cidadania, reduzindo ou eliminando seu efeito de exclusão, de modo que a sociedade, sobretudo os pobres, não seja codependente do Estado, tampouco de seus agentes.

Para tanto, entende-se que os integrantes da sociedade não devem depender de favores do Estado. Nesse sentido, a solidariedade estabelece uma correspondência entre bônus e ônus, entre o acesso ao patrimônio e o dever de amparo, assim entendido o dever de se evitar que os integrantes da sociedade em geral, assim como das comunidades e da família em particular, permaneçam ou passem a viver em situação de pobreza.

Como também se vê acima, a Constituição brasileira fundamenta um regime de corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado. Nesse sentido, a iniciativa da RBC não apenas não é uma política pública de governo, mas de Estado, como também não é uma política pública de interesse público, mas de interesse social.

Queiramos ou não, não podemos viver isoladamente; a vida humana seria impossível ou improvável não fosse o fato de vivermos em sociedade; a sociedade só não se extingue por um controle de impulsos feito pelo Estado; precisamos viver em sociedade como

---

<sup>289</sup> Por ocasião da defesa pública perante a banca examinadora desta tese de doutorado, o Prof. Cássius Guimarães Chai, a quem se agradece penhoradamente, fez muitas contribuições metodológicas e teóricas, das quais se destaca sua exortação para um aprofundamento da análise da ideia de cidadania global. Sem embargo à pertinência e ao estímulo dessa exortação, registra-se o que se disse naquela ocasião, isto é, que neste trabalho se assume o compromisso de se analisar o discurso político-jurídico sobre pobreza e as iniciativas de renda básica, mínima e/ou universal na História do Brasil, considerando-se a análise da ideia de cidadania na Constituinte de 1987-1988 e na Constituição de 1988, esforço iniciado em Santos (2018).

vivemos em comunidade; precisamos reprogramar a regulação estatal como emancipação social; não construímos a riqueza sozinhos; não superaremos a pobreza sozinhos; ainda que uma pessoa não tenha família, nem participe de uma comunidade, é um indivíduo que vive em sociedade; e não é possível viver em sociedade sem se vincular a um Estado, por ele ser protegido e dele e para com ele ter direitos e deveres; dentre esses, ressaltam os que podem garantir efetivamente que vivamos todos dignamente; que tenhamos todos o necessário e o suficiente para provermos nossa própria subsistência e existência; daí que, como expressão por excelência da cidadania solidária, propõe-se o seguinte esboço de política pública para garantia efetiva do que aqui se chama renda de cidadania.

### 3.3.4 Um Esboço de Política Pública para Garantia Efetiva da Renda de Cidadania

Partindo-se da premissa de que a ausência ou a insuficiência de renda é um entrave à efetivação da cidadania, considerando-se que a Constituição brasileira enseja a oportunidade histórica de a sociedade e o Estado brasileiros redefinirem o discurso sobre pobreza no Brasil e articulando-se as ideias e os conceitos expostos aqui, entende-se que a renda de cidadania seria o mecanismo ou instrumento jurídico hábil a desativar ou reprogramar o dispositivo biopolítico que é o discurso sobre pobreza. Entende-se que isso seja possível a partir da cooperação social, baseada numa cidadania solidária, que tenha como objetivo comum enfrentar a pobreza tendo como guia os indicadores formulados na primeira parte deste trabalho à luz do giro teórico proposto nesta segunda parte.

O mapa seriam os indicadores de que a pobreza é: (a) um desequilíbrio entre propriedade e igualdade; (b) um estado de limitação da liberdade e um fator de discriminação negativa e, pois, implica ou agrava situações de vulnerabilidade e tem como efeito formas de vida sem dignidade; e (c) um déficit de fraternidade ou solidariedade.

A bússola seria o reposicionamento das cláusulas do contrato social (fraternidade, ou solidariedade, para enfrentar as desigualdades, ou vulnerabilidades) e a reconfiguração da forma político-jurídica de cidadania<sup>290</sup>.

---

<sup>290</sup> Cortina (2016, pp. 134-135) observa: “apesar da ideia de [W. D.] Hamilton do altruísmo genético, parece que os grupos humanos que sobreviveram são os que aceitaram um tipo de modelo contratual, um modelo de cooperação baseado na reciprocidade, seja forte ou indireta, ou no mutualismo [...] Buscar o benefício mútuo é mais razoável do que buscar o máximo a qualquer preço”. Daí que, diz ela, “Em um mundo parcialmente inédito, o mais inteligente e justo é aproveitar novos recursos [para] dar corpo aos valores aspirados por nossa civilização, os valores de uma ética cívica, que já fazem parte do cerne de qualquer atividade social, incluindo a atividade econômica” (CORTINA, 2016, p. 170). E conclui: “as pessoas são híbridos de *homo oeconomicus* e *homo reciprocans*, o homem que sabe cooperar, distinguir entre quem viola os contratos e quem os cumpre, punindo os

Que possamos convergir no sentido de que nenhum de nós seja conduzido ou abandonado à pobreza, que todos participemos da produção e dos resultados da riqueza. Para tanto, 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, mais dignidade, enfim, com a liberdade de ser e ter.

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 jurídico, mas em função de inefetividade normativa e inadequações jurídico-administrativas.

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 cidadão à sociedade; não somente proteja a propriedade e a riqueza, mas garanta a aplicação da riqueza para gerar renda contra 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 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 integrantes da sociedade brasileira, nela compreendidos os cidadãos residentes e os estrangeiros residentes<sup>291</sup>.

---

primeiros e recompensando os segundos. Entretanto, a racionalidade do contrato, embora indispensável à vida econômica e política, não é inovadora, pois consagra os pactos já existentes e não se esforça para descobrir novas necessidades, não é movida pela preocupação permanente de atender aos excluídos do jogo da troca, do jogo de dar e receber. Não leva em conta os *áporoi*, é excludente, ainda muito limitada para atingir todos os afetados pela atividade econômica. Uma ética da razão cordial, ao contrário, é consciente do valor dos contratos para a vida política, econômica e social, mas também de que eles estão enraizados nessa outra forma de vínculo humano, que é a aliança. A aliança daqueles que se reconhecem mutuamente como pessoas dotadas de dignidade, não de um simples preço, como pessoas vulneráveis, necessitadas de justiça, mas também de cuidado e compaixão". (CORTINA, 2016, pp. 174-175). Para o aprofundamento da ideia/proposta de "ética da razão cordial", ver Cortina (2009c), e da ideia/proposta de algo como uma cidadania cívica, ver Cortina (1997). A propósito da importância de "cuidar[mos] uns dos outros" e, para isso, de um novo contrato social para as sociedades complexas atuais, ver Shafik Minouche (2021).

<sup>291</sup> Aqui se segue não apenas o diagnóstico, mas também o prognóstico macroeconômico feito por Amaral (2021), sintetizado com estas palavras lapidares: "um programa de renda básica tal como o aqui proposto pode ser visto como algo além de uma transferência de renda ou de um programa de proteção social. Pode ser visto, primeiramente, como um pacto social acerca da distribuição da renda gerada no processo econômico. E, em segundo lugar, como um elemento de destaque de um projeto de desenvolvimento econômico, por meio do fomento

Dito isso, sugere-se que a renda de cidadania, além dessas características gerais, tenha, no caso Brasil, as seguintes características específicas:

(1<sup>a</sup>) 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);

(2<sup>a</sup>) que o Estado preveja um valor referente a uma despesa de cidadania, assim entendido o valor necessário para uma pessoa (cidadão ou estrangeiro residentes) viver no Brasil, respeitadas as diferenças regionais e locais, se na zona urbana ou rural, de faixa etária, dentre outras características pessoais (como é o caso de pessoa idosa e/ou com deficiência), 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, educação, ocupação profissional e deslocamentos urbanos e interurbanos e lazer (acesso a bens e serviços, equipamentos e espetáculos culturais e esportivos);

(3<sup>a</sup>) que o Estado fixe um valor pecuniário anual, disponibilizado em parcelas mensais, a título de renda de cidadania, suficiente para arcar com a despesa de cidadania, atualizando-o mensalmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado no ano anterior;

(4<sup>a</sup>) que o valor, a título de renda de cidadania, seja disponibilizado não em espécie, mas na forma de crédito, para ser usado em estabelecimento de escolha do beneficiário, estabelecido um limite para cada item da DBC;

(5<sup>a</sup>) que as pessoas jurídicas, assim como as pessoas físicas que tenham renda acima da despesa de cidadania, 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;

(6<sup>a</sup>) que a pessoa física que tenha renda abaixo da despesa de cidadania ou não tenha renda perceba, em complemento ou na integralidade, o valor pecuniário da renda de cidadania, com isenção integral do IRPF;

(7<sup>a</sup>) 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 renda de cidadania dos demais integrantes da família;

---

ao investimento e da geração de emprego e renda em virtude da garantia de poder de consumo à população via redistribuição.” (AMARAL, 2021, p. 149)

(8ª) que, caso a família não consiga fazê-lo, as associações, os sindicatos, as fundações e/ou as empresas complementem ou integralizem a renda de cidadania de seus associados, sindicalizados ou empregados, conforme o caso; e

(9ª) que, na falta ou insuficiência de recursos privados, sejam utilizados os recursos públicos do FRC, a fim de garantir a todas as pessoas (cidadãos ou estrangeiros residentes) a renda necessária e suficiente para custear as despesas que lhes proporcione uma vida digna.

## CONCLUSÃO

A pobreza não é um fato natural, uma condição pessoal ou um dado apriorístico; é um fato cultural, uma situação social e um construto histórico; não é algo como um infortúnio, cuja superação é, ou deva ser, um projeto individual; é algo como o abandono, cujo enfrentamento é, ou deve ser, um objetivo comum.

Provavelmente não seja possível uma história da pobreza, pois não se lhe pode demarcar um início e imaginar um fim, de modo que, não havendo uma origem certa, não é um destino inescapável. Qualquer historiografia da pobreza demonstrará que não se trata de uma questão cronológica, com causas determinantes e consequências determinadas, mas de um problema caiológico, com fatores prováveis e efeitos possíveis.

Como o conceito de clima, que se define a partir da observação ao longo do tempo, mas que não se limita aos acontecimentos do período, a pobreza se repete e modifica continuamente, aflige todas as sociedades humanas e desafia quaisquer das configurações institucionais.

A pobreza é tanto um problema empírico quanto um problema teórico. Como problema empírico, econômico-social, é algo evidente, por isso observável, e, pois, quantificável, mensurável. Como problema teórico, político-jurídico, é, também, qualificável, passível, portanto, de indicação e descrição, análise e crítica.

Pobreza é, concretamente, ausência ou insuficiência de condições econômico-sociais, não necessariamente de capacidades pessoais, para a satisfação das necessidades e o desenvolvimento de interesses; e é, abstratamente, o dito e o não-dito, o que se revela e o que se oculta, em formas político-jurídicas.

Grosso modo, do ponto de vista econômico, seria melhor não haver pobreza, pois assim haveria mais consumidores, mais comércio, mais lucro, mais capital. Ocorre, porém, que a pobreza não é uma questão puramente econômica, mas uma questão social, que mantém a estrutura social funcionando de uma determinada maneira.

A estrutura social funciona de maneira a se manter tal como é, de modo a reproduzir tanto a pobreza quanto a riqueza, e para isso conta com a legitimação social, não pela imposição maligna de um ser onipotente e a aceitação passiva de seres indefesos, mas pela atualização simbólica de arquétipos mentais.

O eu cria o mundo da vida para si e dele quer expulsar o outro. Ocorre que o outro é um outro eu que também quer o mundo para si. Dadas a impossibilidade de ter e a inevitabilidade de querer ter o mundo só para si, o eu compete indefinidamente com os outros

eus que a si se assemelham. Os outros eus que a si não se assemelham não são dispensáveis, mas necessários na luta do eu por hegemonia. Daí que, para a hegemonia do eu, os outros eus que a si se assemelham não podem ser senão uma minoria, ao passo que os demais eus que a si não se assemelham não podem ser senão a maioria.

O Estado, assim como o Mercado, capta essa manifestação do inconsciente social e dela se apodera, transformando-a numa relação de codependência, dos cidadãos para com seus representantes políticos, assim como dos trabalhadores para com os proprietários dos meios de produção.

O paroxismo do Capital, como de qualquer forma de poder, não é a abundância, mas a escassez, não é a riqueza absoluta, mas a pobreza relativa, numa equação cujo resultado tende a ser a concentração do muito (a maior parte) nas mãos de poucos e a distribuição de pouco (a parte residual) nas mãos de muitos, o que se representa fielmente no duplo sentido dos conceitos de maioria e minoria: a maioria social é a minoria política, ao passo que a minoria social é a maioria política.

Noutros termos, assim como o consumidor é importante para o Mercado, o eleitor é importante para o Estado; e assim como o Mercado estimula o consumo e alimenta os desejos do consumidor, até o ponto de uma situação de superendividamento, também o Estado estimula a codependência e alimenta a sobrevivência do eleitor, para o que é biopoliticamente útil a situação de maior vulnerabilidade econômico-social possível, como é o caso da situação de pobreza.

Desse modo, parte-se da premissa de que a práxis política, escudada pelo saber jurídico, normaliza e institucionaliza a pobreza, na medida em que a justifica ou juridifica como algo normal, que a normatiza sob as formas de instituições de assistência social e de institutos como força maior, caso fortuito, benefícios sociais etc.

Nos Estados nacionais modernos e contemporâneos, de política liberal ou social (social-democrata, de bem-estar ou “Providência”), de economia capitalista ou socialista, enfim, em qualquer que seja a configuração estatal recente e atual, governantes transformam diferenças individuais em desigualdades sociais dentre os governados, justificando o governo e o *status quo* com a teoria do contrato social, assim como, antes desta, justificavam a dominação-opressão dos soberanos ou suseranos sobre os súditos ou vassallos com teorias como a inspiração divina ou a linhagem hereditária.

O contrato social de inspiração iluminista (que prioriza a cláusula da liberdade, limitando-a; secundariza a da igualdade, simulando-a; simboliza a da fraternidade, diferindo-a; e oculta a da propriedade, fetichizando-a) é um dos pilares do discurso sobre pobreza.

Outro é a forma de cidadania retoricamente inclusiva, mas simbolicamente excludente, marcada que é mais pela distribuição inflacionada, mas insincera, e por vezes frustrante, de direitos sociais do que pela consolidação consciente de direitos individuais e políticos.

Submetendo esse discurso a uma arqueologia do saber (assim entendida a coleta e remontagem de sinais e indícios em documentos e análises históricos) e a uma genealogia do poder (assim entendida a identificação de quem concretamente exerce o poder, a despeito de quem simbolicamente o titulariza), constata-se que se trata de um saber-poder ou discurso que normaliza a pobreza.

Como toda e qualquer relação de poder, a relação que se estabelece sob as formas de tal discurso, o discurso que normaliza a pobreza, é uma relação que tende ao abuso de poder, tanto mais quanto menor for a resistência, a oposição ou a revolta contra ele.

O (ab)uso do discurso sobre pobreza vale-se de um dispositivo dúbio, que parece não dizer o que de fato diz: fala em trabalho, salário e pagamento de mão-de-obra em lugar de falar em propriedade, renda e participação no lucro; fala em povo, voto e titular do poder em lugar de falar em representantes, governo e exercício do poder.

Esse dispositivo, acionado por instituições e institutos diversos ao longo do tempo, é o que garante a continuidade do discurso cujo enunciado (anônimo, difuso, escamoteado) pode ser assim resumido: a pobreza é um fato, um estado ou uma situação de injustiça social, caracterizada(o) pelo desequilíbrio da valoração da propriedade, da liberdade e da igualdade; por déficit de fraternidade (ou solidariedade) no enfrentamento das desigualdades (ou situações de vulnerabilidade); e pela limitação da liberdade e da dignidade; enfim, é um fator de codependência econômico-social e, conseqüentemente, de regulação e controle de inclusão e exclusão político-jurídica.

Se, por um lado, a riqueza é um produto social e a pobreza é um problema social, e, por outro lado, no atual estágio da vida em sociedade, é impensável haver alguma ordem, segurança e paz sem o Estado, então cabe ao Estado tanto garantir a propriedade e a liberdade dos cidadãos quanto estimular a igualdade e a fraternidade dentre eles.

Para tanto, não se deve ver nem a propriedade e a liberdade, nem a igualdade e a fraternidade como concessões; deve-se enfrentar o problema da pobreza menos com ações de caridade ou filantropia do que com iniciativas de responsabilidade e solidariedade.

Daí se infere que (a) a pobreza é um problema mais social do que econômico, (b) a riqueza pode ser usada para evitar ou conter a pobreza e a propriedade para promover a

igualdade e (c) a fraternidade não necessariamente é uma limitação e pode ser uma ampliação da liberdade.

Infere-se, também, que a solução para o problema da pobreza não é o que sempre pode ser interpretado como expropriação (no sentido de distribuição da riqueza mediante transferência de renda), mas algum acesso à propriedade (no sentido de reparação da injustiça mediante a garantia efetiva de uma renda de cidadania).

A renda é um fator de liberdade, no sentido de que ter uma renda é indispensável para ser livre. Não há igualdade se alguns têm renda e outros não a têm. Se todos tivermos renda, seremos igualmente livres, no sentido de que cada pessoa terá autonomia para garantir sua própria sobrevivência.

Numa sociedade complexa, ou para que numa sociedade complexa haja não apenas desenvolvimento econômico, mas sobretudo desenvolvimento social, é necessário difundir a fraternidade como fator de promoção da igualdade, menos pela prática de ações de caridade do que pela garantia de uma fonte de renda para quem não a tem e quem não a tem suficientemente.

Toda renda desempenha uma função individual e uma função social. É função individual da renda garantir a subsistência de cada pessoa e, assim, a propriedade privada. É função social da renda valorizar o trabalho de quem pode trabalhar e tem trabalho e garantir a quem não pode trabalhar ou a quem não tem trabalho condições para viverem suas vidas com dignidade. A função individual da renda estabelece a relação entre liberdade e propriedade, ao passo que a função social da renda estabelece a relação entre fraternidade e igualdade.

Como ocorre com outras situações de vulnerabilidade, quanto à situação de vulnerabilidade econômico-social que é a pobreza, primeiro é necessário delimitar o problema, para depois se pensar numa solução. Este trabalho se propôs delimitar o problema tão bem quanto possível para compreendê-lo melhor e apresentar um esboço de solução que mitigue seus efeitos e paulatinamente neutralize seus fatores.

O processo de formação do discurso sobre pobreza é local, dadas as peculiaridades de ordem econômica, social, política e jurídica. Nada obstante, uma análise desse processo oferece indícios sobre o discurso sobre pobreza global.

Uma análise desse processo num país de história relativamente recente, como é o caso do Brasil, história essa que corresponde ao período de consolidação do sistema capitalista de produção da riqueza, é ilustrativa da estrutura e do funcionamento do discurso sobre pobreza não apenas numa periferia local, mas também nos centros globais.

Considerando-se que o Brasil foi colônia política de Portugal e, em algum grau, durante algum tempo, colônia econômica de Portugal, da Holanda, da Inglaterra e dos Estados

Unidos da América, há um fluxo de comunicação ou de trocas simbólicas do discurso sobre pobreza entre colonizado e colonizadores.

Nesse sentido, cabe perguntar o que, na colônia, como nas metrópoles, é a assinatura desse discurso, que o identifica e o caracteriza; também o que marca a história de sua insurgência; ou, ainda, o que haveria de comum e contínuo na colonização de países, na escravização de pessoas e na pobreza de cidadãos. Ao que se arrisca responder: o não ter, não ser, não poder; a ocupação do lugar, a exploração das riquezas, o uso dos corpos (dos índios e negros, para o trabalho; dos pobres, para o voto).

No Brasil, é evidente a continuidade desse discurso, sobretudo quando considerado que expressivo número de pessoas viveram, vivem e viverão sem garantia e sem perspectiva de uma vida ou existência digna. Trata-se de um encadeamento histórico aparentemente invisível, mas nem por isso menos perverso: à colonização exploratória e à ocupação dominante seguem-se diversas formas de discriminação negativa e regulação normalizadora.

Por que tantos brasileiros e estrangeiros que aqui residem estão em situação de pobreza, a despeito de o Brasil ser um dos países mais ricos do mundo? Como pessoas que não dispõem de meios para satisfazerem suas necessidades enxergariam possibilidades ou encontrariam estímulos para desenvolverem interesses ou, sobretudo, acreditariam em suas próprias capacidades?

A ideia de garantia de renda a cidadãos pelo Estado é uma solução possível para o vetusto e persistente problema da pobreza. Ao longo da História, pensadores dos mais diversos matizes defendem a tese de que a renda básica, mínima e/ou universal são versões da iniciativa estatal ideal para enfrentar e erradicar a pobreza. Sua origem estruturada remonta à Europa do século XVI e sua positivação no Direito brasileiro sucede da Constituição de 1988.

Os brasileiros e estrangeiros residentes 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 da legislação pertinente e a garantia efetiva daquele direito?

Analisar o direito humano e fundamental social a uma renda básica, mínima e/ou universal à luz do princípio da dignidade serve para vislumbrar suas potencialidades. Num país como o Brasil, em que a produção da riqueza é tão evidente quanto a reprodução da pobreza, a desigualdade de renda e das condições de vida são incompatíveis com o princípio da dignidade. Primeiro, porque, numa fundamentação metafísica, a Constituição brasileira positiva o imperativo moral de que cada pessoa é um ente pleno e, por essa razão, vida indigna não é digna de ser vivida, sendo dever do Estado garantir a igualdade (formal) dos cidadãos (materialmente

diferentes entre si). Segundo, porque, como uma microfísica da resistência, as relações e os efeitos de poder entre os cidadãos e o Estado, marcadas pela tensão entre direitos e deveres e pela inclusão de poucos e exclusão de muitos, refletem a situação iminente em que, não havendo oposição organizada, tampouco sendo desejável a revolta, resta a via da harmonização entre o que pretendem significar os conceitos dogmáticos de mínimo existencial, reserva do possível e vedação ao retrocesso social.

Alguns elementos do discurso sobre pobreza no Brasil são vestígios ou indícios de que o arcabouço normativo existente é uma justificativa política sob a qual se mantém o *status quo* e as situações de vulnerabilidade. O Estado normaliza a pobreza e mantém os cidadãos carentes e dependentes, sem condições plenas de garantirem a própria subsistência, sendo necessário, para tanto, que o próprio Estado intervenha, o que faz por meio de políticas públicas de assistência dita social, mas de fato individual, não de desenvolvimento social, tampouco econômico-social.

Tal discurso é o que mantém ativo o dispositivo segundo o qual se estruturam e funcionam as classes socioeconômicas (de proprietários dos meios de produção que concentram renda e riqueza, passando por quem dispõe de sua força de trabalho em troca de salário, até quem vive na pobreza ou na miséria sem salário e sem renda). Decorre daí nosso modelo político-jurídico, o qual, não obstante alterações de forma, não passou por uma transformação de conteúdo, de modo que, ainda hoje, a despeito da estrutura aparentemente democrática, funciona em grande medida de modo aristocrático-oligárquico, a revelar resquícios do sistema de voto censitário e, pois, do exercício do poder político alinhado ao poder econômico, não pelos titulares do poder político (o povo, os eleitores, os cidadãos), mas por seus representantes, os quais, na realidade, representam menos a massa destes (trabalhadores, consumidores, pobres) do que os detentores do poder econômico.

Nesse sentido, a concessão, pelo Estado, a cidadãos que considera em situação de pobreza ou extrema pobreza (a título de Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família, Renda Básica de Cidadania, Auxílio Emergencial, Auxílio Brasil e similares) confere validade ao discurso e, por meio dele, eficácia ao dispositivo. Noutra sentido, entende-se que a garantia efetiva, pelo Estado, de que todos os cidadãos e estrangeiros residentes teriam uma renda de cidadania, isso sim parece ter o condão de transformar o discurso e desativar o dispositivo.

Dizer isso não é explicar o suficiente. É necessário proceder a uma exploração vertical, à identificação e descrição dos institutos jurídicos e seus elementos discursivos. É preciso prosseguir num estudo em camadas, analisando criticamente cada uma delas. Tal como um arqueólogo, o jurista que se propõe esse empreendimento deve perquirir sobre efeitos

próximos de fatores remotos, a fim de tentar explicar o funcionamento de uma estrutura cujos alicerces, até onde se vê neste momento, são o paradigma do contrato social e a forma político-jurídica de cidadania.

A função social da renda de cidadania não é necessariamente eliminar todos os fatores da pobreza. A função social da renda de cidadania é reduzir sistemática e sustentavelmente os efeitos da pobreza. Eliminar seus fatores seria o meio mais eficiente para o fim de erradicá-la, mas esse é um objetivo provavelmente inalcançável. Reduzir seus efeitos é o meio possível para o fim de enfrentá-la, o que é um objetivo razoavelmente factível.

Não se trata, ou não deveria se tratar de o Estado dar uma renda aos cidadãos e assim distribuir os produtos da riqueza. Trata-se, ou poderia se tratar, de o Estado garantir uma renda aos cidadãos para que tenham acesso à produção da riqueza. Há uma diferença sensível entre dar e distribuir produtos e garantir o acesso à produção.

Essa é a principal diferença entre políticas públicas de assistência social como produto do desenvolvimento econômico e políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico integrado. É a diferença entre formar agentes econômicos, dentre os quais os consumidores, e formar agentes políticos, os cidadãos.

Receber um benefício para sobreviver não é o mesmo que ter uma renda para viver com dignidade. No primeiro caso, o benefício nunca é o suficiente, ou, no mínimo, há sempre o risco de ser aquém do necessário. No segundo caso, a renda é o que pode garantir a satisfação das necessidades vitais básicas e, também, permitir o desenvolvimento de interesses pessoais e sociais.

Assim sendo, apostar ou investir na concessão de benefícios em lugar da garantia de renda é tanto manter o ciclo de produção da riqueza quanto o ciclo de reprodução da pobreza. É manter inalterada a forma da relação entre riqueza e pobreza, que é a relação de poder entre quem pode e quem não pode participar economicamente e, conseqüentemente, quem se inclui e quem se exclui politicamente.

A relação entre riqueza e pobreza, como relação de poder que é, não é somente uma relação de causa (fator) e consequência (efeito), é principalmente uma relação de implicação ou codependência. A pobreza é um resultado da riqueza, no sentido de que a produção da riqueza se não estimula, ao menos se beneficia da reprodução da pobreza.

Não obstante ser esse o discurso sobre pobreza no Brasil, entende-se que a Constituição e a legislação infraconstitucional brasileiras contemplam elementos que permitem definir o conceito do que aqui se intitula como cidadania solidária.

Por essa razão, defende-se a ideia de que, no Brasil, é direito de todos e cada integrante da sociedade e dever do Estado a garantia de que todos e cada um tenha uma renda de cidadania suficiente para prover sua própria subsistência e uma vida ou existência digna.

Assim, pois, à luz de uma arqueogenealogia do discurso sobre pobreza no Brasil, propõe-se a tese de que:

(a) a riqueza de um país, como produto da soma de bens e serviços públicos e privados, é a forma de propriedade não somente privada, não propriamente pública, que deve cumprir a função social de enfrentar a pobreza;

(b) todas as pessoas que integram uma sociedade vinculam-se econômica e socialmente, na medida em que contribuem ou podem contribuir para a produção da riqueza do país, razão pela qual devem vincular-se política e juridicamente, sob a forma de uma cidadania solidária, de modo que tenham o direito a uma renda suficiente à satisfação de suas necessidades e ao desenvolvimento de seus interesses, a fim de evitarem ou superarem a pobreza; e

(c) a participação na produção da riqueza do país, mediante a garantia efetiva do direito a uma renda de cidadania, ou seja, a melhor execução possível da função social da riqueza e de uma renda de cidadania, é o instituto jurídico-administrativo mais adequado para mitigar os fatores e os efeitos da pobreza.

## REFERÊNCIAS

- ABSIL, Marie (2014). [Les discours sur la notion de vulnérabilité](#). **Centre Franco Basaglia**, Reconnaissance et émancipation.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. (2001). [The colonial origins of comparative development: an empirical investigation](#). **The American Economic Review**, v. 91, n. 5, pp. 1369-1401.
- AGAMBEN, Giorgio ([1995] 2010). **Homo Sacer I**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- AGAMBEN, Giorgio ([2003] 2004). **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo.
- AGAMBEN, Giorgio (2005). [O que é um dispositivo? outra travessia](#) – Revista de Literatura do Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Federal de Santa Catarina, n. 5, pp. 9-16.
- AGAMBEN, Giorgio ([2008] 2019). **Signatura Rerum**: sobre o método. São Paulo: Boitempo.
- AGAMBEN, Giorgio (2014a). **Altíssima Pobreza**: regras monásticas e forma de vida. São Paulo: Boitempo.
- AGAMBEN, Giorgio ([2014b] 2019). **O Uso dos Corpos**. São Paulo: Boitempo.
- ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (2015). **Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo**. Florianópolis: Qualis.
- ALVES, Adalberto (2013). **Dicionário de Arabismos da Língua Portuguesa**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende (2014). [Redistribuir por meio do direito? A separação estruturante da sociedade e direito como condição epistemológica da redistribuição](#). **Confluências** – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 16, n. 2, pp. 40-47.
- AMARAL, Vinícius Leopoldino do (2021). [Renda Básica: fundamentos, experiências internacionais e perspectivas para o Brasil](#). Dissertação (Mestrado). Mestrado em Economia do Setor Público. Departamento de Economia. Universidade de Brasília.
- APIAÍ (2013). [Lei Municipal 41](#), de 11/11/2013. Institui a Renda Básica de Cidadania no Município de Apiaí e dá outras providências.
- AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de (2010). [Direitos humanos de alteridade: provocações estéticas para uma hermenêutica neoconstitucional](#). **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 5, n. 8, pp. 105-130.
- ARENDT, Hannah ([1949] 1989). O declínio do Estado-nação e o fim dos direitos do homem. In: ARENDT, Hannah ([1979] 1989). **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 300-336.

- ARENDDT, Hannah ([1958] 2016). **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- ARENDDT, Hannah ([1969] 1994). **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- ARISTÓTELES ([350] 1985). **Ética a Nicômacos**. Brasília: Ed. UnB.
- ARRETCHE, Marta (2021). O lugar do Auxílio Brasil e do combate à pobreza para 2022. **Nexo**, Coluna, 26 ago. 2021.
- ATKINSON, Anthony B. ([2007] 2015). **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: Leya.
- AURENCHE, Guy ([1980] 1984). **A Atualidade dos Direitos Humanos**. São Paulo: Edições Loyola.
- ÁVILA, Flávia de (2014). **Direito e Direitos Humanos: abordagem histórico-filosófica e conceitual**. Curitiba: Appris.
- BARCELLOS, Ana Paula de (2002). **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar.
- BARROS JR., Cássio de Mesquita (1980). [Política salarial](#). **Revista da Faculdade de Direito da USP**, Vol. LXXV, 1980.
- BARROSO, Luís Roberto (2003). **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar.
- BARROSO, Luís Roberto (2020). **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum.
- BARZOTTO, Luis Fernando (2006). Reconhecimento e Fraternidade. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**, v. 7, pp. 23-33.
- BARZOTTO, Luis Fernando (2018a). A fraternidade entre amizade e caridade: uma dialética sem síntese. In: OLIVEIRA, Elton Somensi de; CORDIOLLI, Leandro (Org.). **Filosofia e Direito: um diálogo necessário para a justiça**. Porto Alegre: Fi, pp. 405-421.
- BARZOTTO, Luis Fernando (2018b). Fraternidade: uma aproximação conceitual. In: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; BARZOTTO, Luciane Cardoso (Org.). **Direito e Fraternidade: em busca de concretização**. 1ed. Aracaju: Editora Universitária Tiradentes, pp. 79-90.
- BARZOTTO, Luis Fernando (2019). Fraternidade e cooperação. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 202, pp. 191-200.
- BATAILLE, Georges ([1949] 2013). **A Parte Maldita**, precedida de “A Noção de Dispendio”. Belo Horizonte: Autêntica.

BAUDRILLARD, Jean ([1990] 1996). **A Transparência do Mal**: ensaio sobre os fenômenos extremos. Campinas: Papirus.

BBC – British Broadcasting Corporation News Brasil (2022). [As sinistras ‘pedras da fome’ reveladas em rios da Europa após período de seca](#). **BBC News Mundo**, Cristina J. Orgaz, 10 ago. 2022. (On-line).

BEATTIE, Melody ([1987] 2017). **Codependência Nunca Mais**. Rio de Janeiro: Book Seller.

BELÉM (2022). **Bora Belém** – Programa Municipal de Renda Cidadão: dignidade para quem mais precisa.

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

BICHIR, Renata Mirandola (2020). [A história do Bolsa Família](#). **Nexo**, Políticas Públicas, 06/08/2020.

BIEN – Basic Income Earth Network (2022a). [About BIEN](#). **BIEN** (homepage).

BIEN – Basic Income Earth Network (2022b). [A short history of the Basic Income idea](#). **BIEN** (homepage).

BIEN – Basic Income Earth Network (2022c). [About Basic Income](#). **BIEN** (homepage).

BOBBIO, Norberto ([1976] 2007). **Da Estrutura à Função**: novos estudos de Teoria do Direito. Barueri: Manole.

BOMFIM, Rainer; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes (2022). [Coloniality of Law: a historical-institutional pattern of power](#). **REVISTA VIDERE**, v. 14, n. 29, pp. 113-134.

BONDER, Nilton. **Ter ou Não Ter, Eis a Questão!** Rio de Janeiro: Rocco, 2011.

BOUDON, Raymond ([1973] 1981). **A Desigualdade das Oportunidades**: a mobilidade social nas sociedades industriais. Brasília: Ed. UnB.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude ([1970] 1992). **A Reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

BOURDIEU, Pierre ([1983] 1986). The forms of capital. In: RICHARDSON, John (Ed.) (1986). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. Westport: Greenwood, pp. 241-258.

BOURDIEU, Pierre ([1989] 2012). **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BOURDIEU, Pierre ([1993] 2008). **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes.

BOURDIEU, Pierre ([2012] 2014). **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras.

BOURDIEU, Pierre (2007). **A Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo: Perspectiva.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; COLARES, Virgínia (2017). [Índícios de descolonialidade na Análise Crítica do Discurso na ADPF 186/DF](#). **Revista Direito GV**, v. 13, n. 3, pp. 949-980.

BRASIL (1850). [Lei 601](#), de 18/9/1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

BRASIL (1916). [Lei 3.071](#), de 1º/1/1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL (1943). [Decreto-Lei 5.432](#), de 1º/5/1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

BRASIL (1964). [Lei 4.504](#), de 30/11/1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL (1970). [Decreto-Lei 1.101](#), de 7/7/1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)...

BRASIL (1988a). [A Constituição Cidadã](#) [pronunciamento proferido pelo Deputado Ulysses Guimarães]. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, 28/7/1988, pp. 12150 e 12151.

BRASIL (1988b). [Estatuto do Homem, da Liberdade, da democracia](#) [pronunciamento proferido pelo Deputado Ulysses Guimarães]. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, 5/10/1988, pp. 14380 a 14382.

BRASIL (1988c). [Constituição da República Federativa do Brasil](#), de 5/10/1988.

BRASIL (1990). [Lei 8.078](#), de 11/9/1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL (1992a). [Decreto 591](#), de 6/7/1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [de 19/12/1966].

BRASIL (1992b). [Decreto 592](#), de 6/7/1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos [de 16/12/1966].

BRASIL (1992c). [Decreto 678](#), de 6/11/1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22/11/1969.

BRASIL (1993). [Lei 8.742](#), de 6/11/1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22/11/1969.

BRASIL (2001). [Lei Complementar 111](#), de 6/7/2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL (2002). [Lei 10.406](#), de 10/1/2002. Institui o Código Civil.

BRASIL (2004a). [Lei 10.835](#), de 8/1/2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

BRASIL (2004b). [Lei 10.836](#), de 9/1/2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL (2004c). Supremo Tribunal Federal. [Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 MC/DF](#). Rel. Min. Celso de Melo. Julg. 29/4/2004. Publ. 4/5/2004.

BRASIL (2004d). [Decreto 5.209](#), de 17/9/2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

BRASIL (2006a). [Lei 11.346](#), de 15/9/2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

BRASIL (2006b). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group). **Compendium of Best Practices in Poverty Measurement**. Rio de Janeiro: IBGE.

BRASIL (2009). [Decreto 7.037](#), de 21/12/2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.

BRASIL (2010a). [Decreto 7.272](#), de 25/8/2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006 [...].

BRASIL (2010b). [Emenda Constitucional 67](#), de 22/12/2010. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

BRASIL (2011). Supremo Tribunal Federal. [Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 639.337](#). Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 23/8/2011. Publ. 15/9/2011.

BRASIL (2004c). Supremo Tribunal Federal. [Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo 727.864](#). Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 4/11/2014. Publ. 13/11/2014.

BRASIL (2016). **Arquivo Nacional**. Mapa da Administração Pública Brasileira. Dicionário do Período Colonial. [Governador-Geral do Estado do Brasil](#).

BRASIL (2019). Supremo Tribunal Federal. [Súmula Vinculante 13](#). Rel. Min. Celso de Melo. Julg. 12/9/2019. Publ. 17/9/2019.

BRASIL (2020a). Senado Federal. [Projeto de Lei Complementar 50](#), de 26/3/2020. Sen. Eliziane Gama (Maranhão).

BRASIL (2020b). Senado Federal. [Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios](#). Arquivos, **Edição 71**, Questão Agrária, Ricardo Westin, 16/9/2020.

BRASIL (2021a). Defensoria Pública da União – DPU (homepage). [Comitê Renda Básica Cidadã](#).

BRASIL (2021b). Supremo Tribunal Federal. [STF determina que governo implemente o programa de renda básica de cidadania a partir de 2022](#). Notícias STF, 27/4/2021.

BRASIL (2021c). [Senado aprova constitucionalização da renda básica; texto vai à Câmara](#). Agência Senado, 9/11/2021.

BRASIL (2021d). Supremo Tribunal Federal. [Mandado de Injunção 7300](#). Rel. Min. Gilmar Mendes. Julg. 23/11/2021. Publ. DJE 26/11/2021.

BRASIL (2021e). [Emenda Constitucional 114](#), de 17/12/2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

BRASIL (2021f). [Lei 14.284](#), de 29/12/2021. Institui o Programa Auxílio Brasil [...].

BRASIL (2021g). [Mensagem de Veto 743, de 29/12/2021](#).

BRASIL (2022). [Decreto 11.150](#), de 26/7/2022. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial [...].

BRASIL (2023a). [Criação de imposto sobre grandes fortunas tem apoio popular](#). Agência Senado, 16/2/2023.

BRASIL (2023b). [Medida Provisória 1.164](#), de 2/3/2023. Institui o Programa Bolsa Família [...].

BRASIL (2023c). [Lei 14.601](#), de 19/6/2023. Institui o Programa Bolsa Família [...].

BRASIL (2023d). [Decreto 11.567](#), de 19/6/2023. Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial [...].

BRASIL (2023e). Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. [Portaria 897](#), de 7/7/2023. Estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios previstos nos incisos I a V do § 1º do art. 7º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023 [...].

BRASIL (2023f). Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. [Informe 13](#), de 18/7/2023.

BRASIL (2023g) Supremo Tribunal Federal. [Partidos pedem que Supremo valide lei do marco temporal](#). Notícias STF, 28/12/2023.

BRITES, Maríndia; MARIN, Solange Regina; ROHENKOHL, Júlio Eduardo (2022). [Pobreza multidimensional fuzzy nos municípios brasileiros em 2010](#). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 52, n. 2, pp. 5-52.

BRITTO, Carlos Ayres (2007). **O Humanismo como Categoria Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum.

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. Senado Federal.

BROWN, Patrick (2021). **On Vulnerability**. A Critical Introduction. New York: Routledge.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2006). **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2013). **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva.

BUTLER, Judith ([2004] 2020b). **Vida Precária**: os poderes do luto e da violência. Belo Horizonte: Autêntica.

BUTLER, Judith (2020). [Babelia, El País, 10/07/2020](#).

CANETTI, Elias ([1960] 1995). **Massa e Poder**. São Paulo: Companhia das Letras.

CANZIAN (2019), Fernando. [Diferença de rendimentos entre pobres e ricos é recorde, aponta IBGE](#). **Folha de São Paulo**, 16/10/2019.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt (2018). **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP.

CAPELLA, Juan Ramón ([1992] 1998). **Os Cidadãos Servos**. Por Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes (2013). **Da Renda Mínima à Renda Básica de Cidadania**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

CARNEIRO, Sueli (2023). **Dispositivo de Racialidade**: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar.

CARTACAPITAL (2023). [Vaticano condena seu passado colonial nas Américas](#). **CartaCapital**, Mundo, 30/3/2023.

CARVALHO, Fernando José (2011). **Teoria da Função Social do Direito**. Curitiba: Juruá.

CARVALHO, José Murilo de (2001). [Cidadania, estadania, apatia](#). **Jornal do Brasil**, 24 jun. 2001, p. 8.

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

CARVALHO, Leilanir de Sousa; NEGREIROS, Fauston (2011). A co-dependência na perspectiva de quem sofre. **Boletim de Psicologia**, v. LXI, n. 135, pp. 139-148.

CASSIRER, Ernst ([1944] 1977). **Antropologia Filosófica**. Ensaio sobre o Homem. Introdução a uma Filosofia da Cultura Humana. São Paulo: Mestre Jou.

CASSIRER, Ernst ([1946] 2003). **O Mito do Estado**. São Paulo: Conex.

CASTEL, Robert (1998). **As Metamorfoses da Questão Social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes.

CASTEL, Robert (2000). As transformações da questão social. In: CASTEL, Robert et. al. (2000). **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, pp. 235-264.

CASTEL, Robert ([2007] 2008). **A Discriminação Negativa**: cidadãos ou autóctones? Petrópolis: Vozes.

CHARLEAUX, João Paulo (2022). **Ser Estrangeiro**: migração, asilo e refúgio ao longo da História. São Paulo: Claro Enigma.

CHAUÍ, Marilena (2000). **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

CHRISPINO, Álvaro (2015). **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Ed.; FAPERJ.

CLUNE, William H. (2021). Direito e políticas públicas: mapa da área. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 86, pp. 59-108.

CODES, Ana Luiza Machado de (2005). Modelagem de Equações Estruturais: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia.

COMPARATO, Fábio Konder ([2001] 2015). **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva.

CONTO, Mario de (2008). **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social**: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

CORRÊA, Murilo Duarte Costa (2017). Capitalismo cognitivo e renda universal: do igualitarismo transcendente ao direito biopolítico. **Direitos Culturais**, v. 12, n. 26, pp. 109-134.

CORTINA, Adela ([1997] 2009a). **Ciudadanos del Mundo**. Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza Editorial.

CORTINA, Adela (2009b). La pobreza como falta de libertad. In: CORTINA, Adela; RODRIGUEZ, Gustavo Pereira (Coord.) (2009). **Pobreza y Libertad: erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen**. Madrid: Tecnos, pp. 15-30.

CORTINA, Adela (2009c). **Ética de la Razón Cordial**. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI. Oviedo: Ediciones Nobel.

CORTINA, Adela (2010). **Las Raíces Éticas de la Democracia**. Publicaciones de la Universitat de València.

CORTINA, Adela ([2016] 2020). **Aporofobia: a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente.

CORTINA, Adela (2022). [Pospobreza](#). **El País**, Opinión, 5/12/2022.

CRISÓSTOMO, São João (2022). **A Riqueza e a Pobreza: sermões do Boca de Ouro São João Crisóstomo**. São Paulo: Paz & Terra.

CUSTÓDIO, André Viana; POFFO, Gabriella Depiné; SOUZA, Gabriel Francisco de (Org.) (2013). **Direitos Fundamentais e Políticas Públicas**. Balneário Camboriú: AVANTIS.

DAMATTA, Roberto (1986). **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco.

DHALIWAL, Iqbal; FRIEDLANDER, Samantha (2021). [Growth is not enough](#). **Project Syndicate**, 2021/02/19.

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

DE SORDI, Denise Nunes (2022a). [Auxílio Brasil de Bolsonaro é melhor para bancos que para famílias pobres](#). **Folha de S. Paulo**, Opinião, 31 maio 2022.

DE SORDI, Denise Nunes (2022b). [O Auxílio Brasil não é o Bolsa Família. Saiba por que isso é ruim para a população](#). **Brasil de Fato**, Opinião, 23 out. 2022.

DEJOURS, Christophe ([1998] 2007). **A Banalização da Injustiça Social**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix ([1980] 1995). **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia**. São Paulo: 34.

DELEUZE, Gilles ([1990a] 1996). O que é um dispositivo. In: DELEUZE, Gilles (1990). **O Mistério de Ariana**. Lisboa: Vega, pp. 155-161.

DELEUZE, Gilles ([1990b] 1996). Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: DELEUZE, Gilles ([1992] 1996). **Conversações: 1972-1990**. São Paulo: Ed. 34, pp. 219-226.

DERBLI, Felipe (2007). **O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar.

DERRIDA, Jacques ([1968] 1991). A diferença. In: DERRIDA, Jacques ([1968] 1991). **Margens da Filosofia**. Campinas: Papyrus, pp. 33-63.

DERRIDA, Jacques ([1994] 2007). Do direito à justiça. In: DERRIDA, Jacques. **Força de Lei: o fundamento místico da autoridade**. São Paulo: WMF, pp. 1-58.

DERRIDA, Jacques ([1995] 2001). **Mal de Arquivo: uma impressão freudiana**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

DEY, Debolina (2020). [Pathologizing poverty: the metaphor of contagion from the New Poor Law to Public Health](#). **Journal of Interdisciplinary History of Ideas**, 18, pp. 1-16.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (s/d). [Pesquisa Nacional de Cesta Básica de Alimentos](#).

DIJK, Teun A. van (1997). Semântica do discurso e ideologia. In: PEDRO, Emília Ribeiro (Org.) (1997). **Análise Crítica do Discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional**. Lisboa: Caminho, pp. 105-168.

DIJK, Teun A. van ([2008] 2010). **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.) (2010). **Supremacia do Interesse Público e Outros Temas Relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas.

DUNKER, Christian (2022). **Lacan e a Democracia: clínica e crítica em tempos sombrios**. São Paulo: Boitempo.

DURKHEIM, Émile ([1895] 2007). **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes.

DUSSEL, Enrique ([1977] s/d). **Filosofia da Libertação**. São Paulo; Piracicaba: Edições Loyola; Ed. UNIMEP.

DUSSEL, Enrique (1995). **Filosofia da Libertação: crítica à ideologia da exclusão**. São Paulo: Paulus.

DWORKIN, Ronald ([1977] 2010). **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes.

DWORKIN, Ronald ([1981] 2000). **Uma Questão de Princípio**. São Paulo: Martins Fontes.

DWORKIN, Ronald ([1986] 2014). **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes.

ECO, Umberto ([1976] 2012). **Tratado Geral de Semiótica**. São Paulo: Perspectiva.

EWALD, François (1986a). **L'État Providence**. Paris: Grasset.

EWALD, François (1986b). **Histoire de L'État Providence: les origines de la solidarité**. Paris: LGF.

FAIRCLOUGH, Norman ([1992] 2001). **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Ed. UnB.

FAIRCLOUGH, Norman (1997). Discurso, mudança e hegemonia. In: PEDRO, Emília Ribeiro (Org.) (1997). **Análise Crítica do Discurso**: uma perspectiva sociopolítica e funcional. Lisboa: Caminho, pp. 77-103.

FARIA, Anacleto de Oliveira (1973). **Do Princípio da Igualdade Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais; EdUSP.

FAUSTO, Boris (1994). **História do Brasil**. São Paulo: EdUSP.

FERRAJOLI, Luigi ([1999] 2016). **Derechos y Garantías**: la ley del más débil. Madrid: Trotta.

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

FERRAZ, Alexandre Sampaio (2021). [A escalada dos impostos e o 1% mais rico do Brasil](#). **Nexo Jornal**, Ensaio, 12/3/2021.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio (1980a). Apresentação. In: LUHMANN, Niklas ([1969] 1980). **Legitimação pelo Procedimento**. Brasília: Ed. UnB, 1-5.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio (1980b). **Função Social da Dogmática Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio ([1988] 2003). **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio (2014). Apresentação. In: MURICY, Marília (2014). **Senso Comum e Direito**. São Paulo: Atlas, pp. ix-xiii.

FGV – Fundação Getúlio Vargas (2012). FGV Projetos. [Imigração como Vetor Estratégico do Desenvolvimento Socioeconômico e Institucional do Brasil](#). Rio de Janeiro: FGV.

FGV – Fundação Getúlio Vargas (2020a). FGV SOCIAL. Centro de Pesquisas Sociais. [Mapa da Nova Pobreza](#). Rio de Janeiro: FGV.

FGV – Fundação Getúlio Vargas (2020b). FGV SOCIAL. Centro de Pesquisas Sociais. [A Montanha-Russa da Pobreza](#). Rio de Janeiro: FGV.

FINEMAN, Martha Albertson; GREAR, Anna (Ed.) (2013). **Vulnerability Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics**. New York: Routledge.

FONTE, Felipe de Melo (2017). **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva.

FORBES (2021). [Covid-19 provoca a maior aceleração da riqueza em toda a história da humanidade](#). **Forbes Money**, Randall Lane, 28/4/2021.

FOUCAULT, Michel ([1963] 1977). **O Nascimento da Clínica**. Rio de Janeiro: Forense.

FOUCAULT, Michel ([1966] 2000). **As Palavras e as Coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes.

FOUCAULT, Michel ([1969] 1987). **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

FOUCAULT, Michel ([1970] 2006). **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Edições Loyola.

FOUCAULT, Michel ([1975] 1999). **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes.

FOUCAULT, Michel ([1976a] 2013a). Genealogia e poder. In: FOUCAULT, Michel (2013). **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2013, pp. 262-275.

FOUCAULT, Michel ([1976b] 2013b). Soberania e disciplina. In: FOUCAULT, Michel (2013). **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2013, pp. 276-295.

FOUCAULT, Michel ([1978] 2013c). A governamentalidade. In: FOUCAULT, Michel (2013). **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2013, pp. 407-431.

FOUCAULT, Michel ([1997] 2005). **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes.

FOUCAULT, Michel ([2004a] 2008a). **Segurança, População, Território**. Curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes.

FOUCAULT, Michel ([2004b] 2008b). **Nascimento da Biopolítica**. Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes.

FOUCAULT, Michel ([2009] 2013d). **O Corpo Utópico, As Heterotopias**. São Paulo: Edições N-1.

FRANÇA, Michael (2023). [O que é meritocracia hereditária?](#) **Nexo**, Políticas Públicas, Pergunte a um Pesquisador, 30/03/2023.

FRASER, Nancy ([1997] 2022). **Justiça Interrompida**: reflexões críticas sobre a condição pós-socialista. São Paulo: Boitempo.

FRASER, Nancy (2009). **Scales of Justice**: reimagining political space in a globalizing world. New York: Columbia University Press.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel ([2003] 2006). **¿Redistribución o Reconocimiento?** Un debate político-filosófico. Madrid: Morata.

FREITAS, Fernando José Gomes (2017). **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.

FREITAS, Maria Raquel Lino de; PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira (2020). **Análise de Política Social e Direito: interfaces e procedimentos metodológicos**. Ribeirão Preto; Belo Horizonte: FDRP-USP; PUC Minas.

FREUD, Sigmund ([1912] 1976). A dinâmica da transferência. **Obras Completas**, Vol. XII. Rio de Janeiro: Imago.

FREUD, Sigmund ([1915] 1980). Artigos sobre a metapsicologia. O inconsciente. **Obras Completas**, Vol. XIV. Rio de Janeiro: Imago.

FREUD, Sigmund ([1930]. O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias e outros textos (1930-1936). **Obras Completas**, Vol. XVIII. São Paulo: Companhia das Letras.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose ([1980] 2015). **Liberdade para Escolher: um depoimento pessoal**. Rio de Janeiro: Record.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose ([1983] 1984). **Tiranía do Status Quo**. Rio de Janeiro: Record.

FROMM, Erich ([1990] 1992). **A Descoberta do Inconsciente Social**. São Paulo: Manole.

FURTADO, Celso (2005). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

GALLEN, James; MHUIRTHILE, Tanya Mi (Ed.) (2022). **Law, Responsibility and Vulnerability**. State Accountability and Responsiveness. New York: Routledge.

GALOR, Oded ([2022] 2023). **A Jornada da Humanidade: as origens da riqueza e da desigualdade**. Rio de Janeiro: Ítrnseca.

GARGARELLA, Roberto ([1999] 2008). **As Teorias da Justiça Depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes.

GARRAU, Marie (2018). **Politiques de la Vulnérabilité**. Paris: CNRS.

GRAU, Nuria Cunill ([1997] 1998). **Repensando o Público Através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro; Brasília: Revan; ENAP.

GRUDEM, Wayne; ASMUS, Barry ([2013] 2016). **A Pobreza das Nações: uma solução sustentável**. São Paulo: Vida Nova.

GUERREIRO, Mário A. L. (2003). “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, pp. 133-160.

GUITARRA, Paloma (s/d). [Teoria dos Mundos](#). **Brasil Escola**.

GUSMÃO, Angélica Soares (2007). [Miséria: a ascensão moral do homo economicus](#). Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Federal do Espírito Santo.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa (2009). **Das Necessidades Humanas aos Direitos**: ensaio de Sociologia e Filosofia do Direito. Belo Horizonte: Del Rey.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca (2002). **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey.

G1 (2019). [Trio ganha Nobel de Economia 2019 por pesquisas que ajudam combate à pobreza](#). G1, Economia, Darlan Alvarenga, 14/10/2019.

G1 (2019). [Quem são os super-ricos que defendem em Davos a taxa sobre riqueza](#). G1, Economia, 14/1/2023.

HABERMAS, Jürgen ([1961] 2003). **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HACHEM, Daniel Wunder (2011). **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum.

HAQ, Mahbub ul ([1976] 1978). **A Cortina da Pobreza**: opções para o Terceiro Mundo. São Paulo: Companhia Ed. Nacional

HAQ, Mahbub ul (1999). **Reflections on Human Development**. New York: Oxford University Press.

HARRIS, George W. (1997). **Dignity And Vulnerability**: Strength and Quality of Character. Berkeley; Los Angeles: University of California Press.

HAVEL, Vaclav ([1978] 1985). The power of the powerless. In: KEANE, John (Ed.) (1985). **The Power of the Powerless**: Citizens Against the State in Central-Eastern Europe. Armonk: M. E. Sharpe, pp. 1-80.

HAYEK, Friedrich August von ([1944] 2010). **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.) (2006). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB.

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

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

HIMMELFARB, Gertrude (1984). **The Idea of Poverty**: England in the Early Industrial Age. New York: Knopf.

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

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

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) (2007). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ.

HOLANDA, Sérgio Buarque de ([1946] 2004). Mentalidade capitalista e personalismo. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (2004). **Por uma Nova História**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 49-70.

HOLANDA, Sérgio Buarque de ([1955] 2014). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras.

HOLLAND, Tom ([2019] 2022). **Domínio: o cristianismo e a criação da mentalidade ocidental**. Rio de Janeiro: Record.

HONNETH, Axel ([1992] 2003). **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: 34.

HONNETH, Axel (2018). **Reificação: um estudo de teoria do reconhecimento**. São Paulo: 34.

HUBBARD, Robert Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick (2009). **Introdução à Economia**. Porto Alegre: Bookman.

HUMBERG, Lygia Vampre (2003). **Dependência do Vínculo: uma releitura do conceito de co-dependência**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo.

IBÁÑES, Perfecto Andrés ([1999] 2016). Introdução. In: FERRAJOLI, Luigi ([1999] 2016). **Derechos y Garantías: la ley del más débil**. Madrid: Trotta, pp. 9-13.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). [Brasil: 500 anos de povoamento](#).

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). [Condições de Vida, Desigualdade e Pobreza](#).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2006). [Ipeadata](#).

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.

ISRAËL, Nicolas ([2006] 2009). **Genealogia do Direito Moderno: o estado de necessidade**. São Paulo: WMF.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno (2009). **Dignidade Humana: princípio constitucional**. Curitiba: Juruá.

JASMIN, Marcelo (2020). Prefácio. In: REIS, Helena Esser dos (Org.) (2020). **Democracia e Miséria**. São Paulo: Almedina Brasil, pp. 9-13.

JORGE, Alana (2017). [Comunicação do governo federal e identidade brasileira: análise das logomarcas dos governos Lula e Dilma](#). **Signos do Consumo**, vol. 9, n. 1, pp. 55-66.

JOUVENEL, Bertrand de ([1951] 2012). **Ética da Redistribuição**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

JUNG, Carl-Gustav ([1957] 2011). **Presente e Futuro**. Obra Completa 10/1: Civilização em Mudança. Petrópolis: Vozes.

JUNG, Carl-Gustav ([1964] 2008). **O Homem e seus Símbolos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

JUNG, Carl-Gustav ([1976] 2014). **Os Arquétipos e o Inconsciente Coletivo**. Obra Completa 9/1. Petrópolis: Vozes.

KELLY, Erin (2001). Introdução. In: RAWLS, John ([2001] 2003). **Justiça como Equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, pp. XI-XIV.

KELSEN, Hans ([1960a] 1998). **O Problema da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes.

KELSEN, Hans ([1960b] 2009). **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes.

KILOMBA, Grada ([2008] 2019). **Memórias da Plantação: episódios de racismo cotidiano**. Rio de Janeiro: Cobogó.

KOSELLECK, Reinhart ([1979] 2006). **Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC Rio.

LACAN, Jacques ([1954] 1979). Os Impasses de Michäel Balint. XVIII. A ordem simbólica, 9 jun. 1954. In: LACAN, Jacques ([1953-1954] 1979). **O Seminário: Livro 1. Os Escritos Técnicos de Freud**. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 251-265.

LACAN, Jacques ([1966] 1978). **Escritos**. São Paulo: Perspectiva.

LAFER, Celso (1988). **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras.

LAFER, Celso (1994). Prefácio. In: ARENDT, Hannah ([1969] 1994). **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, pp. 7-10.

LARRAÍN, Jorge (1979). **The Concept of Ideology**. London: Hutchinson.

LARRAÍN, Jorge (1983). **Marxism and Ideology**. London: Macmillan.

LAVAL, Christian ([2018] 2020). **Foucault, Bourdieu e a Questão Neoliberal**. São Paulo: Elefante.

LEAL, Victor Nunes ([1960] 2012). **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o sistema representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.

LÉVINAS, Emmanuel ([1995] 2014). **Violência do Rosto**. São Paulo: Edições Loyola.

LÉVI-STRAUSS, Claude ([1950] 2003). In: MAUSS, Marcel ([1950] 2003). **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: CosacNaify, pp. 10-46.

LÉVI-STRAUSS, Claude ([1958] 2008). **Antropologia Estrutural**. São Paulo: CosacNaify.

LOWREY, Annie (2018). **Give People Money**: how a universal basic income would end poverty, revolutionize work, and remake the world. New York: Crown.

LUCENA, André (2023). [Caixa disponibilizou 99% de todo o consignado do Auxílio Brasil no segundo turno das eleições de 2022](#). **CartaCapital**, Economia, 14 fev. 2023.

LUHMANN, Niklas ([1969] 1980). **Legitimação pelo Procedimento**. Brasília: Ed. UnB

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara (2009). A fraternidade como categoria constitucional. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 7, n. 26.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara (2017). **A Fraternidade como Categoria Jurídica**: fundamentos e alcance. Curitiba: Appris.

MACHADO, Roberto (2013). Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel (2013). **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2013, pp. 7-34.

MAHONEY, Claire S. (2015). [Approaches to Late Victorian Poverty – A Re-Examination of the London Charity Organization](#). **Honors Theses** 6. College of the Holy Cross.

MAILLARD, Nathalie (2011). **La Vulnérabilité**: une nouvelle catégorie morale? Genève: Labor et Fides.

MAQUIAVEL, Nicolau ([1532] 2019). **O Príncipe**. Brasília: Senado Federal.

MARICÁ (2022). [Renda Básica da Cidadania](#).

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2013). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp.

MARSHALL, Thomas [Humpfrey] ([1963] 1967). **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar.

MARX, Karl ([1842] 2012). **Os Despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. São Paulo: Boitempo.

MARX, Karl ([1845] 1998). Teses sobre Feuerbach. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich ([1888] 1998). **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes.

MARX, Karl ([1867] 2013). **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital. São Paulo: Boitempo.

MARX, Karl ([1939] 2011). **Grundrisse**: Manuscritos Econômicos (1857-1858). Esboços da Crítica da Economia Política. São Paulo; Rio de Janeiro: Boitempo; Ed. UFRJ.

MARTINI, Ricardo Agostini (2010). [Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza](#). **Revista Economia Ensaios**, v. 24, n. 2, pp. 81-102.

MASFERRER, Aniceto; GARCÍA-SÁNCHEZ, Emilio (Ed.) (2016). **Human Dignity of the Vulnerable in the Age of Rights**: Interdisciplinary Perspectives. New York: Springer.

MASLOW, Abraham Harold (1954). **Motivation and Personality**. New York; London: Harper and Row, Ed.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa (2020). **Representação Política contra Democracia Radical**: uma arqueologia (a)teológica do poder separado. Belo Horizonte: Fino Traço.

MAUSS, Marcel ([1925] 2003). Ensaio sobre a dádiva – forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: MAUSS, Marcel ([1950] 2003). **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: CosacNaify, pp. 183-314.

MEIRELES, Carla (2017). [Renda básica: utopia, assistencialismo ou uma realidade próxima](#). **Politize!**, 17/8/2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de ([1978] 2021). **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Guilherme (2020). [“Renda básica divide e une liberais e desenvolvimentistas”](#). **CartaCapital**, Economia, Carlos Drummond, 30 jul. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo (Org.) (2017). **Políticas Públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva.

MERINO, Antonio Giménez (2016). We are all vulnerable. In: POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo (Orgs.) (2016). **Law and Vulnerability / Derecho y Vulnerabilidad / Direito e Vulnerabilidade**. São Paulo; Belo Horizonte: Oficina das Letras; PPGD/UFMG, pp. 14-33.

MERLIN, Nora (2020). **La Reinvenición Democrática**: um giro afectivo. Buenos Aires: Letra Viva.

MERRILL, Roberto; BIZARRO, Sara; MARCELO, Gonçalo; PINTO, Jorge (2019). **Rendimento Básico Incondicional**: uma defesa da liberdade. Lisboa: Edições 70.

MIAILLE, Michel ([1976] 2005). **Introdução Crítica ao Direito**. Lisboa: Estampa.

MICELI, Sérgio (2007). Introdução: A Força do Sentido. In: BOURDIEU, Pierre (2007). **A Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, pp. VII-LXI.

MIGUEL, Luis Felipe (2014). **Democracia e Representação**: territórios em disputa. São Paulo: Ed. Unesp.

MILANOVIĆ, Branko (2016). **A Desigualdade no Mundo**: uma nova abordagem para a Era da Globalização. Coimbra: Actual.

MIRAGAYA, Júlio. [Opção pelos ricos](#). **Diário do Centro do Mundo**, Desenvolvimento Econômico, 6/4/2022.

MISSIATTO, Leandro Aparecido Fonseca (2021). **Colonialidade Normativa**. Curitiba: Appris.

MISZTAL, Barbara A. (2011). **The Challenges of Vulnerability**: In Search of Strategies for a Less Vulnerable Social Life. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Philipp (2015). Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu. **Texto para Discussão 2119**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA.

MORELL, Antonio (2002). **La Legitimación Social de la Pobreza**. Barcelona: Anthropos.

MURICY, Marília (2014). **Senso Comum e Direito**. São Paulo: Atlas.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas ([2002] 2005). **O Mito da Propriedade**. São Paulo: WMF Martins Fontes.

MURRAY, Henry Alexander (1938). *Explorations in Personality*. Oxford University Press: Oxford.

MYRDAL, Gunnar ([1957a] 1968). **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga.

MYRDAL, Gunnar (1957b). **Rich Lands and Poor**: the Road to World Prosperity. New York: Harper & Brothers.

MYRDAL, Gunnar (1970). **The Challenge of World Poverty**: A World Anti-Poverty Program in Outline. New York: Pantheon Books.

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

NEGRI, Antonio ([1997] 2015). **O Poder Constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. São Paulo: Lamparina.

NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe (2006). [Bolsa-Família é embrião da renda universal](#). **Folha de S. Paulo**, Opinião, 05/01/2006.

NEVES, Marcelo (1994a). [Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente](#). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, pp. 253-276.

NEVES, Marcelo (1994b). **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica.

NEVES, Marcelo (1996). [Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder](#). **Revista de Informação Legislativa**, a. 33, n. 132, pp. 321-276.

NEVES, Marcelo (2015). Direitos humanos: inclusão ou reconhecimento? In: FERRAZ, Carolina; LEITE, Glauber Salomão (Coord.). **Direito à Diversidade**. São Paulo: Atlas, pp. 3-17.

NEVES, Marcelo (2018). **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes.

NEXO (2024). [Concentração de riqueza se acentuou desde a pandemia, diz relatório](#). **Nexo**, Extra, 14/1/2024.

NINO, Carlos Santiago ([1980] 2003). **Introducción al Análisis del Derecho**. Buenos Aires: Editorial Astrea.

NUNES, Rizzatto ([2008] 2018). **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. São Paulo: Saraiva.

NURSKE, Ragnar ([1953] 1957). **Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). [Desigualdade e pobreza: melhorando as políticas para reduzir a desigualdade e pobreza](#). **Brazil Policy Brief** nov. 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas (s/d). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. [O que é o IDH?](#)

ONU – Organização das Nações Unidas (2022). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. [Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022. Tempos Incertos, Vidas Instáveis: A construir o nosso futuro num mundo em transformação](#).

OITAVEN, Daniel (2012). [Uma revisão do princípio da proibição do retrocesso social: cidadania, justiça distributiva e igual respeito e consideração](#). **Direito e Práxis**, vol. 3, n. 5, pp. 50-71.

OXFAM [Oxford Committee for Famine Relief] Brasil (2023). [A “Sobrevivência” do Mais Rico: porque é preciso tributar os super-ricos agora para combater as desigualdades](#).

PALLEJÁ, Rafael Pinilla (2006). **Más allá del Bienestar**. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada em la evidencia. Barcelona: Icaria Editorial

PSE – Paris School of Economics (2022). World Inequality LAB. [World Inequality Report 2022](#).

PAUGAM, Serge ([1991] 2003). **A Desqualificação Social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: EDUC; Cortez.

PENNA, José Osvaldo de Meira (2003). 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, pp. 9-48.

PEREIRA, Potyara A. P. ([2000] 2011). **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez.

PIKETTY, Thomas ([1997] 2015). **A Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca.

PIKETTY, Thomas ([2013] 2014). **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca.

PIKETTY, Thomas ([2019] 2020). **Capital e Ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca.

PIKETTY, Thomas ([2021] 2022). **Uma Breve História da Igualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina (2010). **O Princípio de Proibição de Retrocesso Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

PLATÃO ([ca. 370 a. C.] 2014). **A República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo (Orgs.) (2016). **Law and Vulnerability / Derecho y Vulnerabilidad / Direito e Vulnerabilidade**. São Paulo; Belo Horizonte: Oficina das Letras; PPGD/UFGM.

POPPER, Karl ([1957] 1974). **A Sociedade Aberta e seus Inimigos**. Vol. 1. Belo Horizonte; São Paulo: Itatiaia; EdUSP.

PORTUGAL (VVDD). [Ordenações e Leis do Reino de Portugal](#). In: BRASIL (s/d). **Câmara dos Deputados**. Biblioteca. Exposições Virtuais. Riquezas Bibliográficas.

PORTUGAL (1500). [Carta do escrivão Pêro Vaz de Caminha, de 1º de Maio de 1500](#). **Arquivo Nacional da Torre do Tombo**, gav. 15, mç. 8, n. 2.

PORTUGAL (1548). [Regimento que levou Tomé de Sousa, de Almerim, em 17 de Dezembro de 1548](#). **Arquivo Histórico Ultramarino**, códice 112, ff. 1-9.

PORTUGAL (1549). [Carta Régia de Dom João III que nomeia Tomé de Sousa Governador-Geral do Brasil, de 7 de Janeiro de 1549](#). In: BRASIL (1937). **Documentos Históricos (1549-1559): Provimentos Seculares e Ecclesiásticos**, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, v. XXXV, pp. 24-27.

RAMOS, Alberto Guerreiro ([1958] 1996). **A Redução Sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.

RAMOS, Marcelo Maciel (2016); SANTOS, Carolina Pereira Maciel; BETTONI, Isabella. Why human rights have not to been able to eradicate poverty? In: POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo (Orgs.) (2016). **Law and Vulnerability / Derecho y Vulnerabilidad / Direito e Vulnerabilidade**. São Paulo; Belo Horizonte: Oficina das Letras; PPGD/UFMG, pp. 34-62.

RAVALLION, Martin (1992). **Poverty Comparisons: a guide to concepts and methods**.

RAVALLION, Martin (2016). **The Economics of Poverty: history, measurement and policy**. New York: Oxford University Press.

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

RAWLS, John ([1971] 1997). **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes.

RAWLS, John ([2001] 2003). **Justiça como Equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes.

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

RESENDE, Augusto César Leite de; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara (2021). [A fraternidade como antídoto contra a aporofobia](#). **Sequência** – Estudos Jurídicos e Políticos, v. 42, n. 88, pp. 1-23.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane (2011). **Análise de Discurso (para a Crítica): o texto como material de pesquisa**. São Paulo: Pontes Editores.

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

RIBEIRO, Darcy ([1995a] 2015). **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. Rio de Janeiro: Global.

RIBEIRO, Darcy ([1995b] 2015). **O Brasil como Problema**. Rio de Janeiro: Global.

RIBEIRO, Renato Janine (2000). Democracia *versus* República: a questão do desejo nas lutas sociais. BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 13-24.

RIDENTI, Marcelo (2004). **Em Busca do Povo Brasileiro: artistas da revolução, do CPC à era da TV**. São Paulo: Ed. Unesp.

RIDENTI, Marcelo (2010). **Brasilidade Revolucionária: um século de cultura e política**. São Paulo: Ed. Unesp.

RIOS, Roger Raupp (2008). **Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

- ROCHER, Guy (1986). [Droit, pouvoir et domination](#). *Revue Sociologie et Sociétés*, v. 18, n. 1, pp. 33-46.
- RODRIGUES, Marta M. A. (2010). **Políticas Públicas**. São Paulo: PubliFolha.
- RORTY, Richard ([1979] 1994). **A Filosofia e o Espelho da Natureza**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- ROSEN, Michael ([2012] 2015). **Dignidade** – sua história e significado. São Leopoldo: Ed. Unisinos.
- ROSENBERG, Marshall ([2005] 2019). **O Surpreendente Propósito da Raiva**: indo além do controle para encontrar a função vital da raiva. São Paulo: Palas Atena.
- ROUDINESCO, Elisabeth ([2001] 2006). O poder do arquivo. In: ROUDINESCO, Elisabeth ([2001] 2006). **A Análise e o Arquivo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, pp. 7-29.
- ROULAND, Norbert ([2003] 2008). **Nos Confins do Direito**: antropologia jurídica da modernidade. São Paulo: WMF.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques ([1754] 1999a). **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**. São Paulo: Martins Fontes.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques ([1762] 1999b). **O Contrato Social**: princípios do Direito Político. São Paulo: Martins Fontes.
- SAAD, Amauri Feres (2015). **Regime Jurídico das Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros.
- SACCO, Rodolfo ([2007] 2013). **Antropologia Jurídica**: contribuição para uma macro-história do Direito. São Paulo: WMF.
- SACHS, Jeffrey (2005). **O Fim da Pobreza**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SANDING, Guy (2017). **Basic Income**: a guide for the open-minded. New Haven: Yale University Press.
- SANTO ANTÔNIO DO PINHAL (2022). [Carta de Serviços: Gestão da Política de Assistência Social](#).
- SANTORO, Emilio (2020). Vulnerability between political theory and normative texts: a new language to repeat old things or a new tool to problematize differences in social power? **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, 12 (3), pp. 311-334.
- SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar (2019). **A (In)Diferença no Direito**: minorias, diversidade e direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SANTOS, Antônio Bispo (2023). **A Terra Dá, a Terra Quer**. São Paulo: Ubu.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1987). **Um Discurso sobre as Ciências**. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2011). **Para um Novo Senso Comum**: a ciência, o Direito e a política na transição paradigmática. V. 1. A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Hermano de Oliveira (2008). [Direito de Greve dos Servidores Públicos Civis no Brasil: norma, eficácia, hermenêutica](#). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia.
- SANTOS, Hermano de Oliveira (2018). [Cidadania na Constituinte e Constituição do Brasil: discurso, símbolo, utopia](#). Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Sergipe.
- SANTOS, Hermano de Oliveira (2022). Os vulneráveis e a vulnerabilidade: dos diferentes à desigualdade. In: SPOSATO, Karyna Batista (Org.) (2022). **Vulnerabilidade & Direito**. São Paulo: Tirant Lo Blanch Brasil, 2021, pp. 75-104.
- SARMENTO, Daniel (Org.) (2007). **Interesses Públicos versus Privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- SARMENTO, Daniel ([2016] 2020). **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum.
- SAUSSURE, Ferdinand de ([1916] 1970). **Curso de Linguística Geral**. São Paulo: Cultrix.
- SCHEIDEL, Walter ([2017] 2020). **Violência e a História da Desigualdade**: da Idade da Pedra ao Século XXI. Rio de Janeiro: Zahar.
- SCHOPENHAUER, Arthur ([1818] 2001). **O Mundo como Vontade e Representação**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz (2019). **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SCHWARTZMAN, Simon ([1982] 2015). **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Campinas: Ed. Unicamp.
- SCHWARTZMAN, Simon (2004). **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- SECCHI, Leonardo (2016). **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage.
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir (2020). **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage.
- SEN, Amartya (1976). [Poverty: an ordinal approach to measurement](#). **Econometrica**, v. 44, n. 2, pp. 219-231.

SEN, Amartya (1979). [Issues in the Measurement of Poverty](#). **Scandinavian Journal of Economics**, v. 81, n. 2, pp. 285-307.

SEN, Amartya (1983). [Poor, Relatively Speaking](#). **Oxford Economic Papers**, v. 35 n. 2, pp. 153-169.

SEN, Amartya ([1987] 1999). **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras.

SEN, Amartya ([1992] 2001). **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record.

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

SEN, Amartya (2004). [Elements of a theory of human rights](#). **Philosophy & Public Affairs** 32, n. 4, pp. 315-356.

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

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

SHAFIK, Minouche (2021). **Cuidar uns dos Outros**: um novo contrato social. Rio de Janeiro: Intrínseca.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (2017). **Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Saraiva.

SILVA, José Afonso da ([1967] 2003). **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros.

SILVA, José Afonso da ([2005] 2006). **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Josué Pereira da (2014). **Por que Renda Básica?** São Paulo: Annablume.

SILVA, Poliana Alves da (2015). **A Renda Básica de Cidadania como Instrumento de Erradicação da Pobreza**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito. Centro Universitário de Brasília.

SILVA, Robson Roberto da (2019). [Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais](#). **Katálisis**, v. 22, n.1, pp. 110-119.

SILVA, Virgílio Afonso da ([2005] 2011a). **A Constitucionalização do Direito**: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Virgílio Afonso da ([2009] 2011b). **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Companhia São Paulo: Malheiros.

SILVER, Hilary (1994). [Social exclusion and social solidarity: three paradigms](#). **International Labour Review**, v. 133, n. 5-6, pp. 531-578.

SLOTERDIJK, Peter ([1983] 2012). **Crítica da Razão Cínica**. São Paulo: Estação Liberdade.

SMANIO, Gianpaolo Poggio (2016). **Políticas Públicas no Brasil**: trajetórias, conquistas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SMITH, Adam ([1759] 2015). **Teoria dos Sentimento Morais** ou Ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens julgam a conduta e o caráter e, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos. São Paulo: WMF.

SMITH, Adam ([1776] 1996). **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural.

SOARES, Ricardo Maurício Freire (2010). **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. São Paulo: Saraiva.

SOARES, Ricardo Maurício Freire (2022). **Sociologia e Antropologia do Direito**. São Paulo: Saraiva.

SODRÉ, Muniz (2017). **Pensar Nagô**. Petrópolis: Vozes.

SODRÉ, Muniz (2023). **O Fascismo da Cor**. Petrópolis: Vozes.

SOLOMON, Andrew ([2001] 2018). **O Demônio do Meio-Dia**: uma anatomia da depressão. São Paulo: Companhia das Letras.

SOUZA, Jessé de (1999). Elias, Weber e a singularidade cultural brasileira. In: NEIBURG, Federico et al. **Dossiê Norbert Elias**. São Paulo: EdUSP, 1999.

SOUZA, Jessé de (1999). **A Modernização Seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Ed. UnB.

SOUZA, Jessé de (2003). **A Construção Social da Subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

SOUZA, Jessé de (2018). **Subcidadania Brasileira**: para entender o jeitinho brasileiro. São Paulo: LeYa.

STIGLITZ, Joseph ([2012] 2013). **O Preço da Desigualdade**. Lisboa: Bertrand.

STIGLITZ, Joseph (2016). **O Grande Abismo**: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Rio de Janeiro: Alta Books.

SUPIOT, Allain ([2005] 2007). **Homo Juridicus**: ensaio sobre a função antropológica do Direito. São Paulo: Martins Fontes.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo ([2002] 2013). **Renda Básica de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo (2006). **Renda Básica de Cidadania**: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L & PM.

TAVARES, Thiago Passos; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara (2022). [O macrop princípio da fraternidade jurídica como cláusula pétrea constitucional](#). Revista Brasileira de Filosofia do Direito, v. 8, n. 2, pp. 1-21.

TAYLOR, Charles ([1989] 1994). **As Fontes do Self**: a construção da identidade moderna. São Paulo: Edições Loyola.

TAYLOR, Charles ([1992] 1994). **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget.

TAYLOR, Charles ([1995] 2000). **Argumentos Filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola.

TAYLOR, Charles ([2010] 2011). **A Ética da Autenticidade**. São Paulo: É Realizações.

TEIXEIRA FILHO, João Lima (1998). Salário – morfologia e princípios. In: DUARTE, Bento Herculano (Coord.). **Manual de Direito Individual do Trabalho** – Estudos em Homenagem ao Prof. Cássio Mesquita Barros. São Paulo: LTr, pp. 408-434.

TOCQUEVILLE, Alexis de ([1835] 2003). Ensaio sobre a pobreza. In: TOCQUEVILLE, Alexis de ([1835] 2003). **Ensaio sobre a Pobreza**. Rio de Janeiro: UniverCidade, pp. 119-135.

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

TORRES, Ricardo Lobo (1991). **A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar.

TORRES, Ricardo Lobo (2009). **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar.

TREVES, Renato ([1987] 2004). **Sociologia do Direito**. Barueri: Manole.

TRUBEK, David ([1972a]). [Max Weber on Law and the rise of capitalism](#). **Winsconsin Law Review**, v. 1972, n. 3, pp. 720-753.

TRUBEK, David ([1972b]). [Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development](#). **The Yale Law Journal**, v. 82, n. 1, pp. 1-50.

TURNER, Bryan S. (2006). **Vulnerability and Human Rights**. Pennsylvania: Penn State University Press.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2013). **The Principle of Respect for Human Vulnerability and Personal Integrity**. Report of International Bioethics Committee. Paris: UNESCO.

UOL (2021). [Desigualdade aumenta no Brasil, e 1% da população concentra 50% da riqueza](#). UOL, 24/6/2021.

VALIM, Rafael (2015). **A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente.

VALIM, Rafael (2017). **Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente.

VALIM, Rafael (2020). La actividad administrativa de fomento en el contexto del Covid-19: en defensa de la renta básica universal. **Revista de la Escuela de Abogados del Estado**, n. 4 (Dossier Covid-19 y Derecho), pp. 716-725.

VAN PARIJS, Philippe (1995). **Real Freedom for All**. Oxford: Oxford University Press.

VAN PARIJS, Philippe (2000). Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, 14 (40), pp. 179-210.

VAN PARIJS, Philippe (2008). Libertad como no dominación. In: CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (Org.) (2008). **La Libertad, Dilemas, Retos y Tensiones**. Ciudad de México: UNAM, pp. 65-73.

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

VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van (2006). **Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

VASCONCELOS, Lia (2007). [As dimensões da pobreza](#). **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a. 4, ed. 30.

VELASCO, Ignácio Maria Poveda (1994). [Ordenações do Reino de Portugal](#). **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 89, pp. 11-67.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo (2003a). Orígenes das preocupações de Alexis de Tocqueville com a temática 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, pp. 161-167.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo (2003b). Os aspectos intelectual e político da ética pública em Alexis de Tocqueville. 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, pp. 167-182.

WARAT, Luis Alberto (1982). Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. **Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 3, n. 5, pp. 48-57.

WARAT, Luis Alberto (1995). **O Direito e sua Linguagem**. Col. Leonel Severo Rocha. Porto Alegre: SAFE.

WEBER, Max ([1920] 2007). **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras.

WEBER, Max ([1922] 2012). **Economia e Sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. I. Brasília; São Paulo: UnB; Imprensa Oficial.

WILLIAMS, James ([2018] 2021). **Liberdade e Resistência na Economia da Atenção**: como evitar que as tecnologias digitais nos distraiam dos nossos verdadeiros propósitos. Porto Alegre: Arquipélago Editorial.

WOLKMER, Antonio Carlos (1994). [Direitos políticos, cidadania e a teoria das necessidades](#). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 31, n. 122, pp. 275-280.

WBG – The World Bank Group (s/d1). [Bolsa Família: Uma revolução silenciosa](#).

WBG – The World Bank Group (s/d2). [Understanding Poverty](#).

YOUNG, Iris Marion (1990). **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press.

YOUNG, Iris Marion (2000). **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press.

YUNUS, Muhammad (2021). **El Banquero de los Pobres**: los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo. Madrid: Paidós.

ZAMPIERI, Maria Aparecida Junqueira (2004). **Codependência**: o transtorno e a intervenção em rede. São Paulo: Ágora.

ZANETTI, Gianfrancesco ([2019] 2020). **Filosofía de la Vulnerabilidad**: percepción, discriminación, derecho. Madrid: Dykinson.

ZANINI, Danielli (2014). [Renda Básica de Cidadania: o reconhecimento, a universalidade e a garantia da dignidade humana](#). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Departamento de Estudos Jurídicos. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

ŽIŽEK, Slavoj ([2008] 2014). **Violência**: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo.