

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Leonardo Esteves Silva

JUSTIÇA COMO EQUIDADE E STATUS DE CIDADANIA: UMA DISCUSSÃO
SOBRE AS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO
BRASIL

Belo Horizonte

2022

Leonardo Esteves Silva

JUSTIÇA COMO EQUIDADE E STATUS DE CIDADANIA: UMA DISCUSSÃO
SOBRE AS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO
BRASIL

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Frederico Poley

Belo Horizonte
2022

S586j Silva, Leonardo Esteves.
Justiça como equidade e status de cidadania [manuscrito] : uma discussão sobre as políticas assistenciais de transferência de renda no Brasil / Leonardo Esteves Silva. – 2022.
[9], 71 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Frederico Poley

Bibliografia: f. 67-71

1. Distribuição de renda – Brasil. 2. Justiça. 3. Cidadania. 4. Política social – Brasil. I. Poley, Frederico. II. Título.


CDU 339.2(815.1)

Leonardo Esteves Silva

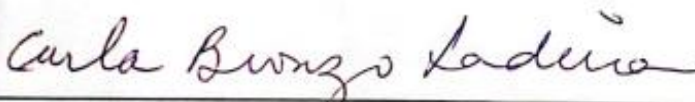
JUSTIÇA COMO EQUIDADE E STATUS DE CIDADANIA: UMA DISCUSSÃO
SOBRE AS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO
BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola
de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

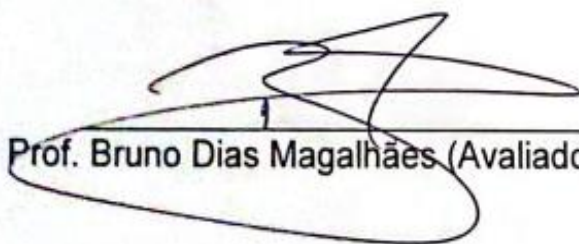
Aprovado na Branca Examinadora



Prof. Frederico Poley Martins Ferreira (Orientador) - Fundação João Pinheiro



Prof. Carla Bronzo Ladeira (Avaliador) - Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Dias Magalhães (Avaliador) - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2022

AGRADECIMENTOS

Ao professor e pesquisador Frederico Poley, eu sou grato por me orientar neste trabalho, com seu entusiasmo pela temática e inúmeras sugestões pertinentes.

À minha família, eu sou grato pela estrutura e compreensão, não só durante a realização deste trabalho, mas ao longo de minha vida.

Ao meu baby, companheira de todos os momentos.

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo apresentar uma discussão em torno de algumas políticas assistenciais de transferência de renda do Brasil, à luz de dois autores: John Rawls e Thomas Marshall. Do primeiro, utiliza-se de sua teoria de justiça como equidade e, do segundo, sua teoria de cidadania. Ambos instrumentos trazem a equidade como princípio importante para construção de uma sociedade mais justa e civilizada, respectivamente. A atuação do Estado brasileiro é investigada sob a ótica da distribuição de renda, tendo como referência sua prerrogativa de promoção do bem-estar social. Considerando o contexto socioeconômico do Brasil, sugere-se a adoção de políticas assistenciais de transferência de renda de caráter universal e incondicional, as quais, com base nas teorias trazidas, são consideradas alternativas mais adequadas para capacitar cada um de perseguir a própria concepção de boa vida, em especial, os mais pobres.

Palavras-chave: Equidade; Cidadania; Políticas Assistenciais de Transferência de Renda; Universal; Incondicional.

ABSTRACT

This monograph aims to present a discussion about public policies of wealth transfer in light of two main authors: John Rawls and Thomas Marshall. From the first one, it's used his theory of justice and, from the second one, his citizenship theory. Both contributions bring equity as an important principle to build a society fairer and more civilized, respectively. This work investigates Brazilian State's intervention regarding income distribution, as it's the state's prerogative to promote social welfare. In mind of Brazilian's social and economic context, this monograph suggests the adoption of public policies of wealth transfer universally and unconditionally, as they present a valid alternative to enable each one to seek its own concept of good life, specially, the poorest.

Keywords: Equity; Citizenship; Public Policies of Wealth Transfer; Universal; Unconditional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS - Associação Internacional de Sociologia

AU – Auxílio Brasil

BCPM – Banco Comunitário Popular de Maricá

BF – Bolsa Família

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CF88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CMRBC - Conselho Municipal de Renda Básica de Cidadania

CVSCS - Câmara dos Vereadores de Santa Cruz do Sul

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EBES – Estado de Bem-Estar Social

ECOSOL-CPDES - Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá

FMBCPM – Fundo Municipal Banco Comunitário Popular de Maricá

FMRBC – Fundo Municipal de Renda Básica de Cidadania

FRGPS – Fundo do Regime Geral da Previdência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JOM – Jornal Oficial de Maricá

MC – Ministério da Cidadania

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MSP – Mundo Sem Pobreza

PATR - Políticas assistenciais de transferência de renda

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PL – Projeto de Lei

PMM – Prefeitura Municipal de Maricá

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

RBC – Renda Básica de Cidadania

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WWP – *World Without Poverty*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DESENVOLVIMENTO	18
2.1	Justiça como equidade.....	18
2.2	Cidadania e políticas sociais	31
2.3	Estado de Bem-Estar Social.....	40
2.4	Políticas assistenciais no Brasil.....	47
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

Imagine a seguinte situação: três crianças desejam uma flauta de madeira e deve-se decidir a quem dá-la. Todas elas possuem predileção considerável por música. Especificamente, este interesse está voltado ao instrumento em questão. Considere o decisor como um ser racional e auto interessado. Somente uma das crianças pode receber a flauta. Vamos às crianças: A primeira delas é Ana, cuja prerrogativa para se ter a flauta consiste em ser a única que sabe tocá-la. Esta é uma condição não contestada, ou seja, é algo em comum acordo entre as três crianças que Ana é a única que sabe tocar a flauta. A segunda criança é Bruno e sua alegação para receber a flauta consiste em ter sido quem a esculpiu. Da mesma forma, ninguém questiona o fato de Bruno ter sido quem fez a flauta. Por fim, para a terceira criança, Clara, a justificativa para concedê-la a flauta repousa no fato de ela ser muito pobre e não possuir nenhum outro brinquedo. As mesmas considerações são válidas para a reivindicação de Clara. A quem deveria ser dada a flauta?

A parábola acima foi proposta pelo economista indiano Amartya Sen (2011) e serve para ilustrar diferentes concepções de justiça distributiva. Cada uma das crianças alude a um posicionamento legítimo para receber a flauta. Escolher dar a flauta para Ana é, em algum sentido, privilegiar uma concepção de justiça voltada para utilidade, na qual quem está mais apto para usufruir de algum recurso deveria fazê-lo. Essa primazia da eficiência, no sentido de maximizar a utilidade esperada daquele recurso, aproxima-se de uma concepção utilitarista de justiça. Por outro lado, escolher dar a flauta para Bruno está em acordo, em alguma medida, com uma noção de justiça fundamentada em leis razoáveis sobre aquisição e transferências de bens. É uma concepção que pode ser associada ao liberalismo clássico de John Locke, a partir do qual seria plausível assumir propriedade daquilo oriundo do próprio trabalho. Essa posição centrada na proteção à propriedade privada pode compreender uma percepção libertária de justiça. Por fim, escolher dar a flauta para Clara pode abranger uma concepção de justiça mais voltada a reduzir as desigualdades sociais. É uma abordagem que se atém à necessidade, no sentido de proporcionar um mínimo de recursos para o desenvolvimento pessoal. Essa última posição pode ser relacionada com uma concepção de justiça como equidade, cujo maior expoente é o professor e filósofo político John Rawls.

John Bordley Rawls, nascido em 21 de fevereiro de 1921 no distrito de Baltimore, em Maryland nos Estados Unidos, foi um professor de filosofia nas universidades de Princeton, Cornell e Harvard. Inicialmente, interessou-se por filosofia moral, temática abordada por sua tese de doutorado. Posteriormente, em 1952, durante o desenvolvimento de seu pós-doutorado em Oxford, Rawls começou a expor suas predileções por teoria política, às quais culminariam na publicação marcante de *Uma Teoria da justiça*¹ de 1971.

A provocação descrita anteriormente serve como forma de demonstrar as dificuldades de se definir os critérios para a distribuição de bens. Todas as crianças possuem reivindicações razoáveis para receberem a flauta. No entanto, só uma pode recebê-la. De forma análoga, na sociedade, os recursos são geralmente restritos, de maneira que há um custo de oportunidade implícito ao realizar sua distribuição. Isso é ainda mais verdadeiro para países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, nos quais os recursos disponíveis não são suficientes para abarcar todos as demandas sociais. Nesse contexto, destinar um recurso à saúde, pode significar não o fazer para a educação ou para a segurança. Cabe ao Estado, dentro da sua prerrogativa de promoção do bem-estar social, privilegiar uma área em detrimento da outra, de acordo com vontade social.

Para o exemplo de Amartya Sen (2011), escolher dar a flauta para Ana significa, necessariamente, não dar a flauta para Bruno ou para Clara. O critério responsável para fundamentar tal escolha não é algo trivial, haja vista a existência de um vasto espectro de justificativas razoáveis e legítimas para distribuição dos recursos, as quais podem se orientar por utilidade, propriedade, necessidade, entre várias outras. Portanto, reitera-se a questão, como deve ser feita a distribuição de bens em uma sociedade? Responder essa pergunta é tarefa extremamente árdua, para não dizer completamente impraticável, tendo em vista as várias dimensões que a permeiam. Limita-se aqui a explorar a premissa segundo a qual a justiça é um critério razoável para essa proposição. Rawls, percebendo sua importância, já a entendia como “a primeira virtude das instituições sociais” (CLOTET, 1998, p.99). Nesse sentido, assumindo que a distribuição de bens em uma sociedade deve ser feita de maneira justa, a questão seguinte é investigar uma concepção de justiça para

¹ Mais adiante, será explorado a teoria de justiça como equidade de John Rawls, expressa no referido livro, a qual servirá de referência para as discussões ao longo do trabalho.

organizar a sociedade e compreender sua importância como forma preferível para distribuição de bens.

Inicialmente, parte-se da premissa segundo a qual há uma correlação razoável entre Estado e a manutenção da justiça na sociedade. Com o objetivo de zelar pelo bem-estar social, estabelece-se como prerrogativas de Estado algumas formas de intervenção na sociedade. As atribuições clássicas para tal reconhecem o preenchimento de um leque de atividades, as quais partilham, fundamentalmente, de três funções: alocativa, estabilizadora e distributiva (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980). Esta última refere-se à forma como os recursos escassos são dispostos nas sociedades, tendo em vista alguns critérios, em especial, a justiça. Pelo lado distributivo, pode-se considerar a propriedade, a eficiência ou a necessidade como parâmetros razoáveis para se considerar uma distribuição justa de bens materiais e imateriais.

A definição do que constitui a justiça é temática extensivamente revisada, presente em obras desde a antiguidade clássica. Para Aristóteles, “o justo, então, é aquilo que é conforme a lei e correto, e o injusto é o ilegal e iníquo” (ARISTOTELES, 1985, p 92). Em termos gerais, pode dizer respeito à apreciação da conduta em sociedade, na medida em que a orienta quanto à qualidade dos vínculos estabelecidos entre pessoas, grupos, instituições etc (KELSEN, 1998). A compressão dessa virtude está, desde o início, intimamente associada não só às formas de interação social, mas também à própria legitimidade dos governos democráticos (RAWLS, 2000).

De forma complementar, a percepção aristotélica já pressupunha alguma associação da justiça com a equidade:

A justiça e a equidade não parecem ser absolutamente idênticas, nem ser especificamente diferentes. Às vezes louvamos o que é equitativo e o homem equitativo (e até aplicamos esse termo à guisa de louvor, mesmo em relação a outras virtudes, querendo significar com “mais equitativo” que uma coisa é melhor); e às vezes, pensando bem, nos parece estranho que o equitativo, apesar de não se identificar com o justo, seja ainda assim digno de louvor; de fato, se o justo e o equitativo são diferentes, um deles não é bom, mas se são ambos bons, hão de ser a mesma coisa (ARISTOTELES, 2000, p. 46).

Essa aproximação entre justiça e equidade também é algo percebido nas obras de John Rawls. Por ora, pode-se entender justiça como equidade, em um sentido geral, como um conjunto de princípios a partir dos quais, em uma posição

inicial de imparcialidade, indivíduos racionais admitiriam em favor da cooperação social (RAWLS, 2002). Trata-se de uma concepção de justiça calcada na possibilidade de cada um possuir as condições necessárias para perseguir aquilo que considera uma boa vida² (PARIJS, 1997). Em certa medida, relaciona-se a um zelo pela autonomia e pela liberdade, sob uma lógica de preservação da autoestima³ e do respeito (RAWLS, 2002).

Para garantir uma distribuição mais justa de bens, o Estado dispõe de alguns instrumentos para intervir na sociedade. Nesse contexto, políticas assistenciais de transferência de renda (PATR) podem ser alternativas utilizadas para amenizar os efeitos maléficos de baixo acesso aos bens na sociedade, especialmente, renda. Entende-se como políticas sociais de transferência de renda um conjunto de programas em que “o beneficiário recebe um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo ou sem alguma forma de contrapartida” (SOUZA, 2011, p.2). No Brasil, a necessidade por programas dessa natureza é algo recorrente, haja vista a profunda pobreza que assola o país. Nesse aspecto, o incremento na renda proporcionado por aqueles programas serve como uma maneira aproximar os membros mais pobres da sociedade de uma condição na qual haveria uma liberdade real⁴ de galgar por uma vida digna (PARIJS, 1997).

Considerando o reconhecimento que a obra do professor de Baltimore tem no debate acadêmico, compreender sua teoria de justiça amplia não só as ferramentas disponíveis para embate político, mas também proporciona diretrizes sobre um projeto de sociedade voltado a minimizar os efeitos maléficos das desigualdades sociais. Do ponto de vista da gestão pública, significa reforçar um importante arcabouço teórico capaz de orientar os formuladores de políticas ou de reconhecer alternativas já propostas em prol de uma sociedade mais justa, equânime e digna para seus ocupantes. Nesse sentido, o presente trabalho reconhece a necessidade de se investigar a teoria de justiça de Rawls, de modo a aprofundar em

² Van Parijs, como estudioso da teoria de justiça como equidade de John Rawls, a explora para limites próprios, da qual se depreende a relação entre os princípios de justiça, assim como dos meios para alcançá-los, e a busca por uma boa vida. Tal relação é recorrentemente utilizada e é uma das premissas bases para as reflexões do trabalho.

³ Adiante, será explorada a importância da autoestima para a teoria de justiça de John Rawls.

⁴ Van Parijs dialoga aqui com o princípio da diferença de Rawls, ao defender que “dar a todos a maior liberdade real possível significa maximizar a liberdade real daquele que menos tem, ou ainda abolir todas as desigualdades de liberdade real que não contribuam para aumentar a liberdade real daquele que, nesse aspecto, é o mais desfavorecido” (DINIZ, 2007, p.108). O princípio da diferença de Rawls será objeto abordado nas sessões seguintes do trabalho.

uma das maneiras pela qual a sociedade deveria se estruturar para ser considerada mais justa e, assim, com maior grau de bem-estar social. De forma complementar, ao partir da premissa segundo a qual é finalidade do Estado promover uma sociedade na naquele último sentido, serão exploradas propostas de PATR associadas à concepção de justiça como equidade. Espera-se, portanto, que com essa revisão das contribuições de John Rawls em defesa da justiça como equidade, possa-se reiterar a potencialidade que seus princípios de justiça têm para orientar a sociedade rumo a uma condição mais livre e equânime.

Outro autor de considerável importância para as discussões a serem desenvolvidas nesse trabalho, é o sociólogo inglês Thomas Humprey Marshall, nascido em Londres, Inglaterra, em 1893. De família rica, Marshall atendeu ao *Trinity College*, em Cambridge, onde estudou história. Posteriormente, em 1925, adentrou a *London School of Economics*, na qual, em 1944, foi chefe do Departamento de Ciências Sociais. Em 1956 trabalhou à frente do departamento de Ciências Sociais na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Em 1959, foi presidente da Associação Internacional de Sociologia (AIS), uma instituição sem fins lucrativos filiada à UNESCO para promover o conhecimento científico em sociologia para todo o mundo.

Marshall é reconhecido por suas contribuições em *Cidadania, Classe Social e Status*, de 1950. A obra foi importante por apresentar a evolução dos direitos civis, políticos e sociais na Inglaterra, os quais, juntos, compõem aquilo que o autor denomina de status de cidadania. Em linhas gerais, o autor colaborou para a visão a partir da qual existem uma série de garantias mínimas associadas à condição humana - a estrutura de direitos descrita anteriormente, que deve ser respeitada para existência de uma sociedade civilizada. Esse trabalho percebe uma aproximação temática entre Marshall e Rawls, cada qual com sua estrutura conceitual, as quais, argumentar-se-á aqui, são valiosas para discussão sobre PATR no Brasil.

Tendo em vista as ponderações até então apresentadas, define-se o seguinte problema de pesquisa: Como as contribuições de John Rawls e Thomas Marshall podem acrescentar para a discussão sobre as PATR no Brasil? Assim, estipula-se como objetivo geral investigar essas duas contribuições teóricas para, em seguida, entender sua respectiva importância para discutir as PATR no Brasil. Para tal, inicialmente, será feita uma revisão teórica sobre as formulações de John Rawls no tocante à sua teoria de justiça como equidade, a qual, ao fim do trabalho, servirá

como instrumento analítico para algumas propostas de Renda Básica de Cidadania (RBC)⁵ - programas de assistência social com cobertura universal e sem condicionalidades. Em seguida, serão tecidas algumas considerações gerais sobre direitos civis, políticos e sociais na Inglaterra, com o objetivo de estabelecer um paralelo entre a teoria de justiça como equidade e a estrutura de direitos que surge com o avanço da modernidade. A aproximação conceitual entre John Rawls e Thomas Marshall também será apresentada e discutida, principalmente no que tange a importância de garantias mínimas para o desenvolvimento individual e a constatações sobre as desigualdades sociais. Em sequência, serão trazidas tipologias de Estado de Bem-Estar Social (EBES), a fim de tanto apresentar modelos mais práticos relacionados à temática quanto de realizar uma transição da discussão para a realidade brasileira. A forma de intervenção do Estado brasileiro será discutida, a partir de uma breve introdução sobre algumas PATR com certa notoriedade, como o Programa Bolsa Família (BF), o Auxílio Brasil (AB), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outras. O encerramento do trabalho se dará com uma exposição de PATR alinhadas com a teoria de justiça como equidade de John Rawls e com o status de cidadania de Marshall. A argumentação a ser desenvolvida com este trabalho tem como objetivo discutir PATR alternativas alinhadas com os princípios de justiça de Rawls e com o status de cidadania de Marshall, os quais, para essa monografia, são entendidos como marcos referenciais de peso para refletir sobre as PATR brasileiras.

Para o desenvolvimento dos objetivos específicos, adota-se como metodologia de pesquisa uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental. A parte qualitativa se dará por meio de pesquisa em artigos científicos, manuais, notícias, leis, relatórios, entre outros, além de dados numéricos apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). A pesquisa tem caráter descritivo e não presume estabelecer conclusões definitivas, apenas objetivam investigar suas questões chaves e instigar novas reflexões. Para tal, o trabalho será dividido conforme a seguinte estrutura de capítulos: O primeiro trata de expor a teoria de justiça de John Rawls, a fim de apresentar o instrumento de análise a ser utilizado durante o trabalho como guia para as PATR no Brasil. Ao prever especial atenção

⁵ Nem todas as políticas públicas de RBC tem caráter universal e incondicional, no entanto, todos os exemplos a serem trazidos neste trabalho o serão.

para questões como liberdade e igualdade de oportunidades, essa teoria contribui para a defesa de medidas que melhor amenizem os efeitos negativos de níveis de renda insatisfatórios.

O segundo, em linhas gerais, contextualiza sobre o desenvolvimento dos direitos humanos, em especial os direitos sociais, a partir da experiência inglesa. Este capítulo objetiva traçar paralelos entre a teoria de justiça como equidade de John Rawls e a emergência do *status de cidadania* de Thomas Marshall, além de tecer algumas considerações sobre a pobreza. Essas últimas terão a relevância discutida ao se argumentar em favor de uma cobertura universal para as PATR. O terceiro capítulo, por sua vez, representa uma continuidade na discussão sobre o desenvolvimento dos direitos humanos, à luz de tipologias de EBES e uma transição para a sociedade brasileira. A apresentação desses modelos será importante para caracterizar a intervenção do Estado no Brasil e, posteriormente, analisá-la sob o escopo da teoria de justiça com equidade e do status de cidadania.

No quarto capítulo, serão expostos alguns dados sobre a realidade socioeconômica brasileira, a fim de trazer evidências razoáveis para justificar a intervenção do Estado nessa sociedade a partir da teoria de justiça como equidade de John Rawls e o status de cidadania de Marshall. Em seguida, serão apresentados alguns exemplos de PATR já existentes no país, com o objetivo de ilustrar as diretrizes mais comuns para de elegibilidade nesses programas. Tais critérios serão analisados à luz daquela teoria de justiça e do status de cidadania, de maneira a se defender políticas universais e incondicionais como alternativas preferíveis para realidade brasileira. De forma complementar, serão trazidos alguns casos de sucessos no que tange a aplicação das últimas, desde iniciativas estritamente normativas até aplicações reais de políticas. A finalidade dessa reflexão é argumentar em favor da ideia segundo a qual os princípios de justiça como equidade, particularmente o segundo, e o status de cidadania são importantes marcos teóricos para a formulação das PATR no Brasil, principalmente considerando o contexto socioeconômico do país. Ademais, almeja-se defender o raciocínio a partir do qual aquela teoria de justiça e a teoria cidadã de Marshall dialogam com PATR alinhadas com os critérios de universalidade e de incondicionalidade, cuja aplicabilidade prática tentará ser ilustrada pelos avanços normativos observados dentro do Brasil nos últimos anos. Por fim, serão feitas as considerações finais, as quais retomarão os principais pontos de análise empreendidos durante os esforços reflexivos desse trabalho em prol da

importância da teoria de justiça como equidade e da teoria cidadã de Marshall para discutir as PATR no Brasil.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Justiça como equidade

O pensamento de John Rawls (2002) retrata a justiça como a virtude primordial para guiar um projeto de sociedade bem-ordenada. Seu entendimento sobre a questão começa com prevalência do justo sobre o bem (RAWLS, 2002). O embate desses princípios origina-se de sua crítica à tradição utilitarista⁶, corrente de filosofia política dominante na sociedade durante parte do século XX. Estruturada inicialmente por Jeremy Bentham, a proposta utilitarista gira em torno do princípio da maior utilidade, a partir do qual se almeja buscar a maior felicidade para o maior número de pessoas (MILL, 1961). Trata-se da orientação principal dessa corrente filosófica, a qual todas as outras constatações devem se sujeitar.

Segundo John Stuart Mill (1961), a ideia utilitarista de bem alude ao princípio da maior felicidade, o qual avalia se um ato é justo de acordo com sua capacidade de promovê-la. Por felicidade, entende-se a maximização do prazer e a minimização do sofrimento. Desse modo, para o utilitarismo, a concepção de justiça, isto é, o que de fato constitui o justo, é algo derivado da ideia de bem, entendido aqui como a busca pela maximização da felicidade. Ademais, a perspectiva utilitarista percebe a utilidade dentro de uma lógica coletiva, de modo que o que importa é a maximização da felicidade média da sociedade. Rawls a interpreta:

A ideia principal é a de que a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão planejadas de modo a conseguir o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações individuais de todos os seus membros (RAWLS, 2002 p.25).

Nesse contexto, promover o bem-estar social significa garantir que o maior número de cidadãos usufrua da maior felicidade possível. Entretanto, essa finalidade implica que as preferências das pessoas sejam conhecidas e possíveis de serem medidas, a fim de se maximizar o prazer (MANKIW, 2021). Vários defensores do

⁶ “O objetivo que me norteia é elaborar uma teoria de justiça que seja uma alternativa para essas doutrinas que há muito tempo dominam a nossa tradição filosófica” (RAWLS, 2002, p.3).

utilitarismo, como o próprio Mill, tentaram ranquear a satisfação, ao dividi-la, por exemplo, entre prazeres inferiores e superiores (MILL, 1961).

Rawls (2002), como um crítico à corrente utilitarista, adverte quanto a isso, ao apontar que as pessoas são, simplesmente, diferentes e, portanto, possuem prazeres distintos. Além disso, o mote utilitarista, em sua busca pela maximização da felicidade do todo, esquece-se de zelar por todos e, assim, negligencia toda discussão sobre a distribuição dos bens na sociedade. Ao extremo, isso poderia até justificar a renúncia de várias condições das mais caras ao indivíduo, como a liberdade ou a dignidade, na proporção em que essa supressão levasse a um acréscimo marginal de utilidade para a sociedade como um todo (RAWLS, 2002).

Rawls, sendo um dos expoentes do pensamento liberal igualitário, formula sua teoria de justiça em oposição a concepção utilitarista de sociedade, ao entender a liberdade como instrumento inegociável para sua teoria de justiça como equidade:

Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. Por essa razão, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior partilhado por outros. Não permite que os sacrifícios impostos a uns poucos tenham menos valor que o total maior das vantagens desfrutadas por muitos. Portanto, numa sociedade justa as liberdades da cidadania igual são consideradas invioláveis; os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais (RAWLS, 2002, p.4).

A teoria de justiça de John Rawls é construída com o intuito de estabelecer um projeto de sociedade, o qual, a partir de um exercício hipotético, seriam estabelecidos os princípios que a regeriam (RAWLS, 2002). Esses princípios, deliberados durante a hipótese inicial, são responsáveis por garantir condições para que todos possam perseguir a suas próprias concepções de boa vida (RAWLS, 2002). A liberdade é, pois, peça central de sua teoria de justiça, a qual servirá como fator instrumental para proporcionar uma sociedade que possa ser considerada justa. Para iniciar o entendimento sobre a questão, serão apresentados alguns conceitos chaves para o pensamento do filósofo.

Rawls (2002) conjectura uma sociedade na qual suas instituições sociais estão em pleno acordo com princípios de justiça definidos durante um exercício hipotético. Não se trata de qualquer sociedade, mas uma que se enquadre na

qualidade de bem-ordenada (RAWLS, 2002). Para Trindade (2008), essa ideia de sociedade condiz com um conjunto de pessoas consideradas razoavelmente autossuficientes e que interagem entre si. Entre elas, está em comum acordo algumas regras de conduta que devem ser seguidas por todos, e, na prática, geralmente a são. Essas regras de convivência estabelecem um sistema de cooperação social a partir do qual os membros da sociedade poderão se desenvolver, tanto individual quanto coletivamente (RAWLS, 2002). A rigor, somente parte da interação é voltada à preservação desses interesses em comum, dado que há conflitos quanto à forma como os recursos produzidos devem ser distribuídos. Com efeito, é essa disposição dos benefícios produzidos em sociedade que permitirá cada um perseguir sua concepção de boa vida (RAWLS, 2002)).

Para Rawls, uma sociedade pode ser considerada bem ordenada quando atinge três qualidades:

A primeira indica uma sociedade na qual cada indivíduo aceita, e está ciente que todos os demais aceitam, exatamente os mesmos princípios de justiça; a segunda, está ligada à ideia de regulação afetiva. Todos reconhecem e acreditam que sua estrutura básica, ou seja, suas principais instituições políticas e sociais se enquadram em um sistema único de cooperação e estão em concordância com esses princípios; e a terceira, vai estabelecer que seus cidadãos venham a ter um senso efetivo de justiça e, como consequência, normalmente ajam de acordo com as instituições básicas de sociedade que consideram justas (RAWLS, 2000, p.79).

Essas características estipuladas atuam como forma de garantir que haja congruência entre os princípios de justiça definidos e as instituições permeadas por eles (RAWLS, 2000). De forma complementar, há também a necessidade que os comportamentos estejam de acordo com aqueles princípios, para que exista uma certa coesão procedimental que unifique o tecido social (RAWLS, 2000). Os princípios adotados devem ser definidos em conjunto e de conhecimento geral (RAWLS, 2000). Em síntese, uma sociedade pode ser considerada bem-ordenada quando:

[...] promove o bem dos seus membros e, prioritariamente, quando efetivamente é regulada por uma concepção pública de justiça. Trata-se de uma sociedade na qual todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça e onde as instituições sociais básicas proporcionam a total satisfação desses princípios (TRINDADE, 2008, p.22).

Embora seja importante para uma teoria apresentar conceitos claros para seus elementos morfológicos, atenta-se ao desafio que seria articular uma sociedade para tamanha convergência. Contudo, Rawls (2000) acredita que democracias constitucionais estariam próximas a essa condição, quando pautadas pelo pluralismo social e político e garantissem liberdade incondicional a cidadãos para vocalizarem suas opiniões. Essas considerações são válidas somente na medida em que se tratem de perspectivas suficientemente razoáveis para permitir a expressão de todos (RAWLS, 2000).

Os princípios de justiça são as ferramentas responsáveis por orientar o conjunto de atividades organizadas entre os indivíduos numa lógica de cooperação social (RAWLS, 2002). Esses princípios são sabidos, aceitos e incorporados por todos (RAWLS, 2002). O espaço plural onde as considerações pessoais são expressadas em respeito e em razoável harmonia denomina-se sociedade bem-ordenada (RAWLS, 2002). Todavia, há mais nessa configuração social que acordos e regras de conduta. Há também todo um arcabouço institucional que confere materialidade a esses protocolos. Essa confluência de associações, Rawls (2002) denomina de estrutura básica da sociedade. Trindade (2008), interpreta esse conceito como de uma série instituições fundamentais que dispõem as regras do jogo, conduzindo os integrantes da sociedade quanto à abordagem a ser utilizada para cooperação social. Institui os direitos e deveres e organiza a distribuição de benefícios advindos do trabalho coletivo (TRINDADE, 2008).

Em algum sentido, pode-se argumentar que se trata, em uma parte, da própria estrutura do Estado, tendo em vista que suas entidades atuam em prol de viabilizar e promover o bem-estar social. Durante a reunião de participantes no exercício hipotético, são definidos os meios pelos quais cada normativa legal se manifestará, assim como os assuntos de maior importância para desenvolvimento da sociedade (RAWLS, 2002). Nela são estabelecidas diretos de cunho civil, político e social, além de se deliberar a organização de toda sorte de matéria relevante para condição humana (RAWLS, 2002).

Rawls (2002) identifica a estrutura básica da sociedade como o primeiro objeto da justiça, cujo planejamento deve acontecer orientado por princípios de justiça como equidade bem definidos. A deliberação no tocante à distribuição de recursos e às questões de importância deve favorecer um rigor procedimental que possibilite

caráter de imparcialidade, de modo que o resultado possa ser considerado justo (RAWL, 2002). Rawls afirma:

Essas considerações sugerem a ideia de se tratar a questão das partes distributivas como uma questão de justiça procedimental pura. A ideia intuitiva é conceber o sistema social de modo que o resultado seja justo qualquer que seja ele, pelo menos enquanto estiver dentro de certos limites (RAWLS, 2002, p.90-91).

Faz-se necessário, pois, que haja um procedimento capaz de concretizar uma deliberação sobre a estrutura básica da sociedade que possa ser considerada justa. Nesse contexto, insere-se o exercício hipotético construído por Rawls (2000) para viabilizar esse consenso justo: a posição original. Esta ideia constitui um artifício teórico semelhante à tradição contratualista da filosofia, ao menos em princípio. Isso porque não corresponde efetivamente a uma condição histórica durante o estado de natureza ou qualquer outra situação análoga (TRINDADE, 2008). Trata-se de um dispositivo lógico responsável por conduzir à percepção de justiça que Rawls considera como fundamental— sua concepção de justiça como equidade.

Imagina-se, pois, uma situação prévia à própria existência em sociedade, antes mesmo do nascimento (RAWLS, 2002). Nesta condição especial, todo tipo de contingência natural ou social é desconhecida. Isso implica dizer que ninguém sabe qual posição ocupará na sociedade, nem os talentos e habilidades com os quais nascerá (RAWLS, 2002). Nesse sentido, questões arbitrárias da loteria natural, como país de origem, família de nascimento, condições médicas, sexo, raça, etc, seriam alheias aos participantes (RAWLS, 2002). Rawls tece algumas instruções sobre o exercício hipotético proposto:

Os homens devem decidir de antemão como devem regular suas reivindicações e qual deve ser a carta constitucional de fundação da sociedade. Como cada pessoa deve decidir com o uso da razão o que constitui seu bem, isto é, o sistema de finalidade que, de acordo com a razão, ele deve buscar, assim um grupo de pessoas deve decidir de uma vez por todas aquilo que entre elas se deve considerar justo e injusto. A escolha que homens racionais fariam nessa situação hipotética de liberdade equitativa, pressupondo por hora que esse problema de escolha tem uma solução, determina os princípios de justiça (RAWLS, 2002, p.12).

Complementarmente, os indivíduos expostos ao artifício da posição original são considerados racionais, auto interessados, éticos e comprometidos com o senso de justiça (RAWLS, 2002). Rawls (2002) sustenta, em razão da incerteza imposta pelo procedimento que ele chama de véu da ignorância, isto é, a condição de completa ausência de informações quanto às contingências sociais e naturais, que as deliberações realizadas durante o exercício da posição original considerariam diretrizes de justiça como equidade para orientar a distribuição de bens na sociedade. Em outras palavras, seria razoável presumir que as pessoas concordariam em se resguardar das piores posições sociais, de maneira a garantir, caso fossem se encontrar nessa situação, uma quantidade satisfatória de recursos para galgar a própria concepção de boa vida (RAWLS, 2002). Ao serem colocadas em uma situação de igualdade anterior ao seu ingresso na sociedade, estariam livres de qualquer tipo de interesses associados à posição social, aos talentos e habilidades ou às condições médicas, de modo a estarem aptas a agir em prol da cooperação social (RAWLS, 2002). Posteriormente, ao argumentar em favor dessa postura de minimização do risco, Rawls encontrará justificativa para seu segundo princípio de justiça.

Antes de se apresentar os princípios de justiça de Rawls, é importante retratar qual é a natureza dos bens sobre os quais há tão metucioso escrutínio durante o exercício da posição original. De acordo com autor, eles são aqueles objetos sociais responsáveis por viabilizar a concepção de justiça como equidade, uma vez que, ao serem distribuídos, seriam os meios a partir dos quais cada um pudesse perseguir a própria concepção de boa vida (RAWLS, 2000). São divididos em cinco categorias:

1. direitos e liberdades fundamentais;
2. liberdade de movimento e de livre escolha de ocupação num contexto de oportunidades diversificadas;
3. poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica;
4. renda e riqueza;
5. bases sociais do auto respeito e da autoestima (RAWLS, 2000, p.228).

Para que a uma sociedade seja bem ordenada, é fundamental que a distribuição dos bens sociais primários esteja em conformidade com princípios de justiça com equidade (RAWLS, 2002). Isso significa, em alguma medida, que estejam

ao alcance de todos indiscriminadamente. Apesar da ilustração estanque dessa lista de bens, Trindade (2008) entende que a proposta rawlsiana acompanha o progresso da sociedade, de maneira que essa cesta de bens evolui na proporção que a sociedade também o faz, rumo a padrões cada vez mais elevados de vida.

Rawls (2002) percebe a autoestima como o principal bem social primário, haja vista que é a partir dela que, de fato, há o devido empenho pessoal para buscar a concepção de boa vida (RAWLS, 2002). Rawls advoga:

(...) a autoestima implica uma confiança em nossa habilidade, na medida em que isso estiver em nosso poder de realizar nossas intenções. Quando sentimos que nossos planos têm pouco valor, somos incapazes de promovê-los com satisfação e de sentir prazer com sua execução. Nem podemos insistir em nossos esforços quando estamos ameaçados pelo fracasso ou pela dúvida em relação a nós mesmos. Fica claro, então, o motivo por que a autoestima é bem primário. Sem ele, nenhuma atividade pode valer a pena, ou, se alguma coisa tem valor para nós, falta-nos a força para lutar por elas. Todo desejo e atividade se tornam vazios e inúteis, e afundamos na apatia e no cinismo. Portanto, as partes da posição original desejariam evitar quase a qualquer custo as condições sociais que solapam a autoestima (RAWLS, 2002, p.487).

O zelo pela autoestima é, portanto, necessidade fundamental para os integrantes fundadores da sociedade considerarem durante o exercício da posição original. Artifício hipotético esse, associado à condição expressa pelo véu da ignorância, responsável por formular uma estrutura básica da sociedade a partir da qual as instituições como um todo estariam alinhadas com os princípios de justiça como equidade (RAWLS, 2002). Mas não só a estrutura básica, todo o projeto de sociedade bem ordenada, pautado no pluralismo político e na cooperação social, deve estar em concordância com aqueles princípios (RAWLS, 2002). A ideia de Rawls (2002) é defender que indivíduos racionais em uma posição inicial de equidade, a fim de promover os próprios interesses, estariam de acordo os princípios de justiça como equidade para orientar as demais instâncias da sociedade. Trindade (2008) elabora:

Os princípios da justiça vão regular todos os acordos subsequentes e especificarão os tipos de cooperação social que serão assumidos. Definirão também as formas de governo que serão estabelecidas. A essa maneira de considerar os princípios de justiça é que Rawls chama de justiça como equidade (TRINDADE, 2008, p.24).

Finalmente, sobre os princípios de justiça como equidade defendidos por John Rawls, pode-se defini-los da seguinte maneira:

- a) Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com todos os demais, e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido.
- b) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: Primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades, e segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade (RAWLS, 2000, p.47-48).

Esses dois princípios servem como guia para as deliberações em torno da estrutura básica da sociedade, isto é, suas principais instituições (RAWLS, 2002). Os princípios estão dispostos de maneira tal que sua ordem elenca a respectiva prioridade entre eles (RAWLS, 2002). O primeiro princípio diz respeito à primazia da liberdade como instrumento primeiro da justiça. Para se conquistar uma sociedade justa, é fundamental que todos tenham direito de agir e buscar os meios necessários para a própria concepção de boa vida (RAWLS, 2002). Entretanto, isso pode implicar algumas restrições, já que é da maior importância zelar pela maior liberdade possível para todos (RAWLS, 2000).

A prioridade da liberdade implica, na prática, que uma liberdade fundamental só pode ser limitada ou negada em nome de uma outra ou de outras liberdades fundamentais, e nunca, como eu disse, por razões de bem-estar geral ou valores perfeccionistas (RAWLS, 2000, p. 349).

Esta distinção dos tipos de liberdades dialoga com a ideia de sociedade bem ordenada, quando expressa que as doutrinas professadas pelos integrantes da sociedade devem ser razoáveis (RAWLS, 2000). No contexto do primeiro princípio, isso significa que, quaisquer que sejam as concepções religiosas, morais ou políticas dos indivíduos, elas devem respeitar a liberdade maior de cada um poder expressar suas crenças (RAWLS, 2000). A questão fundamental nesse princípio, a qual o extrato original faz referência, é a necessidade de as liberdades políticas serem iguais a todos (RAWLS, 2000). Em última análise, isso garante que o sistema de justiça como

equidade, independentemente da forma como forem gerenciados os diferentes tipos de liberdade, seja igualmente aplicado a todos (RAWLS, 2000).

O segundo princípio, em particular, discorre sobre a distribuição de bens na sociedade e como há uma única condição justificável para as desigualdades sociais. Caracterizado pelo princípio da diferença, o critério legitima que haja distinções entre os membros da sociedade desde que, numa perspectiva geral, isto é, sob a lógica de cooperação social em uma sociedade bem ordenada, as desigualdades sociais e econômicas existam para o benefício de todos, em especial para os menos favorecidos (RAWLS, 2000). Isso compreende o entendimento a partir do qual os indivíduos, ao serem diferentes em suas aptidões, talentos e habilidades, somente o são, legitimamente, se tais predicados estiverem a serviço da sociedade, a fim colaborar para seu desenvolvimento como um todo (RAWLS, 2000). Da mesma forma, as diferenças quanto às posições sociais só são válidas como atribuições necessárias dentro de uma sociedade bem ordenada, com o objetivo de suprir suas diversas demandas por serviços (RAWLS, 2000). Observa-se, pois, como é fundamental reconhecer, nessa teoria de justiça, como o escopo geral é o foco de seu projeto de sociedade (RAWLS, 2000). Essa perspectiva de análise é percebida, frequentemente, sob operação consideravelmente harmoniosa de indivíduos razoáveis impulsionados por um forte senso de justiça coletiva – uma representação de sociedade bem ordenada (RAWLS, 2002).

Na visão de Trindade (2008), o princípio da diferença atua como uma forma de reparação social frente às contingências sociais e naturais, de modo que impele a sociedade amenizar essa condição de maior vulnerabilidade social. É importante frisar a associação que existe desse princípio com a igualdade de oportunidades, a fim de garantir uma capacidade real de perseguir a própria concepção de boa vida (RAWLS, 2002). Nesse contexto, embora os integrantes da sociedade estejam sujeitos à arbitrariedade das contingências sociais e naturais, há um certo senso de amparo que os resguarda, à medida que haveria todo um sistema institucional acessível e condições materiais suficientes para fomentar o projeto de vida considerado por cada um como satisfatório (RAWLS, 2002).

A viabilidade prática dos princípios de justiça como equidade atem-se a duas dimensões fundamentais. A primeira diz respeito à existência de uma estrutura institucional permeada pelos princípios de justiça de Rawls. A rigor, isso implica uma definição normativa clara e irrevogável de direitos e deveres dos integrantes da

sociedade (RAWLS, 2002). Em democracias constitucionais, a carta magna atua como forma principal dessa garantia (RAWLS, 2000). Faz-se necessário lembrar o caráter prioritário que a liberdade assume dentro desse sistema, à medida que é ao seu torno que se orienta toda espécie de prerrogativa legal (RAWLS, 2000). A liberdade é instrumento fundamental para elaboração dos direitos civis, sociais e, principalmente, políticos na sociedade, os quais são, até certo ponto, a materialização da igualdade de oportunidades defendida por Rawls (2002).

A segunda dimensão, por sua vez, apresenta-se como a manifestação da liberdade real na sociedade (PARIJS, 1997). Ela se traduz na escolha individual sobre qual é a forma preferível de se viver (PARIJS, 1997). Ao conceber a concepção própria de boa vida, cada membro da sociedade precisa dispor dos meios necessários para concretizá-la (PARIJS, 1997). De forma semelhante, é fundamental que haja uma estrutura social robusta capaz de sustentar os projetos pessoais de vida escolhidos por cada um. Liberdade real, segundo Van Parijs, é entendida como:

Liberdade Real consiste em um nível de vida assegurado a cada indivíduo sob a forma incondicional. Como tal, o nível de vida leva em consideração apenas a dimensão 'renda' de Rawls, a liberdade consumir. A exigência de incondicionalidade, entretanto, integra o que constituía importância de cada uma das outras dimensões mencionadas por Rawls, ao mesmo tempo em que permite assegurar o nível de vida suficiente para realizar, para além da liberdade real de consumir, a liberdade real de trabalhar e não trabalhar (PARIJS, 1997, p. 157).

Nesse contexto, o acesso à renda e à riqueza, tanto do ponto de vista individual quanto coletivo, complementa os meios a partir dos quais se pode perseguir a própria concepção de boa vida e, dessa forma, é bastante importante para viabilizar uma sociedade em concordância com os princípios de justiça como equidade (RAWLS, 2002). Sob a ótica individual, a cada um deve ser proporcionada a escolha de como gerir a própria vida, desde a profissão preferível até a decisão por não trabalhar (PARIJS, 1997). Rawls (2000) entende, a partir de sua disposição dos bens sociais primários, que as prerrogativas vinculadas à escolha da ocupação estão associadas à contribuição individual para o crescimento da sociedade. É importante ressaltar que, independentemente da preferência pessoal quanto às responsabilidades assumidas perante a sociedade, é imprescindível garantir a todos,

indiscriminadamente, capacidade de perseguir a própria concepção de boa vida, mesmo que isso implique, para alguns, optar por não trabalhar (PARIJS, 1997).

Na sociedade bem ordenada de Rawls (2002), cada indivíduo tem plena capacidade de escolher qual profissão deseja assumir, cuja recompensa social estará de acordo com as responsabilidades inerentes àquele ofício, na proporção do compromisso firmado com a coletividade. Tal compromisso, por sua vez, é avaliado pelo benefício que determinada atividade tem para sociedade, tendo em vista a lógica de cooperação social instituída (RAWLS, 2002). Assim, Rawls (2002) prevê justiça no tratamento desigual aos indivíduos, à medida que esse tratamento estiver fundamentado na agregação de funções que elevem o bem-estar geral, em especial, o dos mais necessitados, conforme estipula seu segundo princípio de justiça. Distinções nos níveis de renda e riqueza seriam, portanto, uma consequência da preferência individual frente às opções de profissão, em consonância com a necessidade de renda que o projeto próprio de vida demandasse e alinhado com a estrutura de responsabilidades sociais (RAWLS, 2002). Felipe (2001) explica:

Rawls deixa ao cidadão a liberdade de escolher de forma mais ou menos ambiciosa sua posição econômica. O que ele não faz, no entanto, é legitimar a ambição de enriquecimento sem pagamento da contrapartida por ter chegado ao lugar onde se encontra, às custas da poupança coletiva que garante àqueles cidadãos melhor posicionados o acesso aos bens que tornam sua qualificação possível (FELIPE, 2001, p.139).

A ressalva descrita acima por Felipe é formulada no tocante ao segundo ponto de vista de acesso à renda – o coletivo. Rawls (2002) entende que, a fim de viabilizar um projeto de sociedade calcado na cooperação social, é fundamental que haja uma restituição financeira em resposta à ocupação de posições mais avantajadas nessa hierarquia. Sendo esta matéria das contingências sociais aleatórias à qual todos os integrantes fundadores da sociedade estavam sujeitos durante o exercício da posição original, nada mais justo que haja uma partilha dos recursos advindos dessa loteria natural (RAWLS, 2002). Nesse sentido, Rawls (2002) defende que exista um imposto progressivo de acordo com os diferentes níveis de renda. Isso significa dizer que as pessoas que receberem mais devem colaborar com mais, de maneira a minimizar as desigualdades sociais, a fim de financiar o Estado no tocante ao provimento de serviços básicos. Essa compensação à sociedade, e, principalmente,

aos seus integrantes mais vulneráveis, é uma forma reequilibrá-la, a fim de viabilizar que todos possam perseguir suas próprias concepções de boa vida (RAWLS, 2002).

Trindade (2008) esclarece:

Somente com a contribuição justa por parte dos que podem mais, que o Estado passa a ter condições de proporcionar bens primários a todos indistintamente. Aqui estamos falando, por exemplo, de incentivo à moradia, saúde, educação e cultura (TRINDADE, 2008, p.61-62).

John Rawls (2002), em sua teoria de justiça como equidade, concebe um projeto de sociedade bem-ordenada, disposta sob o fundamento da cooperação social. Indivíduos são considerados seres racionais, auto interessados, morais e imbuídos de um forte senso de justiça coletiva. Durante a deliberação inicial da estrutura básica da sociedade, são considerados esses princípios de justiça como preferíveis para fomentar um arcabouço institucional justo (RAWLS, 2002). Isso porque, a partir do artifício teórico da posição original, todos estariam sujeitos às contingências sociais e naturais da vida, de modo que, a fim de assegurar as condições mínimas para uma existência digna, defender-se-ia que os integrantes iniciais da sociedade se resguardariam ao concordar com os princípios de justiça como equidade (RAWLS, 2002).

Esses princípios preconizam a liberdade como instrumento primordial para garantir que haja, formalmente, um estado de igualdade de oportunidades entre os membros da sociedade, o qual é transmitido, em especial, pela instituição dos direitos políticos (RAWLS, 2000). Em análise subsequente, faz-se necessário observar que os indivíduos são diferentes e, como tais, possuem predileções e aptidões diferentes. Nesse sentido, o segundo princípio de justiça como equidade prevê que as desigualdades sociais, já colocadas anteriormente em xeque por toda gama de liberdades individuais, são legítimas somente se existirem em prol do crescimento da coletividade, principalmente, dos mais pobres (RAWLS, 2000). Essa condição permitiria a cada um dispor dos bens sociais necessários para perseguir a própria concepção de boa vida, assim como acreditar na possibilidade de viabilizá-la (RAWLS, 2002).

A sociedade real, contudo, já existe e não foi construída de acordo com a teoria de justiça de John Rawls. A realidade, há muito, já é assolada por toda sorte de

desigualdades sociais sem a menor contrapartida para os integrantes da sociedade, muito menos para os mais vulneráveis. No Brasil, onde a desigualdade social assume precedente histórico, condutas individualistas são comuns e distanciam-se da cooperação social zelada pela concepção justiça como equidade. Ademais, a falta de recursos é outro problema grave, à medida que impede que o Estado provenha todos os bens primários fundamentais para o bem-estar da sociedade.

Embora o cenário real seja uma situação bastante desafiadora, é fundamental que Estado tente amenizar os efeitos maléficos advindos dos baixos acesso aos bem sociais primários, especialmente, à renda. Nesse contexto, as PATR se apresentam como uma alternativa razoável, uma vez que proporcionam aos indivíduos uma chance de buscar a própria concepção de boa vida. Com efeito, o acesso universal à renda é de particular interesse a este trabalho, tendo em vista que dialoga diretamente com a concepção de justiça como equidade de John Rawls.

2.2 Cidadania e políticas sociais

Durante as proposições apresentadas pela teoria de justiça como equidade, John Rawls (2002) salienta a importância da liberdade como instrumento primeiro da justiça, à medida que sua representação incorpora os meios necessários para buscar a própria concepção de boa vida. Este leque de alternativas se coloca na sociedade, ao menos do ponto de vista legal, como uma série de direitos que abrangem os mais variados aspectos. Rawls (2002) defende os direitos políticos como aqueles mais relevantes para assegurar um estado de igualdade de oportunidades, tendo em vista que é matéria da política deliberar sobre as questões de maior interesse social e, de fato, instituir as regras que definirão a estrutura básica da sociedade.

Contudo, há outros tipos de direitos que são fundamentais para amparar a vida social e zelar por uma condição de cidadania, desde o ponto de vista individual até o coletivo. Os direitos civis e sociais são, em certa medida, consequência de um longo processo de reconhecimento do indivíduo como detentor de necessidades básicas de existência. O sociólogo inglês Thomas Humphrey Marshall (1967) delimita que o conceito de cidadania pode ser repartido dentro compreensão daqueles três elementos fundamentais: Os direitos civis, políticos e sociais. Do ponto de vista individual, considera-se os direitos civis, sobre os quais se elabora:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (MARSHALL, 1967, p.63).

Com efeito, Marshall (1967) destaca a importância do direito à justiça, uma vez que é a partir dele que se estabelece toda defesa dos outros direitos, através de uma prerrogativa de igual tratamento entre todos os indivíduos. Isso dialoga diretamente com a argumentação de Rawls sobre a definição dos princípios de justiça como equidade, haja vista que, independentemente de quais fossem as formas de expressão daqueles princípios, seria imprescindível que sua aplicação acontecesse da mesma maneira entre todos os indivíduos da sociedade (RAWLS, 2002). Rawls reitera:

Parece razoável supor que as partes na posição original são iguais. Isto é, todos tem os mesmos direitos no processo da escolha dos princípios; cada um pode fazer propostas, apresentar razões para a sua aceitação e assim por diante. Naturalmente a finalidade dessas condições é representar a igualdade entre os seres humanos como pessoas éticas, como criaturas que têm uma concepção do seu próprio bem e que são capazes de ter um senso de justiça. Toma-se como base da igualdade a similaridade nesses dois pontos. Os sistemas de objetivos não são classificados por seu valor; e supõe-se que cada homem tenha a capacidade necessária para entender quaisquer princípios que sejam adotados e agir de acordo com eles (RAWLS, 2002, p.21).

De volta à perspectiva do sociólogo inglês, os direitos civis iniciaram seu processo de consolidação na Inglaterra do século XVIII, quando foram sancionados importantes documentos em favor das liberdades individuais (MARSHALL, 1967). O *Ato de Habeas Corpus* (1679), por exemplo, determinava que ninguém mais estaria sujeito às arbitrariedades jurídicas, à medida que deveria ser respeitado o devido processo legal durante um julgamento (MARSHALL, 1967). Nesse mesmo contexto, *O Ato de tolerância* (1689) ampliou a liberdade de religiosa, ao garantir que grupos não conformistas ingleses pudessem professar sua fé indiscriminadamente (MARSHALL, 1967).

Pelo lado econômico, o direito civil básico é o direito a trabalhar⁷, isto é, ser detentor da propriedade da própria força de trabalho, poder optar por trabalhar ou não. Ao abordar essa questão, Marshall detém-se ao direito de “[...] seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha [...]” (MARSHALL, 1967, p. 67). Apesar das barreiras históricas para o pleno desenvolvimento daquele direito, percebe-se como há uma preocupação mútua dos dois autores com a questão. Evidentemente, Rawls (2002) expande o direito a trabalhar para níveis próprios, ao considerar seu projeto um tanto quanto harmonioso de sociedade bem ordenada, sobre a qual repousam seus princípios de justiça como equidade. A título de exemplo, aqueles dois instrumentos legais do século XVII serviram como forma de aumentar as liberdades individuais na Inglaterra, na proporção em que o pensamento da época começava a reconhecer a

⁷ Uma discussão interessante no âmbito do direito civil anterior à definição de direito a trabalhar trazida nessa passagem do livro de Marshall é relacionada ao indivíduo ser detentor da propriedade da própria força de trabalho, direito não reconhecido por várias sociedades escravagistas na história.

importância de algumas faculdades fundamentais para manutenção da dignidade humana (MARSHALL, 1967).

Embora a criação de leis tenha sido passo fundamental para reconhecimentos dos direitos civis, o acesso prático a esses direitos ainda encontrava algumas barreiras na sociedade inglesa. Durante os séculos XVIII e XIX, Marshall (1967) discorre que as dificuldades de se assegurar os direitos civis advinham de duas fontes principais: aquilo que ele denomina de “preconceitos de classe” e “[...] os efeitos automáticos da distribuição desigual de renda [...]” ((MARSHALL, 1967, p. 81). O primeiro refere-se ao estigma social que relegava às classes mais pobres funções de menor prestígio na hierarquia social. Sob uma ótica de não merecimento e não pertencimento, atribuições fundamentais para cidadania, como o direito ao voto, não eram exercidas de maneira livre ou imparcial, haja vista que representantes das classes dominantes intimidavam membros das classes inferiores a favor de seus próprios interesses (MARSHALL, 1967).

Sobre os efeitos automáticos da distribuição de renda, o desafio partia da incompatibilidade entre a existência do direito e seu respectivo exercício. Marshall (1967) ilustra essa situação através da seguinte forma – “Um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protege-la, se se puder obtê-la” (MARSHALL, 1967, p. 81). Esta série de fatores condicionantes exprime a dificuldade de manifestar os direitos civis, uma vez que os garantir, na prática, implica proporcionar condições materiais necessárias para viabiliza-los.

Em 1846, todavia, o autor apresenta um importante marco contra a supressão das liberdades individuais: o estabelecimento dos Tribunais dos Condados. Tendo essas instituições papel essencial para promoção dos direitos civis, tal política permitiu aos cidadãos comuns acesso à justiça por um custo menor, o que contribuiu, indubitavelmente, para o alinhamento da teoria com a prática, no tocante ao acesso aos direitos civis (MARSHALL, 1967). Quanto à superação dos preconceitos de classe anteriormente apresentados, Marshall (1967) ressalta o papel da educação como maneira de modificar a realidade em prol de uma sociedade mais justa:

Os preconceitos de classe que, indubitavelmente, caracterizavam a distribuição da justiça no século XVIII, não podem ser abolidos por leis, mas somente pela educação social e a edificação de uma tradição de imparcialidade. Este é um processo difícil e moroso que pressupõe

uma mudança no modo de pensar nos escalões superiores da sociedade. Mas é um processo que ocorreu, penso eu que se possa afirmar, com justiça, de maneira satisfatória, no sentido de que a tradição de imparcialidade no que toca às classes sociais está profundamente arraigada na justiça civil inglesa (MARSHALL, 1967, p. 63).

Esta crença na capacidade transformadora da educação está intimamente associada ao desenvolvimento das faculdades humanas quanto à capacidade de refletir e interpretar a realidade. O autor entende que sem a última, os indivíduos não estariam aptos perseguir a própria concepção de boa vida, à medida que “[...] o ignorante não pode apreciar e, portanto, escolher livremente as boas coisas [...]” (MARSHALL, 1967, p. 61). Essa importância dada à educação origina-se da relação entre seu trabalho e a tese defendida pelo economista Alfred Marshall, no que diz respeito à condenação das desigualdades sociais relativas à condição de civilidade. Ao aproximar o conceito de civilidade ao de cidadania, Thomas Marshall (1967) defende que alcançar um *status de cidadania*, isto é, uma condição estendida a todos os membros de uma sociedade que estabelece direitos e deveres iguais perante seus integrantes, é exigência fundamental para participar da herança social e para o seu reconhecimento efetivo como integrante da sociedade.

Quanto à desigualdade social, somente seriam aceitas aquelas que se restringissem à esfera econômica e não alterassem o status de cidadania (MARSHALL, 1967). Em alguma medida, essa tese está alinhada com a argumentação de Rawls, tendo em vista que aquele conceito pode ser relacionado com os princípios de justiça como equidade. Com efeito, a garantia dos direitos civis, políticos e sociais é prerrogativa em comum entre os dois autores, já que expressa o respeito por questões fundamentais para zelar pela integridade da condição humana. Ademais, a compreensão sobre as desigualdades sociais, no tocante à condição de legitimidade para sua existência, partilha da influência liberal quando prevê um escopo estritamente econômico de análise. Os diferentes níveis de renda seriam plausíveis como consequências das contingências naturais, como aptidão, talento, esforço etc. Conquanto, para Rawls (2002), até essas distinções demandam compensação, a fim de se construir uma sociedade alinhada com uma concepção de justiça com equidade.

Do ponto de vista coletivo, apresentam-se os direitos sociais e políticos. Estes, desenvolvidos na Inglaterra ao longo do século XIX, compreendiam a maneira a partir da qual os cidadãos poderiam manifestar suas opiniões, direta ou

indiretamente. De acordo com o sociólogo, pode-se entender esse aspecto como a capacidade de participar do processo político, seja como representante direto ou como eleitor (MARSHALL, 1967). Em alguma medida, trata-se de uma consequência imediata aos direitos civis, pois estendia a expressão individual dentro da deliberação pública. Incorporá-los ao status de cidadania foi algo reforçado pela conquista do sufrágio universal inglês em 1918, haja vista que, daquele ponto em diante, associava-se à qualidade de cidadão a capacidade de participar do poder político. “Um sistema de sufrágio universal trata o voto como a voz do indivíduo” (MARSHALL, 1967, p. 86). Nesse sentido, o reconhecimento da expressão individual como algo necessário ao pleno exercício da cidadania revela uma mudança em prol de uma sociedade mais justa. Contudo, “[...] a Lei de 1918 não estabeleceu por completo a igualdade política de todos em termos de direitos de cidadania”. (MARSHALL, 1967, p. 70). Isso porque ainda havia a necessidade de se comprovar determinados níveis de renda para exercer os direitos políticos, condição revogada anos depois.

Os direitos sociais, por sua vez, compõem uma série de garantias que prezam pelo bem-estar do indivíduo. Do ponto de vista de John Rawls, pode-se argumentar que há alguma aproximação entre os últimos e seu segundo princípio de justiça, dado que são a maneira pela qual se deve garantir, a cada cidadão, condições básicas de existência para perseguir a própria concepção de boa vida. Para Marshall (1967), essa capacidade perpassa, necessariamente, pelo acesso a uma educação de qualidade, cujo papel é tornar cada um capaz de interpretar a realidade ao seu redor e buscar aquilo que, posteriormente, defina-se como mais caro. Nesse contexto, Marshall formula:

O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p.63-64).

No tocante à origem dos direitos sociais na Inglaterra, é revelado que o processo teve maior proporção durante o século XX, ainda que tenha sido iniciado desde o século XVI. Detém-se aqui a trazer um recorte do início do século XIX, ainda que as pesquisas de Marshall retomem um período anterior para formular suas respectivas considerações. Finalmente, é importante frisar que as primeiras

instituições inglesas associadas àquelas políticas, por muito tempo, apresentaram caráter muito mais punitivo que garantidor de direitos. Todavia, tal estrutura serviu como substrato para o desenvolvimento dos direitos sociais da maneira prestigiada por Marshall.

De volta à trajetória histórica dos direitos sociais, em 1834, foi reformada a Lei dos Pobres – uma legislação antiga na Inglaterra com o objetivo de assistir a população mais pobre ao provê-la de suas necessidades básicas, como moradia, alimento, entre outras. De acordo com Marshall (1967), essa mudança representou uma dissociação dos direitos sociais do status de cidadania, uma vez que, para se submeterem às casas de trabalho, era preciso eximir-se de vários direitos civis, como a liberdade ir e vir, direito à propriedade etc. Sobre a Lei dos Pobres de 1834, o autor formula:

*A Poor Law*⁸ tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem (MARSHALL, 1967, p. 72).

Somente ao final do século XIX, esboçou-se um movimento no sentido de desvincular a pobreza do mérito individual. Durante a efervescência da revolução industrial, a lógica que imperava na sociedade inglesa, mas não só nela, retratava o sucesso como consequência da acumulação material e, no sentido contrário, a pobreza como fracasso. Sobre essa questão, Marshall expressa: “Quanto mais se encara a riqueza como prova conclusiva de mérito, mais se inclina a considerar a pobreza como prova de fracasso – mas a punição pelo fracasso pode parecer maior do que a prevista para a ofensa” (MARSHALL, 1967, p. 79). Nesse contexto, entendendo o fenômeno da pobreza como algo consideravelmente influenciável por fatores aos quais não se tem controle – acesso à educação, local de nascimento, condições de saúde, raça, gênero, entre outros, percebe-se como há uma gama de contingências naturais e sociais que impactam o desfecho desse cenário. Assim, não se deveria atribuir à população pobre responsabilidade exclusiva sobre a própria

⁸ *Poor Law* é traduzida livremente neste trabalho para Lei dos Pobres.

condição, o que, além de tudo, somente a desencoraja de acreditar na capacidade de reverter aquela circunstância. Do ponto de vista da teoria de justiça de Rawls (2002), isso se relaciona com a crença na capacidade pessoal de promover um projeto de vida compatível com a concepção própria de boa vida, com o desenvolvimento da autoestima.

Nesse contexto, as políticas públicas assistenciais, entendidas até aqui como a materialização dos direitos sociais, atuam como instrumentos de compensação dessa parte da população frente às consequências da loteria natural, sem haver a necessidade revogar garantias básicas para ser considerado merecedor de qualquer tipo de auxílio. A rigor, a existência de uma estrutura forte de direitos, expressos pelo status de cidadania de Marshall, reconhece o indivíduo como integrante da sociedade e detentor de condições mínimas de reprodução material para perseguir a própria concepção de boa vida. Marshall reforça:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos (MARSHALL, 1967, p.84).

O status de cidadania impôs a cada indivíduo o direito de participar do patrimônio social, à medida que garantia a todos condições básicas para uma existência digna (MARSHALL, 1967). Nesse contexto, seu avanço representava um projeto de sociedade em consonância com os princípios de justiça como equidade de Rawls, haja vista que zelava pelas mesmas matérias de importância para o filósofo – liberdade e igualdade de oportunidades. Ademais, a primazia dos direitos políticos defendida pelo filósofo americano encontra fundamentação prática na dissertação de Marshall, já que, para o último, o meio a partir do qual se asseguram os direitos sociais é o exercício do poder político. Marshall expõe:

[...] o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania (MARSHALL, 1967, p.86).

A respeito das mudanças na sociedade propulsionadas pelo desenvolvimento dos direitos sociais no final do século XIX e início do XX, Marshall (1967) argumenta que a novidade partia do novo objetivo assumido. Segundo ele:

O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social (MARSHALL, 1967, p.88).

Essa alteração captada pelo autor gira em torno da percepção social que emergia na Inglaterra, a qual passava a considerar uma estrutura social mais atenta às necessidades essenciais para o bem-estar coletivo. A elevação nominal dos salários, agora resguardados por um piso mínimo; a formulação de uma estrutura de impostos progressivos, os quais fomentam uma repartição mais equânime do patrimônio social; a produção em massa de produtos e serviços, os quais, ao se tornarem mais abundantes e baratos, ficaram mais acessíveis às camadas mais vulneráveis da sociedade; e, por fim, o reconhecimento do papel do Estado, como provedor de um mínimo de serviços e bens essenciais, como saúde, educação, moradia, foram modificações fundamentais para o avanço dos direitos sociais (MARSHALL, 1967). Nesse contexto, o autor reforça:

A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. [...]. O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substancia concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de família grande. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda (MARSHALL, 1967, p.94).

Observando as constatações de Marshall, percebe-se uma clara aproximação de seu pensamento com a teoria de justiça como equidade de John Rawls. Primeiramente, no tocante à importância da distribuição de bens e serviços na sociedade, ambos os autores percebem que é dever do Estado, a fim de alcançar para

Rawls uma sociedade justa e para Marshall uma sociedade civilizada, garantir um conjunto de bens primários responsáveis por resguardar seus integrantes da incerteza e do risco social. A rigor, todos devem ter acesso a um mínimo de recursos para perseguir a própria concepção de boa vida, indiscriminadamente. Esse zelo pela igualdade de direitos, expressa pelo primeiro princípio de justiça como equidade de Rawls, impele o Estado de agir em prol de amenizar os efeitos das contingências sociais e naturais que contribuem para o acesso precário aos bens sociais primários ao longo de toda sociedade. Nesse sentido, da garantia coletiva aos mesmos direitos, depreende-se a primazia da igualdade de oportunidades como princípio compartilhado entre os dois. Da mesma forma, Marshall (1967) não abomina as desigualdades sociais quando advinda de um processo calcado na igualdade de oportunidades, à medida que percebe também como isso é algo natural do desenvolvimento humano. Obviamente, e é importante reiterar, que não se deve permitir uma distinção excessiva entre os indivíduos, além de garantir, àqueles em piores condições, os bens sociais primários necessários para o pleno desenvolvimento da própria concepção de boa vida (RAWLS, 2002). A respeito das considerações sobre o direito à igualdade de oportunidades, Marshall aponta:

Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. Basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades; o direito igual de ser reconhecido como desigual. Nos estágios iniciais do estabelecimento desse sistema, o efeito maior reside, é lógico, na revelação e igualdades latentes e permitir que o jovem desprovido de recursos mostre que é tão capaz quanto o rico. Mas o resultado final é uma estrutura de status desiguais distribuídos, de modo razoável, a habilidades desiguais (MARSHALL, 1967, p.101).

O sociólogo inglês acredita que esse direito é melhor expressado por meio do acesso universal à educação, matéria de maior estima para o autor como mecanismo de capacitação cidadã. Ainda que Rawls não dê a mesma atenção à questão, é evidente a preocupação conjunta com o princípio da igualdade de oportunidades como fundamento para uma sociedade justa e civilizada. Assim, considerando as contribuições dos dois autores, para este trabalho, os direitos sociais são, em medida razoável, uma forma de garantia pública que as condições básicas de reprodução material serão respeitadas, a fim de propiciar, a cada um, liberdade real de galgar a própria concepção de boa vida.

2.3 Estado de Bem-Estar Social

Conforme apresentado no capítulo anterior, os direitos sociais representam ponto central tanto para teoria de justiça com equidade de John Rawls quanto para o desenvolvimento do status de cidadania de Thomas Marshall. Ao aproximar as duas teorias, pode-se argumentar que se trata de uma maneira pela qual se garante, a cada cidadão, condições básicas de existência para perseguir a própria concepção de boa vida. Nesse contexto de direitos, ao se considerar os seguintes elementos básicos para uma vida civilizada – educação, saúde, segurança, cultura, entre outros, como parâmetros razoáveis de bem-estar social, torna-se papel do Estado fornecê-los da maneira mais acessível e qualificada possível (MARSHALL, 1967; RAWLS, 2002). Nesse contexto, insere-se os EBES, dentro do qual Esping-Andersen (1991) já atribuía ao status de cidadania de Marshall papel fundamental. Por certo, esse conceito, ao prezar pela partilha da herança social, reconhece o Estado como agente responsável por garantir aquelas condições básicas para vida em sociedade (MARSHALL, 1967).

Para se definir o que consiste um EBES de forma mais elaborada, recorre-se à contribuição de dois modelos notórios: o de Titmuss (1963) e o do próprio Esping-Andersen (1991). Para Titmuss (1963), essa estrutura administrativa surge como resposta aos estados de dependência humana, os quais, com o avanço da industrialização, foram ampliados. Por estados de dependência entende-se aquelas fases da vida quando há maior dificuldade do indivíduo se manter de forma autônoma, como a infância e a velhice. De forma complementar, contingências naturais, como doenças, e sociais, como o desemprego, também afetam essa capacidade. Tradicionalmente, instituições como a família e a igreja foram responsáveis por administrar tais cuidados. Contudo, o avanço da industrialização deteriorou as condições de trabalho, as quais ampliaram os riscos sociais de existência, e, por conseguinte, o próprio estado de dependência (TITMUSS, 1963). Depreende-se do pensamento de Titmuss (1963), que isso decorreu da intensificação de uma lógica de trabalho na qual o trabalhador submeteu-se, como nunca, a condições desumanas para garantir seu próprio sustento, particularmente, durante o período da Revolução Industrial.

Vazquez (2007), como estudioso dos modelos de EBES, entende que a ampliação dos estados de dependência demandou pela ampliação dos serviços sociais, cuja função era “[...] resolver as necessidades e garantir a sobrevivência da sociedade ou de um grupo de pessoas, cujas necessidades são reconhecidas por toda sociedade” (Titmuss, 1963, p.39). Vazquez (2007) afirma que as incertezas e irregularidades trazidas por esse novo sistema industrial não garantiam a estabilidade necessária às famílias para planejar a vida de seus integrantes. Dessa forma, sobre o modelo de Titmuss (1963), o autor sintetiza:

Titmuss (1963) afirma que o processo de industrialização desestabiliza as instituições tradicionais de proteção social. As solidariedades da família e da comunidade são substituídas pela competição e pelo individualismo, estimulados pelo modo de produção industrial. Com isso, a proteção social, antes exercida através das relações familiares e da caridade, é apropriada pelo Estado, que institucionaliza os serviços sociais, com a intenção de atender as necessidades crescentes originadas pela divisão do trabalho, a qual é inerente ao processo de industrialização dos países avançados (VAZQUEZ, 2007, p.46).

Titmuss (1963) divide os Estados de Bem-Estar Social em três categorias, a partir de dois critérios básicos. O primeiro é referente à natureza de sua intervenção, a qual pode acontecer de maneira substitutiva ou complementar. Em última instância, isso significa avaliar se a atuação daquele Estado ocorre de maneira a resguardar seus cidadãos independente de outras alternativas de proteção social (natureza substitutiva) ou se ele somente complementa tal rede de proteção em caso de falha ou de insuficiência na prestação desses serviços pela própria sociedade ou pelo mercado (natureza complementar). O segundo critério, por sua vez, trata da abrangência das políticas sociais, as quais podem ser adotadas de maneira universal ou focalizada em um grupo específico mais sujeito aos riscos sociais. Nesse contexto, Vazquez (2007) os classifica da seguinte forma: Estado de Bem-Estar Social Residual, Estado de Bem-Estar Meritocrático Particularista e Estado de Bem-Estar Social Institucional Redistributivo.

Sobre o modelo apresentando acima, são válidas algumas observações. Para o Estado de Bem-Estar Social Residual, nota-se como a prerrogativa de atuação do Estado aproxima-se razoavelmente da percepção sobre pobreza que permeava os programas assistenciais da Inglaterra do século XVI à XIX. Nesta, aqueles

considerados pobres tinham sua assistência regulada de acordo com critérios externos de merecimentos, os quais determinavam qual tipo de tratamento deveria ser aplicado segundo a necessidade. De maneira semelhante, o Estado de Bem-Estar Social Residual também incorpora a dimensão da necessidade como critério principal para a assistência social, ainda que os critérios de comprovação tenham sido alterados.

Sobre o tipo Institucional-Redistributivo, percebe-se como sua função muito se assemelha à concepção de justiça como equidade de John Rawls: a premissa de atuação adota abrangência universal, o que está em íntima conformidade com sua máxima liberal igualitária segundo a qual as pessoas devem dispor dos meios para perseguir a própria concepção de boa vida. Nesse contexto, a garantia de patamares mínimos de renda e serviços sociais dialoga com os dois princípios de justiça como equidade de Rawls, à medida que expressam o desejo por assegurar os bem-sociais primários necessários para materializar uma existência digna. De forma complementar, tal Estado também se relaciona com a contribuição de Marshall (1967) sobre o status de cidadania, tendo que vista que é por meio do acesso aos programas sociais, em especial à educação, que se pode desenvolver uma sociedade civilizada.

O segundo modelo, de Esping-Andersen, apresenta duas abordagens distintas para explicar o surgimento do EBES. A primeira delas, denominadas de estruturalista, acompanha a argumentação de Titmuss, já que também percebe na industrialização papel importante para o desenvolvimento daquele estado. O autor elabora:

(...) a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível — necessária, porque modos de proteção pré-industrial como a família, a igreja, a noblesse oblige e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado (...) a função de bem-estar da população é apropriada pelo Estado-Nação (...) o Welfare State⁹ é possibilitado pela burocracia moderna que é um meio de administração dos bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio desenvolvimento (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.91).

Todavia, de acordo com Esping-Andersen (1991), tal teoria é insuficiente, uma vez que não é capaz de explicar os diferentes tipos de EBES observados nos países

⁹ O termo *Welfare State* a que se refere o extrato é a nomenclatura em inglês para EBES.

industrializados. Nesse contexto, insere-se a outra abordagem de Esping-Andersen, a qual enfatiza o critério de desmercadorização como parâmetro importante para distinguir o grau de intervenção do Estado para promoção do bem-estar de seus cidadãos. Esping-Andersen define esse conceito da seguinte forma: “É quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

De forma complementar, Vazquez (2007) entende desmercadorização como a independência de uma política social em relação ao mercado. Em outras palavras, isso implica uma estrutura de direitos sociais ligadas ao status de cidadania de Marshall, a qual “[...] independe de contribuição, trabalho ou renda anterior [...]” (VAZQUEZ, 2007, p, 51). Essa incondicionalidade reconhecida por Vazquez (2007) corrobora com a argumentação de Van Parijs (1997) sobre a teoria de justiça como equidade de Rawls (2002), uma vez que prevê nessas garantias a forma de galgar pela liberdade real e, assim, permitir a cada um perseguir a concepção própria de boa vida.

Esping-Andersen (1991) salienta também como é considerado, para além do critério de desmercadorização, o aspecto da estratificação social, imiscuído em todos aqueles tipos de Estado. “O *Welfare state* [...] é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ANDERSEN, 1991, p. 104). Nesse sentido, o autor reforça:

Tanto em termos comparativos quanto históricos é fácil identificar sistemas alternativos de estratificação incrustados nos *Welfare States*. A tradição de ajuda aos pobres e a assistência social a pessoas comprovadamente necessitadas, derivação contemporânea da primeira, foi visivelmente planejada com o propósito de estratificação. Ao punir e estigmatizar seus beneficiários, promove dualismos sociais e por isso é alvo importante de ataques por parte de movimentos dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.104).

Esse último critério relaciona-se com a ideia segundo a qual a assistência social segmenta a sociedade, na proporção que distingue seus integrantes quanto ao recebimento do benefício e os estigmatizam frente àqueles que não o necessitam. Esping-Andersen (1991) alude a essa ideia quando adverte sobre a possibilidade de

se desenvolver uma dicotomia de valores dentro de um sistema universalista de serviços sociais¹⁰. Sobre isso, o autor formula:

[...] o sistema pretende cultivar a solidariedade entre as classes, uma solidariedade da nação. Mas a solidariedade do universalismo do benefício uniforme pressupõe uma estrutura de classe historicamente peculiar, onde a vasta maioria da população é constituída por 'pessoas humildes' para quem um benefício modesto, embora igualitário, pode ser considerado adequado. Quando isso deixa de ocorrer, como acontece quando aumenta a prosperidade da classe trabalhadora e surgem novas classes médias, o universalismo do benefício uniforme promove o dualismo inadvertidamente, pois os que estão melhor de vida voltam-se para o seguro particular e para a negociação de benefícios extras para suplementar a modesta igualdade que julgam ser os padrões habituais de bem-estar. Onde este processo se desenvolve (como no Canadá ou na Grã-Bretanha), o resultado é que o espírito maravilhosamente igualitário do universalismo se transforma num dualismo semelhante ao do estado de assistência social¹¹: os pobres contam com o Estado e os outros com o mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.106).

É importante ressaltar que, segundo Vazquez (2007), o meio a partir do qual se desenvolve o EBES nessa segunda abordagem é a mobilização política da classe trabalhadora, a qual clama por políticas sociais que a auxiliem. Esse fator, por sua vez, depende da capacidade dos trabalhadores de formarem alianças. Tal disputa pelo poder político, em última instância, traduz-se no grau de desmercadorização daquele Estado, no qual haverá maior ou menor grau de dependências dos indivíduos perante à oferta de serviços do mercado. Apesar da distância ideológica entre os autores, pode-se argumentar que tanto Rawls quanto Esping-Andersen reconhecem na esfera política o valor suficiente para mudança social, seja sob à ótica da justiça ou da luta de classes.

Desse modo, considerando o critério da desmercadorização e a estratificação social, Vazquez (2007) classificada gradativamente os modelos de EBES de Esping-Andersen entre: EBES Liberal, EBES Conservador-Corporativo e EBES Social Democrata. Para o tipo liberal, há alto grau de estratificação e a mais baixa desmercadorização (VAZQUEZ, 2007). Para o EBES Conservador-Corporativo, ainda se mantém as características anteriores, no entanto, o Estado não se restringe

¹⁰ Esses serviços sociais são os mesmos elementos básicos para uma vida civilizada a que faço referência na página 46 – saúde, educação, etc.

¹¹ O estado de assistência social ao qual Esping-Andersen se refere é o Estado de Bem-Estar Social Liberal, que será apresentado abaixo.

a assistir somente aqueles comprovadamente pobres, à medida que estende sua proteção por variados sistemas de seguro social associados à consolidação das diferenças de *status* dentre a classe trabalhadora (VAZQUEZ, 2007). Atenta-se, especialmente, para a tipologia de EBES Social- Democrata, na qual há um sistema de proteção social mais abrangente e desmercadorizado. Sobre esse modelo de Esping-Andersen (1991), Vazquez (2007) elabora:

Welfare State social-democrata — as políticas sociais deste regime são de caráter universal, visando igualdade do *status* de cidadania. Os benefícios sociais são generosos e assegurados como direito pelo Estado, desvinculados de contribuição e ou comprovação de necessidade. O grau de estratificação é baixo desde que os padrões de qualidade dos programas sejam suficientemente altos para incorporar todas as classes sociais. O Estado assume a função social substituindo o mercado e a família. Este modelo é aquele que possui o maior grau de desmercadorização, pois a política social busca emancipar o indivíduo do mercado. O regime social-democrata desenvolveu-se nos países escandinavos (Suécia, Noruega e Dinamarca¹²), onde o movimento dos trabalhadores foi capaz de construir alianças políticas e manter o controle parlamentar durante um período significativo de tempo, tornando possível estabelecer políticas sociais universais e políticas econômicas comprometidas com o pleno emprego (VAZQUEZ, 2007, p.52-53).

Pode-se observar como há uma semelhança considerável entre os modelos de Titmuss (1963) e Esping-Andersen (1991), ao menos no que diz respeito às características dos grandes marcos conceituais. O Estado de Bem-Estar Social Residual muito se assemelha ao Estado de Bem-Estar Social Liberal, o Meritocrático-Particularista ao conservador-corporativo e o Institucional Redistributivo ao Social-Democrata. Destarte, as mesmas relações estabelecidas entre Rawls, Marshall e os Estados de Bem-Estar Social democrata são aplicáveis. Contudo, é importante notar como no segundo modelo há uma preocupação maior de se explicar as razões para o surgimento dos diferentes tipos de EBES, o que escapa à elaboração do primeiro. Ambos os modelos trazidos neste trabalho servem ao propósito de ilustrar algumas maneiras como podem ser qualificados os EBES. Embora sejam representações significativas e tenham papel fundamental para interpretação da realidade, tratam-se

¹² É importante reforçar que os modelos de EBES são tentativas de compreender fatos históricos, geográficos, socioeconômicos, etc. Como tais, refletem a interpretação da época e não necessariamente correspondem à realidade atual vivida nos países citados. No entanto, ainda são instrumentos úteis para ilustrar abordagens distintas no que tange aos sistemas de proteção social.

também, em medida razoável, de abstrações da realidade, às quais escapa a singularidade de cada fenômeno específico.

Com efeito, conhecer um pouco dos modelos de EBES permitirá compreender em que medida tal estrutura dialoga com os princípios de justiça como equidade de Rawls e o status de cidadania de Marshall. Essa discussão é da maior importância, haja vista que é a partir de um acesso a tais políticas sociais que se alcança um estágio de sociedade próximo àquela considerada como bem-ordenada, na qual a cooperação social a propulsiona para patamares mais avançados de desenvolvimento. De forma semelhante, é a política social o instrumento muitas vezes utilizado para fornecer bens e serviços imprescindíveis para atingir um estágio civilização na qual seus integrantes partilhem da herança social. As tipologias de EBES retratam a forma de intervenção estatal frente às novas relações de dependência que emergiram no mundo moderno. Ao garantir-se uma oferta de serviços sociais de maneira universal e de qualidade, os quais se aproximam dos bens sociais primários de Rawls e do escopo dos direitos sociais de Marshall, o Estado proporciona os integrantes da sociedade meios de perseguir a própria concepção de boa vida, em especial, os mais pobres.

Assim, de maior enfoque para este trabalho, estão as políticas sociais de um EBES. Em particular, reserva-se maior atenção às PATR, as quais enfrentam problema notório no contexto socioeconômico brasileiro. A rigor, como componente dos bens sociais primários de Rawls, a dimensão da renda e da riqueza tem importância característica no Brasil, uma vez que o país apresenta um expressivo contingente populacional com baixo acesso a esses recursos¹³.

¹³ Adiante serão apresentadas estatísticas relacionadas à realidade socioeconômica brasileira.

2.4 Políticas assistenciais no Brasil

A teoria de justiça como equidade de John Rawls (2002) preconiza uma sociedade calcada na cooperação social como seu mecanismo de desenvolvimento. Em princípio, cada um possui papel para desempenhar, cuja compensação é proporcional ao nível de responsabilidade assumida perante à sociedade (RAWLS, 2002). Nesse contexto, os integrantes da sociedade são livres para definir suas ocupações de acordo com a concepção própria de boa vida e, a todos, são garantidas as condições materiais mínimas para materializá-la (RAWLS, 2002). A realidade brasileira, entretanto, vai de encontro a essa teoria, principalmente, ao segundo princípio de justiça como equidade de John Rawls. Segundo o IBGE, a partir de dados da PNADC, o Índice de Gini para o rendimento domiciliar *per capita* no Brasil em 2020 foi de 0,524. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), este indicador é responsável por medir

[...] o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (WOLFFENBUTTEL, 2004).

O resultado apresentado pelo Brasil o coloca como um dos países mais concentradores de renda no mundo, o que, em primeira análise, não fere os princípios de justiça com equidade de Rawls. Isso porque seu segundo princípio de justiça permite que hajam desigualdades sociais, desde que contribuam para o benefício de toda a sociedade, em especial para os mais pobres. Nesse sentido, a concentração de renda não é necessariamente um problema, haja vista que, caso fossem assegurados patamares dignos até para os níveis mais baixos, não haveria impedimento para cada um perseguir a própria concepção de boa vida. Os distintos níveis de renda seriam, à luz da teoria de justiça como equidade, consequência da escolha individual frente ao compromisso com as responsabilidades sociais (RAWLS, 2002).

Contudo, o escopo socioeconômico do Brasil não revela uma sociedade onde se pode considerar que as desigualdades sociais sejam justas. De acordo Neri (2021), da Fundação Getúlio Vargas, o Brasil apresentava cerca de 23,1 milhões de pessoas, aproximadamente 11% de sua população, abaixo da linha da pobreza em 2019. O extinto Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a partir da iniciativa *World Without Poverty* (WWP) ou Mundo Sem Pobreza (MSP), qualificava como linha da pobreza um patamar de renda “[...] abaixo do mínimo essencial para suprir as necessidades básicas humanas” (MSP, 2022). Já nesse primeiro momento, fica evidente como não há, na sociedade brasileira, conformidade com os princípios de justiça como equidade, tendo em vista o número assustadoramente expressivo de pessoas que não dispõem dos meios necessários para uma existência digna¹⁴.

Considerando esse cenário torpe, inserem-se as políticas assistenciais de transferências renda, com o objetivo de complementar os rendimentos daqueles indivíduos cujos níveis originais não são suficientes para suprimir as necessidades mais básicas. Tradicionalmente no Brasil, tais políticas atuam de maneira focalizada, ao concentrarem seus esforços sobre variados públicos alvos, notavelmente sobre aqueles com os menores patamares de renda. O recorte relacionado à intervenção do Estado brasileiro, aos moldes de um EBES, neste trabalho começa com o BPC, criado em 1974 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS). De acordo o Ministério da Cidadania (MC) (2022), sucessor institucional do MDS, trata-se de um programa de transferência de renda destinado aos idosos e às pessoas com deficiência. Para estar qualificado a receber o benefício, é necessário comprovar nacionalidade brasileira ou portuguesa, sendo que, para a última, é requerida residência no Brasil. Concomitantemente, são elegíveis para receber o benefício pessoas idosas com idade igual ou superior a 65 anos e com renda familiar *per capita* igual ou menor a um quarto do salário mínimo. Do ponto de vista das pessoas com deficiência, a cobertura é vinculada somente à comprovação de condição incapacitante, seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, cujos efeitos perdurem a mais de 2 anos (MC, 2022). O benefício não necessita de contribuição previa ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para se ter direito ao seu recebimento.

¹⁴ Adiante, será argumentado que o número de pessoas que não dispõe dos meios necessários para uma existência digna é ainda maior no Brasil.

Outro programa assistencial importante no Brasil é programa BF, programa de transferência de renda que vigorou de 2003 até 2021. De acordo com Souza (2011), o BF foi um programa do governo federal criado a partir da unificação de outras quatro políticas assistenciais da época: o Auxílio Gás, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Tratava-se de um programa de combate à pobreza, o qual previa complementos de renda proporcionais à necessidade dos usuários cadastrados (MDS, 2017). Nesse sentido, os valores variavam em função da intensidade do quadro de vulnerabilidade social, classificado como “pobreza” ou “extrema pobreza”. Ainda de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2017), as famílias consideradas extremamente pobres, isto é, com renda mensal *per capita* de até R\$ 85,00 mensais, estariam elegíveis para recebimento do benefício, indistintamente. Por sua vez, famílias consideradas pobres, isto é, com renda mensal *per capita* entre R\$ 85,00 e R\$ 178,00, precisavam conter um indivíduo de até 17 anos em sua composição, a fim de estarem elegíveis para recebê-lo. Ademais, para esta última situação, era necessário também comprovar frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens entre 15 e 17 anos. Do ponto de vista da saúde, era necessário comprovar vacinação em dia para crianças entre 0 a 6 anos de idade e gestantes precisavam comprovar realização de acompanhamento pré-natal.

Recentemente, o programa BF foi substituído pelo AB, uma PATR coordenada pelo MC que passou a vigorar em 2022. De acordo com último órgão, trata-se de uma política voltada a mitigar situações de pobreza e extrema pobreza, de forma similar ao seu antecessor. As faixas de extrema pobreza e de pobreza foram atualizadas, as quais passaram de R\$ 89,00 para R\$ 105,00, e de R\$ 178,00 para R\$ 210,00, respectivamente (MC, 2022). De forma semelhante ao BF, famílias em situação de extrema pobreza são elegíveis para o programa incondicionalmente, ao passo que, para a faixa de pobreza, mantém-se o critério de composição familiar, isto é, só recebem o benefício aquelas famílias que possuem um adolescente em sua composição. Entretanto, o limite da idade foi alterado, passando de 17 para 21 anos. Além disso, o novo programa também mantém outras assistências a grupos focalizados: O Benefício Primeira Infância, para crianças de 3 anos de idade, o Auxílio Esporte Escolar, para estudantes entre 12 e 17 anos de destaque nos Jogos Escolares Brasileiros, entre outros (MC, 2022).

Logo, fica evidente como todas as políticas sociais apresentadas acima possuem algum tipo de condição para recebimento do benefício, sendo essa circunstância comumente associada a três fatores principais: idade, trabalho e renda. Em última instância, a condicionante da idade está relacionada à dimensão do trabalho, no que tange ao potencial para tal. Isso porque a População Economicamente Ativa (PEA) “compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo” (IBGE, 2010) e seu cálculo considera pessoas entre 16 e 60 anos de idade. No programa BF e, da mesma forma para o AB, por exemplo, o benefício é tão maior quanto o número de jovens de até a respectiva idade limite. Este incentivo financeiro se justifica como estímulo às famílias para manterem os jovens na escola e, momentaneamente, fora do mercado de trabalho, cujas implicações para seu ingresso precoce se relacionam com a evasão escolar (IBGE, 2020). Analogamente, para o BPC, pessoas idosas e com deficiências crônicas, cujo potencial para o trabalho é naturalmente reduzido, estão elegíveis para o benefício. O potencial para trabalho ou, nesses casos, a redução dele, é colocado, portanto, como critério relevante de elegibilidade àquelas políticas assistenciais. Nesse sentido, percebe-se como o Brasil se enquadra como Estado Meritocrático-Particularista/ Conservador-Corporativista nas tipologias de EBES de Titmuss (1963) e Esping-Andersen (1991), respectivamente, à medida que vincula, parcialmente, o acesso a essas políticas sociais ao trabalho.

No tocante ao outro fator, percebe-se uma estrita vinculação entre a elegibilidade do benefício social e patamares baixos de renda. Todas as políticas sociais trazidas requerem comprovação de níveis de renda, *per capita*, consideravelmente abaixo do salário mínimo, cujos complementos não são suficientes para ultrapassar essa marca. No entanto, de acordo com publicação realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2019, o próprio valor do salário mínimo já era muito abaixo do que deveria ser, considerando as determinações constitucionais (CF88) expressas no artigo 7º, inciso IV:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene,

transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (PLANALTO FEDERAL).

A pesquisa revela que, para o mês de novembro daquele ano, o salário mínimo deveria equivaler a R\$ 4021,39, mais de quatro vezes o valor da época de R\$ 998,00. A base para o cálculo estimado pela instituição utiliza o custo da cesta básica mais cara do Brasil aplicado às orientações constitucionais, ou seja, o necessário para suprir as necessidades vitais básicas de uma família de quatro pessoas. De maneira complementar, dados da PNADC de 2019 revelam que o rendimento médio mensal real proveniente de todos os trabalhos daqueles compreendidos entre os 80% e 90% mais ricos do Brasil foi de R\$ 3422,00, inferior ao salário considerado pela DIESE como o necessário para suprir as necessidades básicas de uma família. Para a metade da população com os menores rendimentos, a média foi de R\$ 850,00, inferior ao próprio salário mínimo da época (IBGE, 2019). O rendimento médio mensal da população oriundo de todos os trabalhos foi de R\$ 2308,00, ainda abaixo ao salário sugerido pela DIESE. Naquele ano, haviam 209,5 milhões de pessoas residentes no Brasil, das quais 92,5 milhões (44,1%) possuíam rendimentos de todos os trabalhos. Atualmente, o quadro geral é ainda mais grave. Segundo dados de abril de 2022 da mesma entidade, o salário mínimo deveria equivaler a R\$ 6754,33, mais de cinco vezes e meia o atual valor de R\$ 1212,00.

À luz da teoria de justiça como equidade de John Rawls, algumas observações sobre a natureza dos programas assistenciais brasileiros merecem as devidas considerações. Primeiramente, nota-se como se tratam de políticas focalizadas, ou seja, há critérios específicos para caracterizar o público alvo elegível para recebimento dos benefícios – notavelmente, idade, trabalho e renda. Em alguma medida, pode-se argumentar que esse aspecto não está alinhado com os princípios de justiça como equidade, à medida que não garante acesso universal a condições materiais necessárias para perseguir a própria concepção de boa vida, particularmente, a renda. A natureza focalizada daqueles programas exclui pessoas que precisariam de complementos de renda para perseguir a própria concepção de boa vida, tendo em vista os baixos níveis de renda que acometem grande parte da população brasileira. Várias pessoas, mesmo acima das linhas de pobreza e extrema pobreza, não são capazes de executarem os projetos de vida desejados em razão de

constrições econômicas, o que tolhe o ideal de liberdade expresso pelo primeiro princípio da justiça e deslegitima as desigualdades sociais previstas pelo segundo.

Ademais, o valor dos benefícios está muito aquém do necessário para garantir uma vida alinhada com os princípios de justiça de Rawls. Ao colocar maior enfoque sobre o segundo princípio de justiça com equidade, as desigualdades sociais no Brasil não existem em favor dos mais vulneráveis, pois parte majoritária da população sobrevive com uma renda inferior ao mínimo necessário para suprir as necessidades vitais básicas, que dirá empreender projetos de vida mais ambiciosos. Como contramedida, os programas de assistência social, sob o viés da renda, são insuficientes para reverter essa situação, uma vez que não abrangem toda sociedade e não suprem níveis adequados de renda.

De maneira semelhante, tais restrições impostas pela focalização de tais programas também podem ser discutidas à luz da teoria de Marshall e seu status de cidadania. Como integrantes da sociedade e, portanto, detentores de direitos e deveres iguais, a focalização dos programas afeta a habilidade de cada um se desenvolver e participar da herança social, uma vez que o recorte de renda adotado pelos programas não é adequado para garantir que indivíduos acima dele estarão em situação minimamente necessária para gozar de seus direitos e deveres, isto é, possuírem condições mínimas para uma existência digna. Estar acima da linha da pobreza não garante um acesso satisfatório a serviços essenciais, como habitação, saúde, segurança, educação, esta última de particular importância para o sociólogo inglês para o desenvolvimento das faculdades pessoais de interpretação da realidade.

Considerando a análise acima, este trabalho busca defender que uma política de transferência de renda universal e incondicional, isto é, sem a necessidade de prestar contrapartidas para receber o benefício, seja uma alternativa em maior conformidade com os princípios de justiça como equidade de John Rawls, com o status de cidadania de Marshall e, assim, mais adequada para a realidade brasileira. Ainda que o valor ainda não fosse suficiente para suprir as necessidades vitais básicas no país, uma política com essa natureza prezaria por uma noção equânime de justiça distributiva, à medida que aproximaria, indistintamente, os integrantes da sociedade de dispor dos bens sociais primários necessários, em particular, a renda, para perseguir a própria concepção de boa vida. Este zelo pela universalidade dialoga diretamente com o papel que princípio da equidade assume dentro da teoria liberal de justiça de Rawls. Ao estabelecer valor equitativo para as liberdades políticas e

igualdade equitativa de oportunidades, o autor revela preocupação de se garantir que todos os integrantes da sociedade sejam capazes de ter uma vida digna e justa. No Brasil, onde grande parte da população não atinge patamares de renda suficientes para suprir as necessidades vitais básicas, garantir aqueles princípios perpassa, em alguma medida, por soluções que minimizem os baixos níveis de renda, condição que afeta brasileiros para além da linha da pobreza e da extrema pobreza.

Do ponto de vista da teoria de Marshall, a universalidade também pode representar uma maneira real de gozar dos direitos e deveres na sociedade. O amplo acesso a bens e serviços fundamentais poderia ser conquistado ao elevar os níveis de renda até um patamar no qual a todos seria efetivamente garantido condições adequadas de se manterem materialmente. Esse complemento de renda proporcional à necessidade permitiria a cada um se desenvolver e partilhar da herança social. Destarte, uma política de transferência de renda universal e incondicional apresenta-se como uma alternativa interessante para esse trabalho, à luz dos princípios de justiça como equidade de John Rawls e do status de cidadania de Marshall.

Para se considerar novas alternativas para as políticas assistenciais do Brasil, é necessário, inicialmente, explicar o que significa as classificações de “universal e incondicional”, além de entender como esses atributos se manifestam dentro daquelas políticas sociais. A primeira característica, como o próprio nome sugere, qualifica uma política na qual qualquer cidadão brasileiro estaria apto a receber o benefício, indistintamente. Segundo Barr (1998), essa perspectiva antagoniza com a alternativa de focalização, a qual pode assumir três modalidades distintas: renda, indicadores e autosegmentação. Em especial, o viés da renda é aquele que visa resguardar aqueles com seus menores rendimentos. De forma geral, a grande maioria das políticas assistenciais trazidas neste trabalho se relaciona com essa característica, à medida que a componente renda é fator preponderante para recebimento tanto do BPC, do extinto BF e do atual AB. Ainda que esse modelo logre êxito por conseguir efetivamente abarcar a parcela da população mais privada de renda e riqueza, Barr (1998) atenta-se para alguns possíveis problemas que decorrem da focalização.

O primeiro refere-se aos desincentivos ao trabalho e à poupança, em função da armadilha da pobreza (BARR, 1998). Freitas (2019) a conceitua como um fenômeno a partir do qual incrementos de renda, advindos do trabalho ou de qualquer outra fonte, implicariam perdas no valor recebido pelo programa de assistência social,

de maneira a reduzir o montante de renda total acumulado. Nesse contexto, procurar trabalho poderia tornar-se desinteressante quando acréscimo salarial fosse menor que o benefício recebido sem fazê-lo. Todavia, para realidade brasileira do programa BF, Oliveira e Soares (2013) entendem que não há esse efeito preguiça. Não obstante, outras críticas são elaboradas no que tange ao aspecto da focalização.

O segundo problema relaciona-se ao estigma social que se desenvolve a partir da assistência social exclusiva para a camada mais pobre da população (BARR, 1998). Marins (2017), ao estudar os fatores de estigma social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, revela como o processo de cadastramento dos beneficiários perpassa por uma série de julgamentos de natureza moral, na qual as comunidades locais avaliam quem seria digno ou não a receber tais benefícios. Nesse escopo, por exemplo, a autora mostra como mulheres são julgadas de acordo com a forma como gastam a renda e homens pela suposta falha no papel de provedor da família (MARINS, 2017). Complementarmente, Rego e Pinzani (2014), mostram como o relacionamento entre os gestores na ponta de tais políticas e os próprios beneficiários pode ser um meio reprodutor de estigmas sociais. Os pesquisadores observaram como o tratamento muitas vezes era permeado por linguagem inadequadas e humilhações, a partir de termos de cunho pejorativo como a própria classificação de “beneficiário”. Essa estrutura de reprovação sugere que aqueles os quais recebem qualquer espécie de assistência gozam de uma posição de menor prestígio na hierarquia social, algo similar ao imaginário que percorria a sociedade inglesa descrito por Marshall de associar pobreza ao fracasso pessoal.

O último problema, por sua vez, relaciona-se com a falta de acesso à informação. Segundo Barr (1998), pode haver um desconhecimento por parte do contingente mais vulnerável da população quanto aos seus respectivos direitos sociais, ou até exclusão por falta de financiamento. Lavinhas, Cobo e Gentil (2015), ao estudarem o desenho da política do BF, revelam como havia 36 milhões de pessoas cadastradas no programa BF que não eram contempladas pelo benefício por falta de verba. Marshall (1967) já se atentava para o risco do direito formal não se demonstrar na prática, ao trazer suas considerações sobre o direito de propriedade na Inglaterra do século XIX.

Sobre a condicionalidade, de acordo com Freitas (2019), pode-se conceitua-la como o ato de vincular a elegibilidade para recebimento do benefício a algum tipo de contrapartida, notavelmente relacionadas à procura por emprego ou à

qualificação profissional. Kerstenetzky (2009), ao analisar o programa BF, defende que o estabelecimento de condicionalidades relativas à educação e à saúde pode ter efeitos indesejados, à medida que um serviço público de baixa qualidade não fomenta a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Barr (1998), por sua vez, aponta que imposição de condicionalidades pode levar a inefetividade das políticas assistenciais, em particular, da redução da pobreza, tendo em vista que nem todos integrantes do público alvo podem se enquadrar nelas e o privilégio a determinados tipos de conduta aviltaria a autonomia individual. Em alguma medida, esse desrespeito à autonomia atinge também a esfera da liberdade, princípio de maior importância para John Rawls. Nesse sentido, políticas assistenciais de caráter condicional prejudicariam a liberdade de cada um de escolher o próprio projeto de vida, uma vez que recompensariam certos tipos comportamentos (BARR, 1998). Ademais, ao não estenderem a todo público alvo as mesmas oportunidades de superarem as desigualdades econômicas, essa característica vai de encontro ao segundo princípio de justiça de Rawls, ao não garantir um sistema efetivo de igualdade de oportunidades, especialmente para aqueles mais pobres. Do ponto de vista de Marshall, pode-se interpretar uma situação na qual não há uma abrangência satisfatória da sociedade, tendo em vista que a estrutura de direitos não está efetivamente acessível a todos. No Brasil, principalmente, onde a maioria não dispõe de patamares suficientes de renda e riqueza, esses riscos podem ser ainda mais intensos.

A respeito das políticas incondicionais e universais, Van Parijs e Vanderborght (2017) apresentam o conceito de uma renda básica como alternativa preferível para as PATR. De acordo os autores, o conceito de RBC pode ser entendido como “uma renda paga em dinheiro para cada membro individual de uma sociedade, independentemente de renda de outras fontes e sem condicionalidade (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017, p.4). Os autores salientam a importância dessa política ter caráter individual, o que, de acordo com os autores, assegura a subsistência e garante liberdade real de decisão.

Sobre a universalidade, Van Parijs e Vanderborght (2017) argumentam algumas vantagens de aplicá-la, em especial, três. A primeira refere-se ao zelo ao princípio de igualdade, uma vez que, ao estender o benefício a todos, afastar-se-ia de critérios clientelista ou arbitrários, além de evitar gastos com a gestão de quem deveria recebê-lo. Sob a dimensão da renda, essa característica vai ao encontro dos

princípios de justiça como equidade de John Rawls e do status de cidadania de Marshall, à medida que estabelece um sistema de igualdade de oportunidades e fomenta a autonomia individual de buscar a própria concepção de boa vida. O acesso universal ao benefício pode proporcionar que um maior número de indivíduos atinja níveis de renda suficientes para provê-lo dos bens e serviços fundamentais – saúde, educação, segurança, entre outros, importantes tanto para a teoria de justiça de Rawls quanto para o status de cidadania de Marshall.

A segunda vantagem relaciona-se com o problema do estigma social. Ao estabelecer abrangência universal, são evitados que se formem estigmas sobre os beneficiários, o que, segundo os autores, aumenta a coesão social (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017). À luz do segundo princípio de justiça de Rawls, a universalidade colabora para melhorar situação dos menos favorecidos, pois zela por uma condição de maior autoestima e dignidade. Ademais, do ponto de vista de uma sociedade bem-ordenada, o crescimento da coesão social pode ser associado à elevação da cooperação social, de maneira a aproximar a sociedade em questão daquele modelo preconizado por Rawls. Aproveitando da discussão trazida por Marshall, um dos problemas do estigma social se relaciona com a associação presente na sociedade brasileira de atrelar a pobreza a um desempenho individual insuficiente. Nesse contexto, como evidenciam os estudos de Marins (2017) e Rego e Pinzani (2014), receber assistência social pode prejudicar o indivíduo, ao ser alvo de julgamento morais e tratamento pejorativo. Desse modo, a natureza incondicional para PATR pode proporcionar um cenário mais ajustado ao status de cidadania de Marshall, já que fomenta uma sociedade onde mais indivíduos possam ser acolhidos pela sociedade e partilhem da herança social, ao invés de serem agredidos por consequências muitas vezes ocasionadas pelas contingências naturais e sociais.

Para Van Parijs e Vanderborght (2017), a terceira vantagem, por fim, atua no âmbito do mercado de trabalho, na proporção que possibilita que a escolha da profissão seja guiada pelo desejo individual e não por necessidade. Trabalhos degradantes ou arriscados poderiam ser evitados, de acordo com as preferências de cada um (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017). Nesse sentido, a escolha da profissão estaria mais próxima do cálculo de responsabilidades concebido por Rawls (2002) e não por questões de natureza contingencial. Mais uma vez, a liberdade real de perseguir a concepção de boa vida seria preservada, no que tange à preservação da autoestima e da escolha individual. Complementarmente, essa disponibilidade de

escolha conversa com o livre gozo dos direitos civis de Marshall, o primeiro pilar para se estabelecer um efetivo status de cidadania na sociedade.

Sobre a incondicionalidade, o argumento trazido pelos autores é parecido com o anterior: a existência de condicionalidades pode ocasionar uma armadilha do emprego, na qual o indivíduo se submete a trabalhos não desejados para se enquadrar nos critérios de elegibilidade do programa (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017).

As tentativas de implementar programas assistenciais de transferência de renda com caráter universal e incondicional ainda são incipientes no Brasil. Freitas (2017), ao apresentar a trajetória política de Eduardo Matarazzo Suplicy, o faz como defensor de longa data de projetos de RBC. O economista e ex-senador participou de alguns projetos que tinham como objetivo estabelecer um programa de renda mínima universal e incondicional, como o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) pelo projeto de lei (PL) nº 80/1991 (FREITAS, 2017). De acordo com Suplicy (2002), a proposta sugeria a adoção de um imposto de renda negativo para os residentes do país, maiores de 25 anos, e que auferissem rendimentos inferiores a 2,5 vezes o salário mínimo da época, complementando em até 50% a diferença entre o salário e aquele patamar de renda. Apesar de aprovado pelo senado, o projeto nunca foi levado a votação na Câmara dos Deputados.

Em 1999, novamente o economista tentaria materializar a RBC, a partir do PL nº82 do senado, o qual buscava estabelecer uma fonte de financiamento para o programa de 1991 (FREITAS, 2017). Ainda segundo o autor, o PL instituía o Fundo Brasil Cidadania, responsável por arrecadar os recursos necessários para implementação do PGRM. De forma semelhante, o projeto aprovado pela Comissão de Cidadania e Justiça do Senado em 2000 foi engavetado e, até então, não votado pela outra casa legislativa (FREITAS, 2017). Notavelmente, o esforço de maior êxito de Suplicy foi inicialmente apresentado em 2001 - uma outra proposta de renda básica universal e incondicional. De acordo com Freitas (2017),

A lei original previa que todo cidadão residente há pelo menos cinco anos no Brasil poderia receber um benefício monetário, em parcelas iguais e mensais; previa que o valor do benefício deveria ser definido pelo Poder Executivo, sendo suficiente para atender as despesas de subsistência (FREITAS, 2017, p.51).

A versão final do PL precisou ser alterada, a fim de colocá-lo em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa modificação previa que o programa fosse implementado de maneira gradual, de modo a comportar a realidade orçamentária e fiscal Poder Executivo, além de priorizar aqueles mais necessitados (SUPLICY, 2002). Após tramitação tanto pelo Senado Federal quanto pela Câmara dos Deputados, o PL foi sancionado pelo ex-presidente Lula em 8 de janeiro de 2004, como a Lei nº10.835, a qual é trazida na íntegra abaixo.

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser 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.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no **caput** deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (PLANALTO FEDERAL).

Conforme disposto acima, trata-se de uma lei que prevê a instituição de um benefício de caráter universal e incondicional para todos os brasileiros natos ou residentes a pelo menos 5 anos. Ao considerar a natureza igualitária e universal do programa, pode-se estabelecer um paralelo entre as contribuições de John Rawls

sobre justiça como equidade e esse ordenamento legislativo. Ainda que o autor se afaste da igualdade de renda pura, pode-se relacionar o estabelecimento de uma RBC com o segundo princípio de justiça como equidade. Neste, atenta-se para igualdade equitativa de oportunidades, cujo objetivo maior é possibilitar que cada um possa perseguir a própria concepção de boa vida. Desse modo, a lei nº 10.835 aproxima-se do justo à medida que serve como instrumento para tal, isto é, um meio para alcançar condições materiais satisfatórias, notavelmente, via acesso à renda. Parijs (1997) já sugeria essa aproximação, ao elaborar suas reflexões sobre o que constituía uma sociedade justa. Nesse contexto, o autor afirma:

O “princípio da diferença” poderia ser a “justificação para o sistema de renda mínima garantida, pois no rol dos ‘bens primários’ estão as bases sociais do autorespeito” necessárias para dar à pessoa um sentido firme de seu próprio valor e a confiança em si necessária para a perseguição de seus fins. Para que isto ocorra é necessário que o benefício seja distribuído de uma maneira que não estigmatize os beneficiários e que essa distribuição se faça em particular, sem controle dos recursos e sem controle da vida privada. Tratar-se-ia de uma “renda concedida de modo incondicional a cada cidadão (ou residente permanente), quer tenha ou não emprego, quer pense ou não em ter um, qualquer que seja sua condição conjugal e qualquer que sejam os seus rendimentos provenientes de outras fontes” (VAN PARIJS, 1997, p.177-179).

De forma complementar, Gargarella (1995) relaciona a existência de um programa de renda básica universal com os princípios igualitários de justiça, os quais partilham de estreita relação com a teoria de justiça com equidade de John Rawls. Como maneira de contornar as contingências naturais e sociais, o benefício, de caráter universal e incondicional, pode ser considerado uma alternativa para proporcionar maior liberdade para as pessoas perseguirem a própria concepção de boa vida, desde que o valor seja adequado para tal. Concomitantemente, representa uma possibilidade de mais fácil implementação operacional e com menores prejuízos morais, já que se afasta da estigmatização social dos beneficiários. De maneira análoga, o acesso à renda também dialoga com a proposta de Marshall e o status de cidadania, uma vez que os direitos civis, políticos e sociais poderiam ser efetivamente revertidos em acesso a bens e serviços essenciais, como saúde, segurança, educação, etc. Sobre a relação entre RBC e a teoria de justiça como equidade de Rawls, Gargarella (1995) elabora:

A adoção de uma renda básica universal atenderia aos preceitos de uma sociedade justa, porque não dá lugar às chamadas “arbitrariedades morais” (circunstâncias que são produto da “loteria natural” – recursos materiais, talento, etc.). Um sistema institucional que concede, incondicionalmente, um benefício a todos os cidadãos, estaria respondendo adequadamente a princípios igualitários, ainda mais se levarmos em consideração que o que está em jogo é a subsistência das pessoas (GARGARELLA, 1995, p.326).

A despeito de sua promulgação em 2004 e vigência prevista para 2005, a Lei nº10.835 não foi regulamentada e o benefício nunca efetivamente implementado. Por outro lado, o dispositivo serviu como um importante marco para avanço da pauta no Brasil, servindo como modelo para iniciativas mais tímidas, principalmente no âmbito municipal. No interior de São Paulo, no município de 25 mil habitantes de Apiaí, foi aprovado em novembro de 2013 a lei municipal nº41, a qual instituía a renda básica incondicional para os residentes do município a pelo menos cinco anos (FREITAS, 2017). A legislação ordinária previa a criação do Conselho Municipal de Renda Básica de Cidadania (CMRBC) e do Fundo Municipal de Renda Básica de Cidadania (FMRBC), responsáveis por gerir o programa e financiá-lo, respectivamente (FREITAS, 2017). De acordo com Lima (2013), os representantes do CMRBC seriam membros da sociedade civil e do poder público, cujas atribuições consistiriam em definir o valor do benefício, a frequência do pagamento, a disponibilização do balancete do FMRBC e a avaliação periódica da política. Ainda segundo o relator da lei, o FMRBC seria financiado por doações de pessoas físicas ou jurídicas, transferências do estado ou da união, entre outras (LIMA, 2013). Contudo, ambos os instrumentos normativos acima não foram criados até junho de 2022, de modo que o programa ainda não entrou em funcionamento.

Outro município que foi influenciado pela lei federal de 2004 foi Maricá, no estado do Rio de Janeiro, com cerca de 150 mil habitantes. Segundo Freitas (2017), com objetivo de direcionar os recursos recebidos pela exploração do pré-sal, o município criou em 2013 o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá (ECOSOL-CPDES); o Banco Comunitário Popular de Maricá (BCPM) e o Fundo Municipal Banco Comunitário Popular de Maricá (FMBCPM). Ainda segundo o autor, o FMBCPM é financiado por dotações orçamentária próprias do município, doações, consórcios, entre outras fontes, as quais colaboram financeiramente com o BCPM e são

gerenciadas pelo ECOSOL-CPDES (FREITAS, 2017). Em 2013, o BCPM criou a moeda social eletrônica mumbuca, a qual, inicialmente, era destinada de forma exclusiva para as famílias de renda baixa. A paridade da moeda com o real é de 1 para 1, de maneira que R\$ 1,00 equivale a 1 mumbuca, a qual foi disponibilizada via cartão magnético (FREITAS, 2017). Este, por sua vez, pode ser utilizado em diversas instituições comerciais do município, aos quais, ao final do mês, a prefeitura restitui o valor gasto pela moeda social (CERNEV&PROENÇA, 2016).

Em 2015, com a aprovação da lei nº 2641 e do decreto nº124, o programa foi ampliado e passou a ter caráter universal e razoavelmente incondicional. Isto porque, de acordo com informações da Prefeitura Municipal de Maricá (PMM) de 2022, o benefício deve ser gasto na própria cidade. De acordo com publicação no Jornal Oficial de Maricá (JOM) de 2015, a nova legislação instituiu a RBC no município, a qual prevê que todos os residentes teriam direito ao benefício, progressivamente conforme a necessidade. Disposto no art 7º, para caracterização de residência no município, é mister comprovar permanência de 1 ano na cidade para aqueles nascidos em Maricá, 2 anos para aqueles não nativos e 5 anos para estrangeiros (JOM, 2015). Além disso, o decreto nº124 de 2015, no Art 8º, determinava que todos receberiam 10 mumbucas mensalmente, priorizando aqueles com as menores faixas de renda (JOM, 2015).

Recentemente, outra proposta que chama a atenção de RBC é o PL nº 27/2021, proposto pela Câmara dos Vereadores do município de Santa Cruz do Sul. Em município com quase 140 mil habitantes (IBGE), o documento prevê a instituição de um programa de renda básica universal e incondicional a ser pago individualmente. Segundo o site da Câmara dos Vereadores de Santa Cruz do Sul (CVSCS), o único critério de elegibilidade, comum para as todas as demais iniciativas, é comprovar residência no município a pelo menos 3 anos, conforme dispõe o artigo 2º do PL. De forma semelhante aos demais programas do gênero, seu objetivo é assegurar patamares mínimos renda para garantir a subsistência (CVSCS, 2021). Como já abordado anteriormente, essa finalidade aproxima-se da teoria de justiça como equidade de John Rawls, à medida que resguarda os integrantes da sociedade das contingências naturais e sociais (GARGARELLA, 1995). Ademais, contribui para a preservação da autoestima humana, ao colaborar para que cada um disponha dos meios materiais necessários para perseguir a própria concepção de boa vida (PARIJS, 1997). À luz da teoria de Marshall, tais programas de RBC podem representar uma

alternativa mais abrangente de proporcionar que os integrantes da sociedade tenham acesso aos bens e serviços necessário para alcançar um status de cidadania e assim partilhar da herança social.

Finalmente, é válido trazer algumas críticas ao modelo de RBC, a fim de expô-lo de maneira mais completa e enriquecer a discussão. Quanto à característica de incondicionalidade que programa possui, Britto (2010) apresenta algumas considerações sobre o programa do BF que podem ser aplicáveis no caso desse trabalho. O autor traz que, sem as condicionalidades, o BF se resumiria em “dar o peixe” sem “ensinar a pescar”, tendo em vista, por exemplo, que são as condicionalidades relacionadas à comprovação de frequência escolar ou de vacinação infantil que asseguram os objetivos de longo prazo do programa – incentivar a educação e atenção com a saúde, respectivamente (BRITTO, 2010).

Do ponto de vista da viabilidade financeira do projeto, Demo (2003) alerta sobre as dificuldades práticas de se implementar um projeto de RDC no Brasil. O autor salienta que Van Parijs (1997), ao propor a aproximação da RBC com a teoria de justiça como equidade de John Rawls e sugerir sua implementação como forma de assegurar maior liberdade real para as pessoas, o faz considerando uma sociedade como a Suécia, na qual há um contingente muito menor de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza (DEMO, 2003). Gargarella (1995) também já expunha que uma das dificuldades de se implementar uma RBC universal e incondicional em sociedades pobres é o número excessivo de beneficiários e o pouco acesso a recursos. Mesmo que o Brasil possa não ser mais considerado um país pobre, é desafiador imaginar a implementação de um benefício universal e incondicional em país com mais de 200 milhões de habitantes que tenha um valor efetivamente satisfatório para permitir que cada um possa perseguir a própria concepção de boa vida.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria de justiça como equidade de John Rawls sistematiza um projeto de sociedade no qual pessoas razoavelmente autossuficientes interagem entre si sob uma lógica de cooperação social (RAWLS, 2002). Tratam-se de indivíduos racionais, auto interessados e morais, cuja interação é voltada, parcialmente, para a preservação de interesses em comum (RAWLS, 2002). Para guiar a conduta desses integrantes da sociedade, moldar sua estrutura básica, isto é, suas instituições iniciais e deliberar sobre a distribuição de bens – a parcial conflituosa da interação social, tem-se os princípios de justiça, os quais são conhecidos e aceitos por todos, além de estarem pautados por um forte senso de justiça coletiva (RAWLS, 2002). Esse modelo de sociedade é caracterizado como bem-ordenada (RAWLS, 2002).

Como forma de conceber os princípios de justiça que permeiam tal sociedade, Rawls (2002) propõe um exercício hipotético no qual os participantes encontrar-se-iam em um momento anterior ao seu ingresso na sociedade, denominado de posição original. Essa abstração é acompanhada pela condição de total ignorância sobre a natureza das contingências sociais e naturais às quais cada um estaria sujeito – o véu da ignorância (RAWLS, 2002). Nesse contexto, Rawls (2002) argumenta que seriam preferíveis princípios de justiça os quais resguardassem as pessoas das piores posições sociais, de modo a assegurar uma quantidade minimamente satisfatória dos bens sociais primários para qualquer que fosse o resultado da loteria social. Entende-se como bens sociais primários, direitos e liberdades fundamentais, renda, autoestima, entre outros (RAWLS, 2002). Nesse projeto de sociedade, no qual cada membro tem direitos e liberdades básicas assegurados, especialmente, os direitos políticos, reconhece-se a importância de garantir um sistema de igualdade equitativa de oportunidades, manifestada pelo segundo princípio de justiça (RAWLS, 2002). Assim, em uma sociedade bem-ordenada, cada um deve ter condições de perseguir a própria concepção de boa vida, à medida que todos, especialmente os mais pobres, tem acesso a uma quantidade satisfatória de bens sociais primários para buscá-la (RAWLS, 2002).

Complementarmente a essa discussão, apresentou-se as contribuições de Thomas Marshall (1967) e seu status de cidadania. Ao defender que a todos membros da sociedade, para serem reconhecidos como cidadãos e participar verdadeiramente

da herança social, precisa ser assegurado uma estrutura de direitos e deveres iguais, o autor dialoga com a teoria de justiça de Rawls, uma vez que valoriza princípios semelhantes. A importância atribuída em Rawls à liberdade é partilhada por Marshall pela garantia dos direitos civis, exemplificados pelo direito de ir e vir, pelo de trabalhar, etc. Os direitos políticos, uma extensão da expressão individual dentro da deliberação pública, também são reconhecidos por Marshall, cuja relevância assume níveis próprios dentro da teoria de Rawls. Por último, pode-se dizer que os direitos sociais muito se assemelham a uma parcela dos bens sociais primários de Rawls, à medida que são o instrumento por meio do qual o Estado garante o acesso a bens e serviços vitais para uma existência civilizada, como segurança, saúde, educação. Esta, por sua vez, é de especial importância para o sociólogo, tendo em vista que estaria intimamente associada ao desenvolvimento das faculdades humanas quanto à capacidade de refletir e interpretar a realidade (MARSHALL, 1967). Ademais, seja via uma sociedade bem ordenada e princípios de justiça como equidade, seja via os direitos civis, políticos e sociais de uma sociedade civilizada, é possível perceber como o princípio da igualdade de oportunidades é algo compartilhado pelas duas teorias. Ambos autores acreditam na necessidade de se garantir que as pessoas tenham acesso a uma quantidade de recursos satisfatória para perseguir a própria concepção de boa vida, de maneira que compete ao Estado amenizar os efeitos das contingências naturais e sociais.

Como forma de fazê-lo, os Estados modernos se organizam em EBES, cuja prerrogativa de atuação, dentre outras, é garantir a estrutura de direitos que colabore para que cada um possa levar uma vida digna. Sobre o modelo de Titmuss (1963), Vazquez (2007) argumenta que o aumento nos níveis de dependência, provocados pela deterioração das condições de trabalho, impeliu o Estado a ampliar seus serviços sociais. Posteriormente, o modelo de Esping-Andersen, por considerar insuficiente a explicação de Titmuss para explicar os diferentes tipos de EBES que surgiram em países industrializados, apresenta outras variáveis para fazê-lo. O grau de desmercadorização, por exemplo, insere o mercado com um agente importante na oferta de serviços sociais, cuja maior dependência revela uma natureza de EBES de intervenção mais pontual e com menor cobertura (ESPING-ANDERSEN, 1991). Do outro lado, EBES com alto grau de desmercadorização, de caráter universal, vinculam o acesso às políticas sociais à condição de cidadão, reforçando a igualdade de direitos preconizada pelo status de cidadania (VAZQUEZ, 2007).

Especificamente para o cenário brasileiro, a atuação do EBES ainda não figura de forma universal. Partindo das PATR, os exemplos analisados, em sua maioria, estão associados a fatores como trabalho e renda. O BPC, o extinto BF e o atual AB dependem da comprovação de patamares específicos de renda para cobertura. O caráter focalizado, por um lado, sugere um emprego mais eficaz dos recursos, já que os destina a quem mais precisa. Por outro, todavia, parte significativa da população brasileira não tem acesso a níveis de renda adequados, conforme expõe o relatório da DIEESE sobre a insuficiência do salário mínimo no Brasil para atender às necessidades básicas vitais de uma família. Não obstante, frequentemente os complementos de renda proporcionados pelas PATR trabalhadas não são ao menos suficientes para alcançar o salário mínimo atual. A própria PNADc de 2019, já revelava que a metade da população com os menores rendimentos recebia, em média, R\$ 850,00, quando o salário mínimo do ano era de R\$ 998,00.

De forma complementar, a atuação do EBES também não acontece de forma incondicional. Sobre as PATR analisadas, é observado que as condicionalidades assumem uma lógica de “dar o peixe” e “ensinar a pescar”, à medida que, ao vincular o recebimento desses benefícios à frequência escolar e à vacinação infantil, fomenta os objetivos de longo prazo dos programas de investir na educação e na saúde, respectivamente (BRITTO, 2010). Contudo, sobre esse aspecto, Van Parijs e Vanderborght (2017) já manifestavam sua preferência por PATR incondicionais, opinião essa defendida também neste trabalho. Ao estender o benefício a todos, afasta-se de critérios clientelista ou arbitrários, além de evitar gastos com a gestão de quem deveria recebe-lo (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017). Do ponto de vista individual, fomenta a liberdade de escolha e a autonomia, uma vez que não impõe aos beneficiários contrapartidas para elegibilidade do benefício (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017). Por fim, do ponto de vista coletivo, é uma característica que combate o problema do estigma social, à medida que não estabelece distinções entre os beneficiários e enfraquece julgamentos de natureza moral (PARIJS & VANDERBORGHT, 2017).

Ao longo dos últimos anos, marcos importantes foram conquistados no sentido de promover PATR universais e incondicionais. Em 2005 foi promulgada a Lei nº 10.835, a qual prevê a criação de uma RBC para todo o Brasil. Ainda que nunca tenha sido regulamentada, a iniciativa serviu de referência para que outros âmbitos governamentais passassem a experimentar a política pública. Na esfera municipal,

Apiaí, Santa Cruz do Sul e Maricá propuseram projetos de RBC, sendo que, no município carioca, a PATR já funcionava nos moldes propostos por Van Parijs e Vanderborght desde 2015, isto é, com caráter universal e praticamente incondicional.

Esse trabalho tentou explorar a teoria de justiça como equidade de John Rawls e o status de cidadania de Marshall para discutir algumas PATR no Brasil. À luz desses referenciais teóricos, buscou-se argumentar a favor de modelos de caráter universal e incondicional, comumente associados a políticas de RBC. Sendo um dos países com maior desigualdade de renda do mundo e com parte considerável da população sobrevivendo com níveis de renda insuficientes, recorreu-se aos princípios liberais igualitários partilhados por ambos autores para sugerir uma alternativa de PATR – uma que, se implementada corretamente, poderia colaborar para que cada um fosse capaz de perseguir a própria concepção de boa vida.

REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, E. G. **As três economias políticas do *Welfare State***. Revista Lua Nova, n°24.1991.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Mário da Gama Kurby. 3. ed. Brasília: UNB, 1985.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- BARR, N. **Economics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 1998 [1987].
- BRITTO, T. SOARES, F.V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Centro de estudos da Consultoria do Senado: 2010.
- CÂMARA DOS VEREADORES DE SANTA CRUZ DO SUL. **Projeto de lei do Legislativo n° 27/2021**. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/projeto-de-lei-do-legislativo-no-27-l-2021-45800>. Acesso em: 10/06/2022.
- CERNEV, A. K.; PROENÇA, B. A. **Mumbuca: a primeira moeda social digital do Brasil**. Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 15, 2016.
- CLOTET, Joaquim. **A justiça segundo John Rawls**. Porto Alegre: Edipucs, 1998.
- DEMO, P. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes: 2003.
- DIEESE. **Pelo segundo mês consecutivo, valor da cesta básica aumenta em todas as capitais**. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202204cestabasica.pdf>. Acesso em: 25/05/2022.
- DIEESE. **Preço da carne sobre em todas as capitais pesquisadas**. 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2019/201911cestabasica.pdf>. Acesso em: 07/06/2022.
- DINIZ, Simone. **Critérios de justiça e programas de renda mínima**. Revista Katálysis. Florianópolis, p. 105-114. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vdM6Zf5KMf78VYVSyRXRP6J/?format=html>. Acesso em: 03/04/2022.
- FELIPE, Sônia. **Rawls: uma teoria ético-política da justiça**. In: OLIVEIRA, Manfredo. A. Correntes fundamentais da ética contemporânea. Petrópolis: Vozes, 2001. P. 133-162.

FREITAS, F. **Renda básica de cidadania: Análise comparada da literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda**. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/renda-basica-de-cidadania-analise-comparada-da-literatura-do-brasil-estados-unidos-e-holanda/>. Acesso em: 02/06/2022.

FREITAS, F. **Renda Básica de Cidadania: Desenvolvimento do Conceito (1516-1986), Impacto Político no Brasil (1975-2016) e Experiências Aplicadas (1982-2016)**. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, Monografia de Graduação, 2017. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4909/1/Monografia%20%20Renda%20B%203%A1sica%20de%20Cidadania%20%20Fernando%20Freitas.pdf>. Acesso em: 09/06/2022.

GARGARELLA, R. **El ingreso ciudadano como política igualitaria**". In: **LO VUOLO, R. (Comp.). Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano**. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores, 1995, p. 323-342.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Índice de Gini do Rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7435>. Acesso em: 23/05/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estatísticas de gênero, PEA. Censo 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=128,-1,1,2,-2,-3&ind=4726>. Acesso em: 25/05/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Santa Cruz do Sul – Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 10/06/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rendimento de todas as fontes**, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf. Acesso em: 25/05/2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Educação**. 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7219>. Acesso em: 27/05/2022.

JORNAL OFICIAL DE MARICÁ. **Decreto 124°/2015. Ano VII, edição n° 622**. Disponível em: https://www.marica.rj.gov.br/legislacao/legislacao_tributaria/decretos/decreto_124_2015.pdf. Acesso em: 10/06/2022.

KELSEN, H. **O Problema da Justiça**. Trad. João Baptista Machado. 3ªed. Martin Fontes. São Paulo, 1998.

KERSTENETZKY, C. L. **Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Bolsa Família**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/SPc7rTD3TjSprTsnGrqKJHn/?lang=pt>. Acesso em: 07/06/2022.

LAVINAS, L.; GENTIL, D.; COBO, B. **The controversial Brazilian welfare regime**. Genebra: United Nations Research for Social Development (UNRISD), 2015.

LIMA, S.A.C. **Lei Municipal nº 041 de 11 de novembro de 2013**. Prefeitura do Município de Apiaí. 2013. Disponível em: <https://www.cmapiai.sp.gov.br/uploads/legislacao/LEI-041-INSTITUI-A-RENDAS-BASICA-DE-CIDADANIA-NO-MUNICIPIO.pdf>. Acesso em: 09/06/2022.

MANKIW, G. **Princípios de Microeconomia**. Cengage Learning. 4ªed. 2021.

MARINS, M. Bolsa Família: **Questões de Gênero e Moralidades**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1967. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf. Acesso em: 05/05/2022.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo**. Tradução de Eduardo Rogado Dias. Coimbra: Atlântida, 1961.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 07/09/2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em: 22/05/2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família: saiba quais são as regras para participar do programa**, 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/setembro/bolsa-familia-saiba-quais-sao-as-regras-para-participar-do-programa>. Acesso em: 25/05/2022.

Mundo sem pobreza. **O que é pobreza?** Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.wpp.org.br/o-que-e-pobreza/>. Acesso em: 23/05/2022.

MUSGRAVE, R.A. MUSGRAVE, P.B. **Finanças públicas: Teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NERI, M. **Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia**. Fundação Getúlio Vargas. FGV Social. 2021. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Desigualdade_de_Impactos_Trabalhistas_na_Pandemia_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf. Acesso em: 23/05/2022.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. "Efeito preguiça" em programas de transferência de

renda? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

Planalto Federal. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25/05/2022.

Planalto Federal. **Lei Orgânica da Assistência Social, de dezembro de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 20/06/2022.

Planalto Federal. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 09/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Mumbuca é reconhecida em artigo como a moeda social mais forte do país**. 2022. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2022/03/13/mumbuca-e-reconhecida-em-artigo-como-a-moeda-social-mais-forte-do-pais/>. Acesso em: 10/06/2022.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2 ed. São Paulo: Ática, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pissetta; Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REGO, W.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, André, P. **Políticas de distribuição de renda e o Bolsa-Família**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9995>. Acesso em: 15/04/2022.

SUPLICY, E. M. **Renda básica de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2012 [2002].

TITMUSS, R. M. **Essays on the Welfare State**. Surrey: Unwin Brothers. 1963.

TRINDADE, Ubitaran. **Justiça distributiva: uma leitura da obra de John Rawls**. São Leopoldo: UNISIONOS, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2031>. Acesso em: 18/03/2022.

VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, Y. Basic Income: **A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

VAN PARIJS, P. **O que é uma sociedade justa?** São Paulo: Ática, 1997.

VAZQUEZ, D, A. **Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen.** Revista Pensamento e Realidade. nº21.2007

WOLFFENBUTTEL, A. **O que é? – Índice de Gini.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2004. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,pobres%20e%20dos%20mais%20ricos.. Acesso em: 23/05/2022.