

# A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO: UMA LEITURA DAS POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA COM BASE NA EMANCIPAÇÃO DO CIDADÃO

Anselmo Laghi Laranja<sup>1</sup>

Daury Cesar Fabríz<sup>2</sup>

---

*Fecha de publicación: 01/02/2016*

**SUMÁRIO:** Considerações iniciais. **1.** O substrato constitucional para as políticas públicas no Brasil após a Constituição Federal de 1988. **2.** A socialização das necessidades privadas e o ideal da cidadania universal: uma releitura do papel político do Estado na concretização das condições materiais mínimas dos indivíduos. 2.1. O papel do Estado brasileiro na redistribuição de renda. **3.** Contrapontos da política de redistribuição de renda. 3.1 A característica da retroalimentação da marginalização dos indivíduos. 3.1. A característica de meio das políticas de redistribuição de renda em uma democracia social. 3.2. Os riscos da não concordância

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Colatina (1990) e mestrado em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (2005). Doutorando em Direito e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Atualmente é professor da Faculdade Novo Milênio e juiz de direito - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria geral do processo civil, direito processual civil, direitos humanos, exclusão social, violência e identidade, idoso e corrupção.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pelo Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha (1988), graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (1994), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1998) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). Atualmente é advogado - Fabríz, Ulhoa & Advogados Associados, presidente da Academia Brasileira de Direitos Humanos, professor doutor nível I da Faculdade de Direito de Vitória e professor associado III da Universidade Federal do Espírito Santo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos humanos, direitos fundamentais, direito constitucional, deveres fundamentais e democracia.

entre a distribuição de renda e seus fins. 3.2.1. Cooptação política. 3.2.2 Apatia política pela satisfação das necessidades materiais dos indivíduos. Considerações Finais. Referências.

#### **RESUMO:**

O presente artigo visa, sob um prisma jurídico-sociológico, a analisar como o ordenamento jurídico brasileiro vigente trata as questões das políticas públicas e a possibilidade de se realizar justiça social com elas. Para tanto, fez-se necessário entender os pressupostos que guiam o texto constitucional e os valores sociais do nosso tempo. A partir de revisão bibliográfica dos textos legais vigentes e de textos de doutrinas especializadas em filosofia política e sociologia brasileira, esses pressupostos puderam ser enxergados quando se analisou como o paradigma democrático da antiguidade se diferencia do paradigma moderno e, além disso, como a realidade social brasileira não se adequa aos moldes americanos e europeus da construção da cidadania. Dessa forma, o problema aqui discutido sugere que as políticas públicas brasileiras de distribuição de renda desempenham um papel ainda mais relevante na construção de uma sociedade justa e livre que nos países centrais e que, se não forem utilizadas da forma correta, correm o risco de perpetuar a falta de efetividade dos direitos fundamentais, manter as desigualdades e as injustiças que impedem a construção de uma sociedade de homens livres e iguais, emancipados enquanto cidadãos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, redistribuição de renda, cidadania, Brasil.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Completo-se uma década que o Programa Bolsa Família, a maior política pública de redistribuição de renda do Brasil, entrou em vigor<sup>3</sup>. Nesses dez anos, essas políticas afetaram o cotidiano, a vida e a economia dos cidadãos e do Brasil, gerando discussões em diversas áreas do conhecimento e na política.

A redistribuição de renda surgiu como forma de diminuir as desigualdades socioeconômicas brasileiras e erradicar a pobreza, que ainda são grandes empecilhos para o desenvolvimento nacional. Dessa forma, políticas públicas como o Bolsa Família visam à inserção social de uma parcela significativa da população que está em condições de marginalização e não possui as mesmas oportunidades para o exercício da sua liberdade em decorrência do grande abismo entre as classes sociais brasileiras.

Em um Estado como o brasileiro, no qual os direitos fundamentais, em grande parte, não foram efetivados, o ideal de inserção universal se faz ainda mais importante e a retirada de significativa parcela de indivíduos da condição de ‘subcidadãos’ torna-se um verdadeiro dever nacional.

Contudo, nos debates políticos, as políticas públicas de redistribuição de renda também são objeto de fortes críticas, principalmente para aqueles setores sociais que arcam com os custos dos programas. Argumentos como o incentivo ao parasitismo social ou a utilização desses programas para fins políticos são corriqueiros no espaço público.

---

<sup>3</sup> O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei n. 10.836, de Janeiro de 2004. Tornou-se a maior política pública de redistribuição de renda do país porque teve como objetivo ser a unificação dos procedimentos dessa natureza em âmbito federal. Os programas explicitamente unificados pela referida Lei foram o “Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola” (instituído pela Lei n. 10.219/2001), o “Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA” (instituído pela Lei n. 10.689/2003), o “Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação” (instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1/2001), o “Programa Auxílio-Gás” (instituído pelo Decreto n. 4.102/2002) e o “Cadastro Único do Governo Federal” (instituído pelo Decreto n. 3.877/2001), conforme parágrafo único do art. 1º.

Essas críticas, por vezes, não passam de um mero descontentamento desses setores. No entanto, não podem ser ignoradas. Isso porque, uma política pública de redistribuição de renda da magnitude da brasileira deve ser realizada com consciência e sobriedade frente aos desejos constitucionais. Assim, o presente estudo visa contribuir para a discussão acerca do papel e os riscos que as políticas de distribuição de renda podem vir a se ter para a democracia.

Sob um prisma jurídico-sociológico, tentou-se analisar como o ordenamento jurídico vigente trata as questões das políticas públicas e a possibilidade de se realizar justiça social com elas. Para tanto, fez-se necessário entender os pressupostos que guiam o texto constitucional e os valores sociais do nosso tempo.

A partir de revisão bibliográfica dos textos legais vigentes e de textos de doutrinas especializadas em filosofia política e sociologia brasileira, esses pressupostos puderam ser enxergados quando se analisou como o paradigma democrático da antiguidade se diferencia do paradigma moderno e, além disso, como a realidade social brasileira não se adequa aos moldes americanos e europeus da construção da cidadania.

Dessa forma, o problema aqui discutido sugere que as políticas públicas brasileiras de distribuição de renda desempenham um papel ainda mais relevante na construção de uma sociedade justa e livre que nos países centrais e que, se não forem utilizadas da forma correta, correm o risco de perpetuar a falta de efetividade dos direitos fundamentais, manter as desigualdades e as injustiças que impedem a construção de uma sociedade de homens livres e iguais, emancipados enquanto cidadãos.

## **1 O SUBSTRATO CONSTITUCIONAL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O tema das políticas públicas surgiu como ramo da Ciência Política que visava analisar especificamente a ação dos governos. Enquanto a Ciência Política tem objetos mais amplos – como os diversos regimes de governo, as formas de soberania e os demais aspectos dos processos políticos –, a questão das políticas públicas visa a entender as ações que determinados

governos utilizam dentro um determinado regime político<sup>4</sup> (SOUZA, 2006, p. 22).

Apesar de possuir o enfoque mais restrito, é um tema atrelado a diversas áreas do conhecimento e, por isso, suscetível de ser estudado sob diversas abordagens. Pesquisadores da geografia, economia, sociologia, gestão, antropologia, econometria se empenham em saber como as ações governamentais afetam seus respectivos campos de estudo (SOUZA, 2006, p. 26).

A abordagem feita pelo direito no estudo das políticas públicas não é diferente desse contexto. O governo é uma arena de diversos conflitos de interesses e é submetido a influências tanto internas quanto externas. No entanto, em um modelo de Estado de Direito, a política pura ou o elitismo não são suficientes para explicar as emaranhadas relações entre as ações governamentais que afetam economia, sociedade e Estado (SOUZA, 2006, p. 27). O direito é uma ferramenta essencial, apesar de também não ser suficiente, para se entender as relações de autonomia e capacidade que apresentam os governos de sociedades complexas e que permitem a implementação de objetivos para as políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 27).

Nesse contexto, em meio aos inúmeros interesses e conflitos de ideologias, o ordenamento jurídico busca constranger as ações governamentais e, por isso, limita ou delimita o rol de ações possíveis ou legitimáveis.

Quando o Estado de Direito surgiu, na forma das monarquias constitucionais, e após a sua consolidação – na forma do Estado Liberal –, a busca pela diminuição dos poderes estatais teve como consequência a instauração de políticas públicas de absentéismo, no qual a ideologia *Laissez Faire Laissez Passez*<sup>5</sup> deslegitimava as condutas de interferência do Estado na realidade socioeconômica.

---

<sup>4</sup> Nas palavras de Souza (2006, p. 26): “Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

<sup>5</sup> A ideologia representada pela expressão francesa marca o modelo de estado “resultante da ascensão política da burguesia, organizou-se de maneira a ser o mais fraco possível, caracterizando-se como o Estado mínimo ou o Estado polícia, com funções restritas quase à mera vigilância da ordem social da ordem social e à proteção contra ameaças externas (DALLARI, 1989, p. 233-235)

Da mesma forma, a chegada da burguesia ao poder político e a transformação da Constituição em uma representação do consentimento dos indivíduos, e não apenas em uma carta de princípios, fez surgir a primeira noção de cidadania da Modernidade, que garantiu direitos fundamentais, instituiu o governo representativo e legitimou a mobilidade social e a ordem legal, apesar dos direitos políticos serem limitados aos cidadãos economicamente prósperos (STRECK; MORAIS, 2010, p. 56).

Foi o *Welfare State*<sup>6</sup> que alterou esse quadro. A partir da segunda metade do século XIX, o Estado Liberal sofreu uma mudança de perspectiva quanto à atuação estatal, fazendo com que o mero absentéismo se transformasse em políticas de intervenção, de dirigismo e de planificação<sup>7</sup>. Um importante aspecto nessa nova configuração de Estado foi a noção de que a interferência estatal não era vista como uma graça, ou assistencialismo ao menos favorecidos, mas como uma nova dimensão da cidadania (STRECK; MORAIS, 2010, p. 78).

Essa comparação histórica serve para demonstrar como as políticas públicas só podem ser analisadas dentro de um paradigma concreto de valores sociais e, quanto Estado de Direito, dentro de um ordenamento jurídico determinado. Por isso, qualquer análise das políticas públicas contemporâneas no Brasil, a partir do Direito, demanda um estudo do regime adotado e do texto normativo em que se estrutura.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada sob a promessa da mudança. Instituiu o regime democrático, alargou exponencialmente os direitos fundamentais e abriu-se ao discurso protetivo da dignidade humana, internacionalmente afirmado (PIOVESAN, 2006, p. 21-26).

Seu principal objetivo, como dito pelo presidente da Assembleia Constituinte, foi querer transformar o homem em cidadão, tarefa que só

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, o *Welfare State*, na nomenclatura americana, representa um Estado propriamente interventivo, em que “A regulamentação, em especial a da denominada genericamente questão social, envolvendo os temas mediata e imediata relacionados ao processo produtivo (relações de trabalho, previdência, saneamento, saúde, educação, etc.), delineiam os traços característicos do Estado do Bem-Estar, ou seja, seu papel interventivo e promocional (STRECK; BOLZAN, 2010, p. 70).

<sup>7</sup> Nesse sentido, Lenio Streck e José Bolzan de Moraes (2010, p. 77) apontam que o intervencionismo foi a primeira fase da transformação do Estado Liberal, que consistia em ingerências esporádicas e específicas, o dirigismo foi a segunda fase na qual se inicia a coerência da interferência estatal, que começou a apresentar objetivos predeterminados. Por fim, a fase de planificação, em que a atuação do Estado passa a ser construída a partir de análises globais da economia e pensadas para longos períodos.

poderia ser cumprida quando seus indivíduos obtivessem condições materiais mínimas. Nas palavras de Ulysses Guimarães (1988):

A Constituição mudou na elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

Essas ideias foram normatizadas no texto constitucional e podem ser vistas principalmente em seu art. 3º, que inovou no constitucionalismo brasileiro ao trazer expressamente quais seriam os objetivos da República. Assim, criou-se uma base fundamental para as ações estatais que seriam necessárias para a concretização da cidadania e dignidade da pessoa humana (SILVA, 2000, p. 93).

Conforme o artigo terceiro, as políticas públicas legitimadas pelo vontade popular, cristalizadas no texto constitucional, são aquelas que almejam e alcançam o bem geral dos indivíduos brasileiros a partir de um desenvolvimento nacional atrelado à erradicação da pobreza e da marginalização, e também da diminuição das desigualdades, de forma a se constituir uma sociedade livre, justa e solidária.

## **2 A SOCIALIZAÇÃO DAS NECESSIDADES PRIVADAS E O IDEAL DA CIDADANIA UNIVERSAL: UMA RELEITURA DO PAPEL POLÍTICO DO ESTADO NA CONCRETIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES MATERIAIS MÍNIMAS DOS INDIVÍDUOS**

Ao tentar coadunar valores propriamente individuais e outros de natureza coletiva<sup>8</sup>, a Constituição emerge a partir de uma tradição em que o Estado se preocupa com as condições materiais mínimas para que os indivíduos possam se desenvolver como cidadãos. A preocupação da esfera pública com a vida privada dos indivíduos nem sempre existiu, mas consolidou-se enquanto modernidade na busca por um estado que conseguisse atribuir às instituições o caráter virtuoso que antes era voltado apenas à esfera do indivíduo.

---

<sup>8</sup> Enquanto Estado Democrático de Direito, o texto constitucional brasileiro aproveitou as conquistas liberais de preservação da autonomia privada do indivíduo, resguardando as liberdades formais (art. 5, II, III, IV, VI, X, LIII, LIV, etc), sem deixar de proteger aquelas condições materiais mínimas de existência que ampliaram a noção de cidadania no *Welfare State* (art. 6º, 7º, 203, etc) (BRASIL, 1998).



Nesse sentido, Aristóteles, em *Ética à Nicomaco*, defende que qualquer virtude é o caminho do meio entre dois vícios. A coragem, por exemplo, é a virtude entre a imprudência e a covardia. Já a justiça é a mais completa e a maior das virtudes para Aristóteles, porque não se refere apenas ao comportamento exercido para si mesmo, mas sim à busca pelo bem do outro. Esse é o sentido amplo de justiça, o qual diz respeito a tudo aquilo que está relacionado com o homem bom (ARISTÓTELES, 2006, 1129a-1130b).

Além desse sentido, a teoria aristotélica sistematizou espécies de justiça particulares, que são partes dessa virtude integral. Dentre elas está a justiça distributiva, que é aquela que rege as relações de distribuição dos bens comuns aos cidadãos (cargos públicos, dinheiro, serviços públicos, etc.) (ARISTÓTELES, 2006, 1130b- 1131a).

Se toda virtude é um ponto intermediário entre dois vícios, a justiça é o meio termo entre duas injustiças, que, a depender da espécie, são aferidas de forma diferente. A justiça distributiva é baseada em um termo proporcional (proporção geométrica), no qual pelo menos duas pessoas repartem proporcionalmente os bens comuns. Sob essa lógica, a distribuição só será igual se os indivíduos que repartem esses bens também o são. Nessa espécie de justiça, o fator para revelar a igualdade ou desigualdade dos indivíduos é o mérito, que é diferente em cada sistema político: “os democratas o identificam com a condição do homem livre, os partidários da oligarquia com a riqueza (ou a nobreza de nascimento), e os partidários da aristocracia com a excelência” (ARISTÓTELES, 2006, 1131a:10-1131b).

O critério meritocrático apresentado por Aristóteles para a democracia grega representa uma ideia muito distante da concepção de liberdade moderna. Na Grécia Antiga, a plenitude da condição humana era vista como a capacidade do indivíduo de possuir uma *vida activa*, ou seja, capacidade de atender as suas necessidades biológicas (trabalho), confeccionar seus objetos de uso (obra) e participar politicamente da cidade (ação) (ARENDDT, 2011, p. 8).

A primeira e a segunda capacidades do indivíduo estão ligadas aos domínios do necessário e do útil, nos quais o ser humano as exercem a partir de sua atuação na vida privada. Assim, apesar de serem exercidas em um contexto com outros seres humanos, não se diferenciavam dos afazeres observados nas demais espécies de animais, que se juntavam para atingirem o fim da sobrevivência (ARENDDT, 2011, p. 26-28).



Apenas a ação é a característica que os gregos consideravam como peculiar e específica dos seres humanos, pois permitia *bios politikos*<sup>9</sup>. A peculiaridade da capacidade humana de agir politicamente representa sua possibilidade de ser livre, ou seja, de transcender o campo das atividades meramente necessárias para fazer parte de uma esfera na qual os processos biológicos deixavam de ser uma limitação. Daí surge a ideia da esfera pública (ARENDDT, 2011, p. 29-44).

Essa diferença entre o trabalho e a obra, de um lado, e a ação, de outro, fez surgir a dicotomia entre o privado e o público. O primeiro trata da relação familiar, segundo o qual os indivíduos juntavam-se para suprir suas necessidades e, por isso, o chefe da família não estava limitado a regras, ou à justiça. A necessidade legitimava a ação violenta e justificava a hierarquia do chefe familiar para com sua mulher, seus filhos e seus escravos (ARENDDT, 2011, p. 37, 41). Por outro lado, no domínio público somente havia iguais e era o local de exclusividade da liberdade. O chefe da família era livre pois podia deixar o ambiente de privativo das necessidades – o lar – e atuar politicamente. Isso implicava sua superação frente às necessidades da vida biológica para gerar a satisfação da felicidade (*eudemonia*) (ARENDDT, 2011, p. 36-39).

Assim sendo, aos cidadãos livres não cabia discutir as atividades relacionadas a vida privada. Enquanto chefes de famílias, dispunham do necessário para lhes garantir a segurança da vida biológica e poderem estar livres para abandonarem as atividades menos nobres do trabalho e da violência e agirem segundo as palavras, o convencimento e a persuasão (ARENDDT, 2011, p. 31, 79). Por essa razão, o espaço público se configurava como o espaço livre do comando e do ser comandado, longe da desigualdade do lar e do próprio ato de governar. (ARENDDT, 2011, p. 38-39). Portanto, se a consolidação do lar e a superação das necessidades biológicas pelos indivíduos eram necessárias para a construção do político, a recíproca não se fazia verdadeira, já que os cidadãos estavam preocupados com as necessidades biológicas, do lar, mas apenas com aqueles interesses da felicidade e da ‘vida boa’ (ARENDDT, 2011, p. 45).

É a essa ‘condição do homem livre’ que se referia Aristóteles ao falar do critério da justiça distributiva na democracia, visto que apenas esses

---

<sup>9</sup> O bem supremo do homem para os gregos era o aperfeiçoar-se enquanto tal, exercendo aquelas atividades que o distinguia de todos os demais seres vivos. Como o exercício da razão e o das virtudes éticas são as características propriamente humanas para os gregos, as demais atividades (obra e trabalho) não são tão nobres, já que podiam ser observadas em quaisquer animais que vivem de forma coletiva (REALE; ANTISERI, 2000, 204-210).

indivíduos tratavam da coisa comum. Disso surge a diferença fundamental da noção de democracia dos antigos e dos modernos. Para os gregos, com uma vida meramente privada não se chega a completude da humanidade. Da mesma forma, a vida privada não bastava em si mesma, mas era condição para se adentrar ao espaço público. Já na modernidade, essa dicotomia perde relevância e surge o campo do social como referência, local em que os interesses privados atingem a esfera pública junto com a construção de uma noção de “bem comum” (ARENDDT, 2011, p. 42).

A modernidade representou, primordialmente, a elevação do *status* que detinha o trabalho. Se na Grécia Antiga era atividade a ser ocultada, privada do espaço comum, a modernidade emancipou-o da esfera do lar e o inseriu, junto com todos os indivíduos que o compunham (as mulheres, os ‘ex-escravos’, os trabalhadores), na esfera política (ARENDDT, 2011, p. 90).

Quando a preocupação com as condições privadas de existência biológica tornou-se parte da pauta da esfera pública, iniciou-se um processo de desdiferenciação entre o domínio público, que “se tornou uma função da esfera privada, e a esfera pública, porque se tornou a única preocupação comum que restou” (ARENDDT, 2011, p. 85). Portanto, a consolidação da ideia de nação se dá junto à concepção do corpo social como uma grande família, em que o governo tem o dever de garantir a atuação privada do indivíduo e tem as ações governamentais delimitadas pelos direitos fundamentais.

O traço basilar na diferença da organização coletiva dos antigos para os modernos é que, para os primeiros, a cidadania é um reconhecimento, uma conquista da individualidade do homem em conseguir ultrapassar a esfera das necessidades biológicas. Enquanto isso, para os segundos, é a construção político-jurídica de um valor inerente à própria pessoa, que representa a noção *de status* compartilhado que também formou o núcleo da ideia de dignidade humana. O aspecto jurídico é relevante porque demonstra como o fim da dicotomia entre o público e o privado ensejou o governo burocrático, o governo de ninguém, que se move segundo um interesse único baseado no discurso econômico<sup>10</sup> e nas demais regras das ciências sociais (ARENDDT, 2011, p. 49).

---

<sup>10</sup> O termo aqui empregado é utilizado em consonância com o conceito grego. Tratava-se da arte de administração do lar (CUNHA, 2010, p. 234). Dessa forma, percebe-se que as ações políticas da modernidade tomam por base um conhecimento objetivo, matemático, que se preocupa em garantir o bem comum nas relações privadas do indivíduo (na busca por atender e melhorar suas necessidades biológicas).

Essa burocratização da esfera política é particularmente trazida para a noção de justiça distributiva que baseará as doutrinas que justificarão as ações governamentais na Modernidade, um período histórico onde é praticamente indiscutível que o Estado tem o dever de zelar pelas necessidades biológicas dos cidadãos.

Assim sendo, a sociedade que busca a consolidação do Estado Democrático de Direito moderno precisa lidar com a questão de que possui muitos cidadãos, mas que poucos detêm as condições fáticas necessárias para serem livres e poderem atuar na vida política. Por um lado, confirmou-se, com o Estado Liberal, que abster-se das relações privadas não atende a esse novo ideal de cidadania universal. No outro extremo, aprendeu-se, com o Estado Providência, que a socialização não pode ser radicalizada, sob o risco de romper com toda a noção de individualidade e tornar-se totalitário. Em suma, a busca por políticas públicas que permitam a construção de uma sociedade em que todos tenham as mesmas oportunidades de atender aos seus interesses privados e possam exercer a atividade da ação no espaço público tem sido um dos maiores desafios desse século.

No atual contexto mundial, em especial na segunda metade do último século, o racionalismo cético, que era forte antes da Segunda Guerra Mundial, perdeu espaço para a retomada das discussões acerca da moral e das demais virtudes no direito e no Estado. Nesse contexto, John Rawls reinstituiu, em 1971, esse debate com a publicação de sua obra *Uma teoria da Justiça* (1997).

Fruto do contexto de burocratização apontado, o autor retoma a preocupação com a virtude e a desloca da perspectiva da conduta individual para o campo das ações das instituições políticas, da busca por um entendimento da espécie de justiça que elas devem promover (RAWLS, 1997, p. 12). Para isso, trouxe as contribuições dos autores contratualistas modernos e assumiu um posicionamento liberal para defender uma sociedade em que todos os indivíduos sejam capazes de atender da melhor forma possível os interesses individuais. Daí dizer que esse autor inaugura o que se pode chamar de liberalismo igualitário (GARGARELLA, 2008, p. XIX), que será seguido, ressalvadas as peculiares diferenças, por Ronald Dworkin.

O núcleo do liberalismo igualitário está em desejar um sistema de organização política que reconheça a autonomia privada dos indivíduos, mas distinga algumas desigualdades que devem ser combatidas pelo sistema institucional. Quando as instituições conseguem fazer isso,

assumem a qualidade de serem virtuosas, pois cumprem nos dois princípios de justiça<sup>11</sup> de uma sociedade de homens racionais, livres e iguais. Dessa forma, há necessidade de se corrigir o tratamento que as instituições políticas dão a certos cidadãos quando elas não conseguem dar as mesmas oportunidades (mesmas condições de liberdades básicas) para os indivíduos acessarem e usufruírem dos bens públicos (cargos, serviços públicos, etc) em decorrência de elementos externos ao campo da responsabilidade do indivíduo (externos ao exercício de sua liberdade). Por exemplo, no caso da redistribuição de renda, é necessário corrigir aquelas diferenças de oportunidades entre os que nasceram em classes mais e menos abastadas (GARGARELLA, 2008, p. 26-29).

O liberalismo igualitário entende que, nos casos em que fatores alheios a vontade do indivíduo geram uma diminuição de oportunidades aos bens públicos, há injustiça no tratamento dos indivíduos, que não estão sendo considerados iguais. Por isso, justifica-se uma desigualdade positiva no tratamento daqueles “marginalizados”, para que a condição básica do liberalismo (a liberdade de um só pode ser restringida quando atinge a liberdade de outro) se concretize, por exemplo, naquelas condições em que a extrema pobreza afeta até mesmo o mínimo da autonomia privada desejada.

A noção de justiça distributiva de Aristóteles pode ser aproveitada para se tentar determinar, com a roupagem dos pressupostos liberais, como devem ser feitas as distribuições dos bens comuns para os indivíduos dentro do mesmo critério meritocrático: o de cidadãos livres, que no contexto moderno assume proporções universais. Portanto, se a democracia pressupõe a distribuição dos bens coletivos entre todos os cidadãos visando à consolidação do maior sistema de liberdades possíveis, conforme o primeiro princípio de justiça, a noção de proporcionalidade ressurge como critério para consolidar esse modelo de distribuição. Da mesma forma, a mera distribuição desigual não é suficiente para tornar uma conduta injusta (RAWLS, 1997, p. 66).

Para se julgar se os princípios de justiça estão sendo atendidos por determinado sistema social, é necessário fazê-lo por meio de determinadas posições, ou seja, pontos de vista de reivindicações de interesses. Nas

---

<sup>11</sup> Conforme exposto por Rawls, os princípios de justiça são, nessa ordem: (i) “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras” e (ii) “as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (RAWLS, 1997, p. 64).

sociedades concretas há incontáveis posições, como as decorrentes da profissão (agricultores, industriais, servidores públicos, banqueiros, operários, etc.), descendência (afrodescendentes, indo-europeus, etc.) ou do local de moradia (moradores de determinado bairro ou localidade). Apesar disso, a análise da estrutura política básica da sociedade prescinde dessas posições, pois não são posições necessárias para a existência de uma sociedade democrática. Essas posições são frutos da concretização de determinada sociedade em um determinado contexto histórico, mas que não implicam, necessariamente, no caráter democrático da sociedade ou do cumprimento dos princípios de justiça (RAWLS, 1997, p. 101).

As posições que estão presentes na estrutura básica de qualquer sociedade são as posições de partida dos indivíduos. A escolha dessas posições afeta fortemente a configuração política que terá a sociedade concreta. Em regra, se destacam a análise pela posição inicial da “cidadania igual” e da “posição definida por distribuição de renda e riqueza”. Um sistema político justo e democrático deve ajustar sua estrutura do ponto de vista da ‘cidadania igual’, que trata de ações universais em que todos alcancem seus objetivos de forma igual, como a previdência social, a segurança pública, etc. (RAWLS, 1997, p. 102). A ‘cidadania igual’ pressupõe que os indivíduos possuem condições de exercício das novas ações estatais que buscam trazer qualidade de vida para a vida privada dos indivíduos.

De forma complementar, quando o sistema político é analisado pela posição inicial em relação a ‘posição na distribuição de renda e riqueza’, pode-se deparar com a existência de contingências de desigualdade, como aquela em relação com a classe econômica. Verificada uma situação de desigualdade de oportunidades, deve-se estabelecer a identificação do grupo menos favorecidos que não tem acesso ao mínimo social razoável, que pode ser uma posição social específica (catadores de latinha, e.g.), ou uma condição de renda (menos de um quarto do salário mínimo, e.g.). Por essas posições originais surge a necessidade de se satisfazer o princípio da diferença (RAWLS, 1997, p. 104), que permite entender que os naturalmente favorecidos precisam menos da atuação estatal. Assim, o Estado deve se preocupar em complementar as oportunidades daqueles que não foram beneficiados pelos bens naturais-sociais (RAWLS, 1997, 108).

Quando se observa que alguns indivíduos são totalmente servos de suas necessidades, o ideal de ‘homens livres’ não é atendido. Esta é a base do princípio da diferença: permitir que o a esfera pública gere, na esfera privada, condições de menos subserviência do indivíduo para com suas necessidades biológicas. A desigualdade grega natural do lar não é mais

admitida. Portanto, as políticas públicas atuam de forma a combater as principais fontes dessa desigualdade, seja a discriminação de gênero, raça, renda, etc.

No caso brasileiro, um dos principais fatores causadores da desigualdade de oportunidades e da dificuldade na consolidação de uma sociedades de indivíduos livres é a grande disparidade econômica entre os membros da coletividade. Para tanto, tem-se tentado sanar essas diferenças sociais com base nas políticas de redistribuição de renda, a fim que todos os brasileiros possam ter o mínimo material para livrar-se da prisão frente as necessidades biológicas.

## 2.1 O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A partir dos pressupostos modernos de transferência dos assuntos tipicamente privados para a esfera pública, o Estado brasileiro instituiu uma série de políticas públicas que visam ao ‘bem comum’ de seus cidadãos. Essas medidas adotadas seguiram um percurso gradual que se iniciou com a interferência do Estado nas relações trabalhistas entre as décadas de 30 e 40 e intensificou-se entre 1945 e 1954 com a institucionalização de das políticas sociais voltadas a saúde, assistência social, habitação e educação. Todavia, foi a partir do advento da Constituição Federal de 1988 que os programas saíram de uma perspectiva universal de ‘cidadania igual’ para se coadunar com o princípio de diferença de John Rawls, em que a atuação governamental preocupa-se com aquelas parcelas menos favorecidas da sociedade (DINIZ, 2007, p. 108) a fim de diminuir as desigualdades que impossibilitam o pleno desenvolvimento da liberdade dos indivíduos.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) faz referência explícita à busca pela redução da desigualdade social em 4 momentos: (i) em seus princípios fundamentais; (ii) na organização dos Estados; (iii) da tributação e do orçamento; (iv) da ordem econômica e financeira. Dispositivos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.



Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos anuais.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Observa-se, assim, uma preocupação do Constituinte para universalização da riqueza produzida pelo país. Contudo, o quadro brasileiro é diverso disso. Os dados anteriores à consolidação das políticas de redistribuição de renda demonstravam que “o Brasil [...] é o país com o maior grau de desigualdade dentre os que dispomos de informações, com a renda média dos 10% mais ricos representando 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres” (BARROS et al, 2000, p. 132). Da mesma forma, “o seletto grupo composto pelos 1% mais ricos da sociedade concentram uma parcela de renda superior à apropriada pelos 50% mais pobres” (BARROS et al, 2000, p. 137).

Por outro lado, o PIB brasileiro no ano de 2012 representou a vultosa quantia de 2,190 trilhões de dólares, o que representou a sétima maior economia desse ano. Assim, percebe-se que não há escassez de recursos no Brasil, mas uma distribuição não equitativa deles. Se a riqueza produzida no país fosse dividida entre seus cidadãos de forma radicalmente igual, a renda *per capita* de cada brasileiro seria suficiente para que todos estivessem em condições materiais acima da linha da pobreza, sendo que a condição de miséria é um relevante fator social que impede a emancipação dos indivíduos na atualidade (BARROS et al, 2000, p. 128). Ademais, esta distribuição das riquezas tem se mantido, historicamente, dentro de setores específicos da sociedade, o que é um sintoma para se sustentar uma desigualdade de oportunidades.

Ao se analisar as noções de democracia, percebeu-se a necessidade de uma participação igualitária entre os cidadãos nas atividades do Estado (da *Pólis*) (GOYARD-FABRE, 2003, p. 45). Da mesma forma, observou-se que a construção do espaço público depende de indivíduos que detenham condições de autonomia privada que os libertem de suas necessidades biológicas. A pobreza é uma condição que impede o pleno desenvolvimento da liberdade do indivíduo e sua erradicação é a base para



a construção de uma sociedade que atenda aos critérios de justiça e liberdade.

No caso brasileiro, Reis e Schartzman (2004) atribuem à profunda desigualdade econômica a incapacidade do desenvolvimento de uma sociedade em que indivíduos não conseguem usufruir os mesmos direitos que outros. Assim sendo, embora os indivíduos sejam reconhecidos, pelos códigos e legislações, como cidadãos titulares dos mesmos direitos e que devem ter a mesma capacidade de defender seus interesses privados, isso não possui correspondência com o plano fático (REIS; SCHARTZMAN, 2004, p. 6). Criou-se, portanto, um hiato entre aquilo que é dito e aquilo que é feito.

No mesmo sentido, Marcelo Neves (1994) apresenta uma teoria na qual as Constituições em países subdesenvolvidos tem sua função jurídico-instrumental paralisada frente a função político-simbólica (VILLAS BÔAS FILHO, 2007, p. 381). Segundo Neves, os ensinamentos de Friedrich Müller demonstram que a normatividade do direito é bidimensional, pois tem uma natureza concreta, na qual é capaz de transformar a realidade social que rege, e ao mesmo tempo tem uma natureza materialmente determinada, visto que é construída a partir da própria realidade que quer transformar (NEVES, 1994, p. 77).

Assim, quando fala-se de uma constitucionalização simbólica, sustenta-se que a primeira dimensão da Constituição vê-se estagnada. Não apenas porque inexistente uma eficácia social dos ditames constitucionais, mas porque a Constituição não é capaz de reduzir e direcionar as expectativas normativas pelas determinações dos seus dispositivos (NEVES, 1994, p. 84). Em outras palavras, a Constituição não gera perspectiva de concretização.

Contudo, a dimensão político-ideológica, que se mantém forte nesses casos. Assim, o discurso de construção da grande família, em que todos são cidadãos, não passa um ‘constitucionalismo de fachada’, no qual não há capacidade de se realizar o projeto constitucional dentro das condições sociais presentes, fazendo com que

o figurino constitucional atu[e] como ideal, que através dos ‘donos do poder’ e sem prejuízo para os grupos privilegiados deverá ser realizado, desenvolvendo-se, então, a fórmula retórica da boa intenção do legislador constituinte e dos governantes em geral” (NEVES, 1994, p. 89).

Dessa forma, a Constituição brasileira estabelece o discurso social de igualdade, mas cuja concretização depende de vontade política, nem sempre presente na vida nacional.

Um dos fatores dessa falta de efetividade do texto constitucional foi o processo de formação do campo social brasileiro. Nos países ditos centrais, a construção da grande família, da nação, se deu a partir de um processo de afirmação histórica de direitos que se iniciou com os direitos civis, progrediu para os direitos políticos e no final foi complementado com os direitos sociais, que, inicialmente, eram vistos com as ressalvas, de cuja afirmação poderia resultar a perda da autonomia individual que era necessária para o efetivo exercício dos direitos civis e políticos (CARVALHO, 2005, p. 220).

A história da construção da cidadania brasileira fez o percurso inverso. O Estado inicialmente se preocupou com os direitos sociais em detrimento dos direitos políticos e civis. O breve momento histórico de tentativa de construção do estado liberal brasileiro, na República Velha, foi rapidamente substituído pelo regime ditatorial carismático de um líder que garantiu direitos sociais. Da mesma forma, o regime militar aumentou a extensão do direito ao voto, mesmo que, paradoxalmente, as instituições políticas representativas estivessem controladas pelo executivo (CARVALHO, 2005, p. 220).

Assim sendo, aqueles que estiveram em condições reais de controle do poder político no Brasil não se afastaram da perspectiva grega de homens livres. E isso não mudou. As famílias que tem recursos para transcender as necessidades biológicas puderam adentrar à esfera pública, mas, no contexto moderno, não visam ao convencimento de seus iguais ou a construção da ‘vida boa’, mas apenas encontraram uma forma de, no espaço público, garantir a ampliação do acúmulo de riquezas privadas e oferecer direitos sociais aqueles que não participam da esfera política. Portanto, a impessoalidade e a burocratização brasileira não servem para racionalizar a forma dos indivíduos alcançarem seus interesses particulares. Ao invés disso, o espaço público limita essas pretensões. A realidade social brasileira reafirmou a necessidade do cidadão lidar com o público da mesma forma que o chefe da casa lidava com o lar grego, a partir da submissão, da negociação e da concessão de favores (CARVALHO, 2005, p. 223).

Sociologicamente falando, a ação no sentido grego e a dicotomia entre o público e o privado desapareceu, mas uma nova oposição surgiu na realidade brasileira: a casa e a rua. A casa é parecida com a noção do lar

grego, em relações hierarquizadas e pessoais. A rua é um espaço de deveres, de uma organização impessoal que trata todos como cidadãos. É a instauração do simbolismo da existência do social. Mas a cidadania da rua não facilita a conquista dos interesses privados, pelo contrário, a dificulta, colocando o indivíduo em condição de inferioridade frente aqueles que lidam com o espaço público à moda da casa. Portanto, assim como no lar grego a necessidade de se atender aos interesses biológicos do trabalho e da obra legitimavam qualquer ação do chefe da família, na rua brasileira o jeitinho surge como método “legítimo” para se burlar a burocracia impessoal e lidar com os interesses privados a partir do reconhecimento que o espaço público é colonizado por determinadas famílias (DAMATTA, 2000, p. 69, 78, 80)<sup>12</sup>.

Essa lógica gera, no âmbito da tutela dos direitos e garantias fundamentais, uma distinção de indivíduos. O direito, por estar apenas submetido a função político-ideológica, e com pouca normatividade, é influenciado por diversas ordens (política, econômica, etc.), fazendo com que surjam relações de “subintegração” e “sobreintegração” (NEVES, 1994, p. 150).

Assim, na relação entre o Estado e seus “sobrecidadãos”, “as disposições constitucionais serão utilizadas, abusadas ou rejeitadas conforme a constelação concreta de interesses políticos”, enquanto sua relação com seus “subcidadãos” será caracterizada como um “complexo de restrições oficiais corporificadas nos órgãos e agentes estatais, não como estrutura constitutiva de direitos fundamentais” (NEVES, 1994, p. 152). A cultura popular representa bem essa percepção a partir do topos: “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”.

Por todo o exposto, percebe-se que a desigualdade de renda dificulta, no Brasil, a construção de uma sociedade de indivíduos emancipados, mas também que a desigualdade econômica se soma às estruturas relacionais/familiares que marcam o trato da coisa pública na realidade brasileira. Sob essa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 reconheceu que atingir um estágio de condições materiais mínimas aos indivíduos é dever do Estado e pressuposto para a realização dos direitos individuais. No entanto, o Estado brasileiro não é a “grande família social” dos

---

<sup>12</sup> “Se minha visão do Brasil a partir da casa é que a ‘nossa sociedade é uma grande família’, com um lugar para todos, na esfera da minha rua minha visão de Brasil é muito diferente. Aqui eu estou em ‘plena luta’ e a vida é um combate entre estranhos. Estou também sujeito às leis impessoais do mercado e da cidadania que frequentemente dizem que eu ‘não sou ninguém’. Fico, então, à mercê de quem quer que esteja manipulando a ordem social naquele momento (DAMATTA, 2000, p. 92).

indivíduos, em que todos são vistos como igualmente cidadãos e com as mesmas condições de realizarem seus interesses pessoais.

A sociedade brasileira, analisada sob a posição de partida referente à ‘posição na distribuição de renda e riqueza’ que orienta sua estrutura básica, é marcada sob uma nítida desigualdade de oportunidades e, por isso, atribui ao Estado o dever de se utilizar das políticas públicas para se satisfazer o princípio da diferença. Da mesma forma, a construção de um espaço público e da construção da ‘cidadania igual’ é elemento essencial para que a autonomia privada dos indivíduos, e o uso governamental das políticas públicas, não se deem de forma verticalizada na forma da dicotomia entre “sobrecidadãos” e “subcidadãos”, mas de forma a realmente garantir o sistema de liberdades básicas, como defendido pelo liberalismo igualitário.

O próprio liberalismo fundamentou a necessidade do tratamento desigual de parcelas da população que estão em menos condições de efetuar suas liberdades. Isso significa, no Estado brasileiro, que a efetiva construção da cidadania demanda a afirmação dos direitos sociais junto com o fortalecimento dos direitos políticos e civis, esquecidos na atuação política brasileira principalmente em decorrência do desejo de manutenção das estruturas hierárquicas do espaço social.

Cabe, portanto, a partir do arcabouço teórico apresentado até aqui, examinar como as políticas públicas de redistribuição de renda, se não forem vistas de um ponto de vista em que entenda a esfera social em sua totalidade (aquisição de direitos sociais, políticos e civis), podem gerar a perpetuação da subordinação do ‘cidadão’ ao ‘familiar’ e do ‘lar’ à ‘rua’, ou seja, da subordinação das relações privadas de alguns frente aos interesses públicos.

### **3 CONTRAPONTO A POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA: O RISCO DA RETROALIMENTAÇÃO DA MARGINALIZAÇÃO DOS INDIVÍDUOS**

As políticas de redistribuição de renda no Brasil se consolidaram a partir de 2004, quando por uma iniciativa do governo federal se unificou uma série de programas de médio porte. A união do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, do Bolsa Alimentação, do Auxílio Gás e do Cadastro Único do Governo Federal instituiu o Programa Bolsa Família, que é o maior programa de redistribuição de renda atual no Brasil (DINIZ, 2007, p. 111).

Esses tipos de programas visam atender aos critérios de autonomia privada para que se possa dar aos indivíduos as condições para o exercício da cidadania na esfera pública. Assim, distribuem, segundo as necessidades peculiares dos indivíduos, bens capazes de fazê-los vencer suas necessidades biológicas. Contudo, esquecem-se que a construção da esfera política não se dá apenas com o trabalho e com as obras, mas demanda ação. A contemporaneidade tornou os bens do trabalho e das obras tão valiosos quanto, ou até mais, que a ação.

Há uma série de bens que são distribuídos primariamente pela estrutura social<sup>13</sup>, nos quais se destacam as liberdades formais, renda, direitos, etc. São bens que qualquer homem racional deseja. Dentre esses bens primários, destaca-se o das autoestima, que pode ser comparado com a noção kantiana de tratar o ser humano como um fim em si mesmo, dotado de dignidade. Uma das dimensões da autoestima é o caráter motivacional gerado pelo prazer que os seres humanos têm ao exercer suas capacidades (RAWLS, 1997, p. 471-473), e a outra é o caráter de reforço às atividades que, ao serem praticadas pelos indivíduos, provocam admiração e são valorizados pelos demais. Sem autoestima, perde-se a vontade de aptidão e sobre o desinteresse pela realização da atividade (RAWLS, 1997, p. 488).

Por isso, a construção da cidadania presume que os indivíduos possuam autoestima, ou seja, o desejo de tornarem-se insubstituíveis frente a seus pares e se reconhecerem por suas façanhas singulares na esfera pública (ARENDR, 2011, p. 50), o que não ocorre no Brasil que a autoestima não é dada pelo regime impessoal das leis que garantem os direitos civis de cidadania, mas pelas construções privadas de afinidade restrita aos amigos e parentes<sup>14</sup>. Assim, quando um cidadão sem qualquer laço de afinidade tenta se utilizar da cidadania jurídico-legal para exercer sua participação política, logo é reforçado a se manter nas relações familiares, sob a conhecida fórmula do “você sabe com quem está falando?” (DAMATTA, p. 1997, p. 213).

É no combate à restrição dos indivíduos no âmbito da casa, portanto, que a redistribuição de renda deve atuar. No entanto, nem sempre esse

---

<sup>13</sup> Cabe trazer a relação que Rawls faz entre os bens primários e o Segundo princípio de justiça: “todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima – devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou todos esses valores traga vantagens para todos” (RAWLS, 1997, p. 66).

<sup>14</sup> No mesmo sentido: “Diante disso, diria que, no Brasil, vivemos certamente mais a ideologia das corporações de ofício e irmandades, com sua ética de identidade e lealdade verticais, do que as éticas horizontais que chegaram com o advento do capitalismo ao mundo ocidental e à nossa sociedade” (DAMATTA, 1997, p. 195).

objetivo é tido em consideração, ou lembrado no momento de analisar as consequências dessas políticas. Essa perda do rigor na manutenção do fim que a instituiu pode levar a efeitos contrários aos inicialmente buscados. Se foi criada para levar os cidadãos ao ambiente político, pode servir com instrumento de manutenção dos sujeitos no ambiente privado, em uma constante retroalimentação da marginalização desses indivíduos da rua.

Dessa forma, uma das constantes que deve sempre acompanhar as políticas de redistribuição de renda é a sua característica de meio para a emancipação dos indivíduos, variável que será analisada abaixo, assim como o risco de contraprodução dessas políticas quando deslocadas de seus objetivos iniciais e de sua característica de meio.

### 3.1 A CARACTERÍSTICA DE MEIO DAS POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA EM UMA DEMOCRACIA SOCIAL

A Constituição de 1988 não fundou uma social democracia, mas sim uma democracia social. Enquanto aquela se refere a países de ideologia socialista, em que as condições de bem-estar são postas em detrimento da participação políticas, esta diz respeito a um Estado que é constituído de forma correlata à sociedade civil, que, por isso, expressa a preocupação do Estado em garantir condições materiais privadas sem se desprender do liberalismo e do incentivo à livre iniciativa (REALE, 1999, p. 43).

O fato da palavra democracia vir antes da social é muito mais que mera inversão ou jogo de palavras. Representa a ordem de que no Brasil o foco deve estar na democracia, que não se concretizará se junto à renda não vier a autoestima. Na ideia do *one man, one vote*, está mais do que o direito de participar do processo eleitoral, mas da construção de um indivíduo politicamente relevante, de uma cidadania regida pela impossibilidade.

Assim, a democracia social brasileira se insere no contexto do liberalismo, não na forma do *laissez faire, laisser passer*, infenso à justiça social e cego às desigualdades que compõem o Estado. Caminha-se com o liberalismo, mas uma espécie na qual o Estado assume um papel estratégico, seja como agente normativo, regulador, ou até suplementar ao mercado econômico (REALE, 1999, p. 45). Nesse contexto, é necessário pensar o papel da redistribuição de renda, baseada no liberalismo igualitário, na realidade brasileira.

Essa redistribuição não vem sozinha, faz parte de um programa maior, na tentativa de dar aos indivíduos iguais oportunidades, igualando-os em



suas circunstâncias, para que cada um possa efetivamente ser responsável por suas escolhas (GARGARELLA, 2008, p. 27) e ser emancipado, condição pela qual constrói sua cidadania e permite sua participação ativa nos rumos de sua sociedade.

A redistribuição de renda é uma postura indissociável de uma ética consequencialista. No sentido aqui pretendido, consiste em uma atuação voltada para os fins, mas não se confunde com a tradicional percepção utilitarista de “os fins justificam os meios”<sup>15</sup>. Atrela-se à noção de que é natural aos indivíduos terem nas consequências a motivação para a prática de seus atos e de, com base nelas, analisarem o sucesso ou não de uma empreitada.

Quando se realiza um investimento em ações; quando se estuda para prestar concurso; ou quando se vai ao médico, o que está em jogo não é o valor intrínseco da prática de tais condutas, mas si as consequências que se buscam com a sua prática, o que leva à conclusão de que, diante da perda do dinheiro investido, da não aprovação no concurso, ou da morte do paciente, a conduta praticada foi inútil ou, no mínimo, pouco importante.

Da mesma forma devem se orientar as políticas públicas de distribuição de renda no Brasil. Elas se moldam à forma do Estado onde estão inseridas como forma de efetivar algum objetivo da sociedade. No caso brasileiro, como forma de garantir a eficácia jurídico-normativa da constituição e a colonização do espaço público pelo cidadão. Justo por isso, são implementadas com o intuito de alcançar objetivos, determinadas consequências, e o fracasso nesse objetivo determina o próprio fracasso da política.

É isso que significa dizer que as políticas públicas são indissociáveis de uma ética consequencialista. Não significa que justifiquem qualquer

---

<sup>15</sup> A noção de consequencialismo ainda hoje sofre com uma forte resistência por parte dos setores jurídicos, provavelmente devido às críticas de que foi alvo a teoria utilitarista, encabeçada por Jeremy Bentham e que tinha como critério para análise das condutas dos indivíduos e do Estado a felicidade gerada no maior número de indivíduos. Com isso, uma conduta seria melhor que outra na medida que em que deixasse o maior número de cidadãos felizes (GARGARELLA, 2008, p. 3-4). As críticas a essa postura são muitas, entre as principais estão o relativismo ético do utilitarismo, que dá o mesmo “valor” a ideias racistas e liberais, por exemplo; a possibilidade do sacrifício de algumas minorias em prol da “felicidade” das majorias (GARGARELLA, 2008, p. 1-34); e o fortalecimento daquilo que Dworkin chama de “preferências externas”, a vontade que eu tenho sobre como o outro indivíduo deve viver (DWORKIN, 2010, p. 361-365). O utilitarismo, assim pode vir a ser enxergado como uma teoria consequencialista ultrapassada e que não deve prevalecer. No entanto, querer reduzir toda postura que busca nas consequências o critério de análise de uma conduta é não estar atento aos fatos sociais e a como os indivíduos tomam suas decisões na vida cotidiana.



prática, ou que adotem alguma espécie de relativismo ético, mas sim por são orientadas pela busca de um *telos*, que será determinante para a análise do fracasso ou sucesso da política.

A redistribuição de renda no contexto brasileiro foi assumida como meio, ou seja, é uma política que serve como forma para o alcance de determinadas consequências, principalmente, a busca pela igualdade de oportunidades.

Entretanto, nem sempre as políticas de redistribuição de renda são aplicadas tendo em conta a sua característica de meio. A realidade da redistribuição de renda mostra que, na prática, por vezes, invertem-se as suas próprias razões. O que antes era meio torna-se fim. Nesses casos, os objetivos originais das políticas públicas são deixados de lado por um projeto que se reduz a gerar o conforto material dos indivíduos. É o que ocorre quando as políticas de redistribuição se perpetuam no tempo e, indo contra à sua função inicial de funcionar como uma alavanca para os indivíduos, reproduzem a exclusão e o não exercício da cidadania, parasitando-os.

Ou seja, a redistribuição de renda foi concebida como parte de uma programa mais amplo de igualdade de oportunidades, mas se não possui uma porta de saída, acaba por apenas redistribuir renda, ou dar maior conforto material aos cidadãos, reforçando a casa e ignorando a rua, o que a torna inútil e contraproducente, na medida em que, além de deixar de perseguir o fomento das consequências de emancipação para as quais foi inicialmente idealizada, produz efeitos contrários, como a cooptação e a apatia política.

### 3.2 OS RISCOS DA NÃO CONCORDÂNCIA ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E SEUS FINS

Compreendendo então que a política pública de redistribuição de renda é regida por uma lógica consequencialista, já que sua legitimidade é fruto dos fins a que se pretende alcançar, e tendo em conta que no Estado Democrático de Direito a cidadania é aspecto de preocupação de qualquer ação governamental, cabe saber quais os indícios que demonstram quando essas políticas entram em desacordo com seu ideal emancipatório.

Oposto à noção de emancipação social, a neutralização da cidadania está ligada à restrição às liberdades civis e políticas dos cidadãos. Há diversas formas de se operar essa neutralização. Uma das mais comuns é o

uso da força, a preferida de muitos regimes ditatoriais, nos quais o medo é o motor por excelência da retirada dos indivíduos do campo político.

Contudo, há maneiras mais veladas de se retirar os indivíduos da ação e o contexto brasileiro é propício para elas. Ao se construir uma cidadania jurídico-política que não possui efetividade normativa, mas apenas simbólica, em uma coletividade que já é marcada pelas estruturas hierárquicas das relações pessoais, fomentam-se os fenômenos da cooptação política e do abandono voluntário do espaço público.

A cooptação política é um ato dirigido pelo Estado no intuito de trazer os indivíduos para dentro da tutela estatal, seja pela concessão de benefícios, cargos ou renda. Nesta forma de neutralização o governo assume o epicentro social para o qual toda a sociedade, no exercício de seus direitos políticos, deve necessariamente convergir. A tentativa é de levar os braços dos “donos do poder” a todos os cantos da sociedade, trazendo o máximo de cidadãos possível para dentro da sujeição do Estado (SCHWARTZMAN, 2007, p. 12-13).

Já o abandono voluntário dos indivíduos da política tem como motor uma espécie de conformismo por parte dos cidadãos quanto às necessidades materiais e econômicas já alcançadas. Assim, o indivíduo vê a luta política como um estorvo, ou algo inútil, haja vista que já leva uma vida com algum conforto material financiado pelo Estado e não vê a ação como uma atividade necessária ou atrativa.

Um dos indícios mais fortes da perda do objetivo inicial da política de redistribuição de renda é a sua perpetuação no tempo, sem uma necessária porta de saída, principalmente quando se têm em conta que o fim que a orienta e legítima é a emancipação do indivíduo, que fica altamente comprometida quando o cidadão permanece indefinidamente inserido no programa de redistribuição, ou porque faz dela condição permanente para a sua sobrevivência, ou porque a redistribuição não vem acompanhada das devidas oportunidades, sem constituir a alavanca necessária para o alcance da plena cidadania.

Assim, a ausência de uma porta de saída dos programas de redistribuição de renda leva ou à sua transformação em elemento de barganha política como meio de cooptar os indivíduos para dentro do Estado, ou ao abandono voluntário dos cidadãos no espaço público diante de certo conformismo quanto às condições materiais garantidas pela redistribuição. Ambas possibilidades serão estudadas adiante.

### 3.2.1 Cooptação política

O Brasil, historicamente, herdou uma forma de fazer política um tanto diferente da tradicionalmente usada nas democracias. Nos regimes democráticos mais tradicionais ou fortemente consolidados, a representação assume um papel de fundamental importância. Assim, é o ente Estatal que se molda a determinado grupo que subiu ao poder e que, portanto, impinge no Estado o pensamento político, econômico e social daqueles que o elegeram. No entanto, no Brasil, salvo raras exceções, a regra é que antes do grupo que está no poder, ou de qualquer partido eleito, vem o próprio Estado (SCHWARTZMAN, 2007, p. 10-11), formado pelos estamentos que o compõem e que, ao invés de serem moldados pelos “novos” representantes do povo, os moldam à realidade do poder.

É essa peculiaridade que nos conduz a uma situação na qual, entra e sai governo, permanecem os problemas e o déficit de representatividade. Isso porque, o processo político muda nomes, rostos, “substitui velhos por novos, aptos por inaptos” (FAORO, 2012, p. 824), sem, no entanto, mudar as características do aparelhamento político que do alto rege o Estado e a sociedade, guiado por interesses próprios (FAORO, 2012, p. 824).

Mas se a representação não firmou raízes no Brasil, a resposta para garantir a governabilidade está em uma outra forma de criar consensos, ou de permitir e legitimar os atos estatais, mesmo diante de uma crise de legitimidade: a cooptação política dos indivíduos.

A marca da cooptação política é a assunção pelo Estado da posição de relevo no corpo social para o qual toda a sociedade, no exercício de seus direitos civis e políticos, deve necessariamente convergir. É o que ocorre, por exemplo, por meio de uma antecipação do Estado a algumas manifestações populares na concessão de direitos sociais, para que os indivíduos, enquanto desfrutem de seus “novos” direitos, possam deixar a política para lá, na mão dos “profissionais”.

O jogo político, nesse contexto, não ocorre à maneira representativa, na qual os diversos setores lutam com o Estado para garantir seus direitos, mas sim na forma de uma busca constante dos setores sociais para que se vejam incluídos dentro das listas estatais, com os favores daí decorrentes (SCHWARTZMAN, 2007 p. 12). O que ocorre muito mais facilmente em um Estado todo poderoso que, como o nosso, pretender abarcar os cantos mais longínquos do meio social, desde como se criam os filhos, até aos processos de criação de uma sociedade empresária. Questões de grande relevância como a religiosa, econômica, educacional passam sempre pelo

beneplácito do poder público, só funcionando por meio e através dele, mas dificilmente contra ele (SCHWARTZMAN, 2007, p. 12).

Essa inclusão nos favores estatais se paga com o alto custo da neutralização de determinado setor e da cidadania dos indivíduos, que agora estão sujeitos à retribuição do Estado e, sendo que quem dá também pode retirar, preferem cooperar com o poder público.

Portanto, a cooptação é uma via de mão dupla, tanto por parte do povo, que pede a proteção o Estado, parasitando-o, quanto por parte do Estado, que mantém esse mesmo povo na menoridade, sobre ele imperando (FAORO, 2012, p. 832), em um jogo em que o povo ganha com os benefício, enquanto o Estado, ou seus dirigentes, ganham em paz, na liberdade para aturarem sem ser incomodados.

Diante desses histórico, as políticas de redistribuição de renda devem manter-se sempre dentro de seus fins inicialmente concebidos, como a igualdade de oportunidades e a emancipação do indivíduo. Se assim não for, o desvio do caminho inicialmente traçado, gerado pelo caráter de perenidade assumido por essas políticas, que passam a operar sem uma porta de saída, leva ao perigo do seu uso como elemento para a barganha política (CARVALHO, 2005, p. 223).

O uso das políticas de redistribuição de renda como elemento para a troca política, para a cooptação dos indivíduos, deixa de garantir a igualdade de oportunidades e a emancipação, mas também mantém esses indivíduos longe das perspectivas que buscavam, pois agora foram incorporados aos Estado e forçados “voluntariamente” a aceitar o pouco que lhes foi dado, reforçando a dependência dos setores incorporados aos benefício cedidos, que a qualquer momento podem ser retirados.

A cooptação política através da redistribuição de renda nem sempre é fácil de ser identificada, ou questionada. Opera-se sempre por meio dos discursos de boas intenções, por falas exaltadas que pregam a necessidade de garantir condições materiais a determinados indivíduos, mesmo que ausente todo um programa maior de igualdade de oportunidades. Talvez este seja um dos assuntos mais demagógicamente tratados no Brasil, em que o fortalecimento da autonomia privada pela distribuição de renda não traz, de forma correlata, a autonomia privada de participar da esfera pública.

### 3.2.2 Apatia política pela satisfação das necessidades materiais dos indivíduos

A defesa de condições materiais mínimas para o exercício da cidadania e para a eficácia da própria igualdade de oportunidades é um dos elementos que motivam um programa de redistribuição de renda. No entanto, é questionável a tese que tenta reduzir toda a política com vistas ao exercício da cidadania unicamente na redistribuição de renda, sem o desenvolvimento de uma democracia onde os direitos sociais, civis e políticos devem ser correlatos, pois, se é preciso satisfazer as necessidades do lar, também o é garantir o direito de sair à rua.

Assim, focar apenas na redistribuição e renda, sem levar em conta a manutenção e incentivo aos direitos civis e políticos, pode conduzir a sociedade à apatia política, pois o mais provável é que os indivíduos prefiram o abandono do campo político diante da satisfação de suas necessidades econômicas. Com isso, a melhora dos padrões econômicos já fará muito se não aumentar o déficit democrático que ela buscava combater (KELSEN, 1993, p. 264).

Não se defende aqui que o Estado deve ser alheio às necessidades básicas dos indivíduos, sob a premissa de que eles precisam sempre conquistá-las por si só, mas que a simples garantia de condições materiais ou a satisfação das necessidades privadas (da casa) não é suficiente para diagnosticar o grau de democratização das políticas estatais<sup>16</sup>.

Esse argumento se alicerça no pressuposto de que a igualdade material, ou a satisfação completa das necessidades econômicas dos

---

<sup>16</sup> Um outro posicionamento quanto ao papel do Estado sobre o qual incide essa mesma crítica é o do Economista indiano Amartya Sen, que busca sujeitar o desenvolvimento à noção de bem-estar, que pode ser concebido em termos de qualidade do ‘estado’ da pessoa” (SEN, 2001, p. 79), distribuição de bens, Quanto à distribuição de bens, Sen sustenta que não é interessante atribuir os mesmos bens primários a todas as pessoas porque elas não possuem a mesma capacidade de gerar bens estar. Para ele, uma análise de distribuição justa de bens visa garantir os funcionamentos, que “reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter” (SEN, 1999, p. 104) e a capacidade, que consiste “nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela” (SEN, 1999, p. 105). A partir dessa tese, Sen foi um grande crítico da análise do desenvolvimento de uma nação com base na quantidade de riqueza que produz (PIB, PNB) ou pela relação dessa riqueza pelo número de indivíduos (PIB *per capita*) porque esta não é capaz de aferir se a riqueza está gerando, para os indivíduos, aumento nos funcionamentos e na capacidade desses de gerar bem-estar. Para suprir esse problema, criou o Índice Humano, na busca de analisar o bem estar não a partir da riqueza da sociedade, mas sim das oportunidades e capacidades para o bem-estar de pessoas reais, para o que a renda é apenas um dos elementos. No entanto, embora notáveis as fundamentações do autor, deve-se lembrar que, assim como o PIB, o IDH (bem-estar) também não é critério seguro para se analisar o nível de democratização de uma determinado país.

indivíduos, não é o objetivo final de regimes democráticos. Até porque, se os governos fossem avaliados pela sua capacidade de fazer justiça social, ou na igualdade material de seus cidadãos, uma ditadura teria melhores condições de ser considerada boa do que uma democracia (KELSEN, 1993, p. 99), caso apenas distribuísse bens, embora sem qualquer liberdade.

Outro problema da defesa da redistribuição de renda como política de um Estado que busca a satisfação em bem-estar de seus indivíduos reside na tentativa de criar cidadãos por meio de um tratamento que delega pouca importância à autonomia e à responsabilidade individual.

A criação de um Estado-providência para garantir o bem-estar das pessoas e se antecipar à própria realização política dos direitos corrói na base os dois pilares da democracia, que são a responsabilidade individual e a autonomia da vontade, levando ao esvaziamento do espaço público em uma modernidade na qual as condições materiais tornaram-se o único assunto público (GOYARD-FABRE, 2003, p. 289-290), consequência óbvia da proliferação de direitos concedidos pelo executivo sem a intermediação do parlamento, elemento crucial na democracia, e representante direito dos interesses populares.

Um Estado que vê no indivíduo alguém incapaz de participar das lutas políticas no congresso, que não sabe o que é bom, nem o que fazer para atingir seu próprio bem estar, não é um Estado democrático. Ao contrário, é um Estado que flerta com bases autoritárias e, muitas vezes, resultam como consequência natural das teorias que dão pouca importância à liberdade individual.

Veja o que escreve Jessé de Souza (2009) sobre a liberdade e responsabilidade individual dos indivíduos:

O argumento ‘populista’ de fio pávio, que está na base desse discurso é: ‘quem pode saber melhor sobre a vida de alguém do que a própria pessoas?’ O absurdo dessa tese pode ser percebido por qualquer um se a compararmos com outros exemplos da vida cotidiana. Certamente não passa pela cabeça de ninguém pretender saber mais do que um médico quando está doente. Apesar de a doença ‘acontecer no corpo do doente’, este quase sempre não tem a menor ideia de como ela acontece e se desenvolve (2009, p. 385).

Por mais sinceras que sejam as intenções do sociólogo, o seu posicionamento parte de premissas ainda mais radicais e centralizadoras que a colonização do público pelo privado na transformação da democracia grega em democracia moderna. Se na modernidade o espaço público tem se transformado em local para reivindicações de interesses pessoais, a ideia



de Jessé de Souza corre o risco de legitimar as antigas e tradicionais relações hierárquicas brasileiras, nas quais o indivíduo singular não é suficiente qualificado para adentrar a política, mas necessita do apoio dos velos ‘donos do poder’, que trocam remédios e outros benefícios sociais pela saída do indivíduo da “rua”.

O recurso à técnica e a caracterização do cidadão como alguém que necessita do técnico para descobrir o que deve ou não fazer da sua vida pode ser facilmente convertido em um discurso legitimador de governos paternalistas e autoritários.

Surgindo daí um contradição insanável, afinal, como compatibilizar um discurso que prega um intervencionismo estatal nos mais diversos ramos da sociedade, como forma de suprir uma ‘imaturidade’ dos indivíduos, com o respeito à dignidade humana, base da democracia brasileira? (GOYARD-FABRE, 2003, p. 290).

A compatibilização é irrealizável, pois a ideia de dignidade humana pressupõe que cada um seja considerado em sua própria individualidade, dotado de autoestima e apto a decidir que forma de vida tomar, além de ser reconhecido com partícipe, co-autor nas decisões do Estado (REALE, 1999, p. 101), ideias que passam ao largo de regimes paternalistas, Estados-providência e governos autoritários, legitimadores de Estados que não possuem sujeitos de direito individualmente considerados, mas uma massa quase homogênea de um povo que deve ser mantido a pão e circo e normatizado sob o poder exercido efetivamente por um único homem ou pensamento (ARENDRT, 2011, p. 49).

Por isso, a perpetuação do programa de redistribuição de renda a ponto de se transformar em um programa para a garantia de condições financeiras, ou se um certo conforto material, marca o desvio dos fins de emancipação e igualdade de oportunidades, levando justamente ao oposto, à manutenção da marginalização dos indivíduos.

Partindo da crença de que ter geladeira nova e televisão em casa é crucial para o exercício da cidadania, o Estado facilmente chega à conclusão de que os indivíduos não precisam sair à rua, de que deveriam ser guiados pelos “profissionais” (médicos) por excelência e de que junto com o título de eleitor precisam apresentar o recibo do fogão.

E em não muito tempo, esses pretensos cidadãos serão não mais que ovelhas, dedicadas apenas a vagar, lado a lado, pelos verdes prados estatais, sem reclamar ou adentrar no ramo da política, deixada de lado pelo conformismo do pastar (MILL, 1981, p. 38).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando a modernidade instituiu a esfera pública como local de discussão dos interesses privados gerou consequências fundamentais na perspectiva grega de democracia. Perdeu-se o sentido de ação pela qual, na política, caberia apenas falar das coisas públicas que não tivessem relação direta com as necessidades biológicas, como o trabalho e a obra.

No entanto, ganhou-se um elemento emancipador totalmente novo. O desejo daquelas categorias, que anteriormente estavam adstritas ao espaço privado do lar, saíram ao espaço público, criando-se a utopia de uma democracia em que não basta a presença de alguns iguais frente a uma massa de desiguais. A noção de cidadania foi levada para dentro do lar.

Nesse novo contexto, o espaço público se viu obrigado a criar teorias que fosse capazes de dar bases para suprir as desigualdades desses indivíduos que naturalmente estavam privados do livre exercício das liberdades formais e demais direitos por não terem conseguido superar suas necessidades biológicas.

Viu-se que a história brasileira foge parcialmente a essas teorias, pois foram criadas para sociedades em que a noção de cidadão juridicamente reconhecido como um igual – a sociedade como um grande lar onde todos tem os mesmo direitos de alcançar objetivos pessoais – estava mais consolidada. Na realidade brasileira, as relações hierárquicas do lar foram transportadas para a esfera pública sem a construção de uma ética horizontal de cidadania.

Assim sendo, as políticas públicas de distribuição de renda ganham um papel ainda mais relevante, complexo, e paradoxal na sociedade brasileira: garantir as condições mínimas da satisfação da existência biológica dos indivíduos sem torna-los subordinados àqueles que detém, com liberdade, o espaço público.

Esse paradoxo tentou ser respondido a partir da teoria do liberalismo igualitário, que impõem como pressuposto básico dessa redistribuição de renda não vê-las como fim para satisfação das condições mínimas materiais, mas como forma de fazer os cidadãos alcançarem um sistema de liberdades capaz de permitir-lhes usufruir das oportunidades e dos bens públicos e, por fim, emancipa-los.

O grande mérito das políticas de redistribuição de renda está em potencializarem a realização de uma igualdade de oportunidades aos indivíduos, suprimindo aquelas diferenças arbitrárias do nascimento ou da genética, sendo um meio para a emancipação, tanto no quadro privado –

pela autodeterminação – quanto no público – pela efetiva participação nos rumos do Estado.

Para tanto, é preciso que as políticas de redistribuição mantenham sempre o objetivo da conquista desses ideais que lhe deram forma, sob pena de se desfigurarem em um mero meio de dar conforto material aos indivíduos, reforçando a sua condição de dependência e exclusão das decisões estatais e levando a uma fuga da política pelo induzimento a um certo conformismo mediante o conforto material já alcançado.

Para evitar a transmutação das políticas de redistribuição em meio para a exclusão dos indivíduos, é preciso de uma porta de saída dessas políticas, consubstanciada na não dependência do ente estatal. Quando, ao contrário, a entrada é grande e a saída é quase nula, a evidência mostra que a redistribuição de renda já se perdeu de seus fins, e que a igualdade de oportunidades como *mote* para a emancipação já foi trocada há muito tempo pela busca de garantir a satisfação material dos indivíduos.

Essa espécie de Estado-Pai, que prefere decidir por si só quais as necessidades de seus cidadãos, seja cooptando-os, seja conduzindo a uma espécie de conformismo diante de alguns bens já distribuídos, pode constituir “um Estado que inferiorize as suas pessoas, de modo a que sejam instrumentos mais dóceis nas suas mãos, até com fins benéficos [e que logo] descobrirá que com pessoas pequenas nada de grande se poderia alguma vez realmente alcançar” (MILL, 2011, p. 164).

Por isso é tão necessária a tal porta de saída das políticas de redistribuição. Para que queiram participar dos pleitos políticos, condição de existência da democracia, é preciso tratar as pessoas como cidadãos, o que pressupõem riscos e responsabilidades. A vida das ovelhas pode ser muito mais fácil, para pastar e buscar a sombra não é preciso muito, mas a democracia pressupõem a autodeterminação individual e a participação política, e é somente na busca desses objetivos que a redistribuição de renda deixa as ovelhas e se insere na construção de cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade**

- inaceitável. In.: **Revista brasileira de ciências sociais**. v. 15, n. 42, jan. 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 18. ed. São Paulo, Saraiva, 1989.
- DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Carnavais, malandro e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. In.: **Rev. Katálysis**. 2007, v. 10, n. 1, pp. 105-114.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.
- GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GUIMARÃES, Ulyses. **Discurso por ocasião da promulgação da Constituição Federal**. 1998. Disponível em: <[www.pmdb-rs.org.br/memoria/fl\\_adm/uploads/arquivos/arquivo\\_20.doc](http://www.pmdb-rs.org.br/memoria/fl_adm/uploads/arquivos/arquivo_20.doc)>. Acessado em: 20 jun. 2014.
- KELSEN, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Sobre a liberdade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

- NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.
- PAES DE BARRO, Ricardo. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2000, v. 15, n. 42.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da filosofia: antiguidade e idade média**. 6. ed. 1. v. São Paulo: Paulus, 2000.
- REALE, Miguel. **O estado democrático de direito e o conflito de ideologias**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- REIS, Elisa; SCHWARTZMAN, Simon. Pobreza e exclusão social: aspectos sócio-políticos. In.: **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publicit Soluções Editoriais, 2007.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 1999
- SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. In.: **Sociologias**. 2006, a. 8, n. 16, jul/dez, pp. 20-45.
- SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A constituição simbólica, de Marcelo Neves. In.: **Prisma jurídico**. 2007, pp. 381-384, Universidade Nove de Julho.