

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

RAISSA MARIA FERNANDEZ NASCIMENTO AGUILERA

**A RENDA BÁSICA COMO POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL E INCONDICIONAL:**

Um caminho para a erradicação da pobreza no Brasil em um cenário marcado pela  
racionalidade neoliberal

**BELÉM-PA  
2023**

RAISSA MARIA FERNANDEZ NASCIMENTO AGUILERA

**A RENDA BÁSICA COMO POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL E INCONDICIONAL:**

Um caminho para a erradicação da pobreza no Brasil em um cenário marcado pela  
racionalidade neoliberal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.

**Orientadora:** Prof. Dra. Suzy Elizabeth Cavalcante Koury (CESUPA).

**BELÉM-PA  
2023**

RAISSA MARIA FERNANDEZ NASCIMENTO AGUILERA

**A RENDA BÁSICA COMO POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL E INCONDICIONAL:**

Um caminho para a erradicação da pobreza no Brasil em um cenário marcado pela  
racionalidade neoliberal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará  
(CESUPA), como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestra em Direito.

**Orientadora:** Prof. Dra. Suzy Elizabeth Cavalcante Koury  
(CESUPA).

Data da Defesa: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Suzy Elizabeth Cavalcante  
Centro Universitário do Pará (CESUPA) - Orientadora

---

Profa. Dra. Ana Elizabeth Neirão Reymão  
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA) – Examinadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Loiane Prado Verbicaro  
(Programa de Pós-Graduação em Filosofia/UFPA) – Examinadora

*À minha mãe, meu maior amor e minha melhor  
amiga.*

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Conceição, minha grande companheira, meu ombro amigo e meu maior exemplo. Sua integridade, sua coragem e seu senso de justiça me inspiram diariamente a ser uma pessoa melhor. Obrigada pelo esforço e pela dedicação incansáveis para que eu e o meu irmão realizássemos todos os nossos sonhos. Atribuo a você todas as minhas vitórias.

À minha querida orientadora, Prof. Dra. Suzy Koury, não existem palavras que possam traduzir a minha gratidão por toda paciência, dedicação e carinho durante esse processo. Obrigada pela oportunidade de dividir seus conhecimentos comigo, sem os quais não seria possível a elaboração desse trabalho.

Ao meu pai, Ronaldo, pelo apoio em todos os momentos e por todo amor e carinho dedicado. Obrigada por sempre fazer das minhas vitórias suas.

Ao meu noivo, Evandro, por dividir essa jornada comigo, foi um sonho construído a dois. Obrigada pelo apoio, pelas noites em claro e pelas tardes na biblioteca. Sua integridade, inteligência e bondade são meus exemplos diários.

Ao meu irmão, Daniel. Muito do que eu sou devo a você. À minha cunhada, Juliana, pela amizade e amor.

Aos meus sobrinhos, Olívia e Daniel, vocês me ensinam todos os dias o significado do amor. Não há como mensurar o que sinto por vocês e a alegria que eu sinto em acompanhar o crescimento de vocês. Amo vocês do tamanho de todos os animais do mundo.

Às professoras, Elizabeth Reimão, Luciana Fonseca, Juliana Freitas e Vanessa Rocha, e aos professores, Elísio Bastos e Jean Carlos Dias, por todos os ensinamentos e acolhimento durante o curso. Minha gratidão e admiração.

À Palloma e à Betsy, por serem o meu referencial de amizade, companheirismo e irmandade.

À Lia, pela amizade e por nunca me permitir sentir sozinha. Compartilhar contigo as orientações, o estágio em docência, as inseguranças e as fanfics tornou o curso mais prazeroso, cômico e enriquecedor.

Por fim, aos meus amigos do trabalho, pela compreensão, incentivo e apoio.

*A miséria das classes baixas é sempre maior que o espírito de fraternidade das classes altas.*

*(Victor Hugo)*

## RESUMO

Esta dissertação busca contribuir para a melhoria do diálogo sobre a renda básica, notadamente no que tange a seu papel na erradicação da pobreza. Seu objetivo é analisar como a implementação da renda básica universal e incondicional pode contribuir para a erradicação da pobreza no Brasil, em um cenário marcado pela racionalidade neoliberal. Para tanto, busca responder à seguinte pergunta-problema: como a implementação da renda básica pode contribuir para a erradicação da pobreza no Brasil, em um cenário marcado pela racionalidade neoliberal? O estudo parte da hipótese de que, em que pese as críticas existentes, a política de renda básica é capaz de contribuir para o combate à pobreza no Brasil, desde que aplicada em conjunto com as demais políticas sociais existentes. Com esse propósito, recorreu ao método hipotético-dedutivo, que busca a resposta ao problema de pesquisa a partir da referida hipótese, adotando uma abordagem qualitativa, pautada em uma pesquisa bibliográfica e documental, e tendo como principais referências teóricas Amartya Sen (2010), Dardot e Laval (2017) e Parijs e Vanderborght (2018). A presente pesquisa é dividida em introdução, quatro seções de desenvolvimento e, por fim, as considerações finais. Na primeira seção, demonstra-se, a partir de uma perspectiva histórica e jurídica, que o Brasil é dominado pela racionalidade neoliberal, que controla e dita as regras econômicas, sociais, políticas e jurídicas do país. A presente pesquisa adota a visão foucaultiana sobre a racionalidade neoliberal, compreendendo-o como uma racionalidade governamental que influencia a tomada de decisão dos governantes e dos governados. Além disso, realiza-se um recorte metodológico do conceito de pobreza utilizado, a partir do conceito do economista Amartya Sen (2010), segundo o qual não é apenas a renda que determina quem é pobre, mas também a incapacidade das pessoas de realizarem coisas que valorizam, devido às restrições de cunho social, político e econômico. A segunda seção apresenta um histórico sobre as políticas sociais dentro de um contexto econômico capitalista, especialmente as de transferência de renda já adotadas no Brasil, com o intuito de demonstrar que essas políticas são, em regra, focalizadas e precárias, bem como utilizam critérios monetários para definir seu público-alvo, ocasionando a injusta exclusão de diversos cidadãos. A terceira seção, por sua vez, apresenta o conceito de renda básica e o estado da arte da matéria. O conceito utilizado, de forma preponderante, é o desenvolvimento por Parijs e Vanderborght (2018), segundo os quais a renda básica é caracterizada pela ausência de obrigações, não importando a situação doméstica e profissional dos assistidos, sendo, portanto, um direito individual, sem obrigação e universal; nesse contexto, o pagamento deve ser realizado, preferencialmente, em espécie aos beneficiados. Por fim, a quarta seção de desenvolvimento analisa se a renda básica universal e incondicional é um instrumento viável, em conjunto com as demais políticas sociais, para o combate à pobreza. Conclui-se que, dentro de um cenário marcado pela racionalidade neoliberal, a renda básica é uma rota de fuga da pobreza, capaz de garantir o amparo à subjetividade dos seus beneficiários e assegurar uma saída da insegurança alimentar e da pauperização sem estigmas, desde que em conjunto com as demais políticas sociais existentes.

**Palavras-chave:** neoliberal; políticas públicas; Brasil; pobreza; renda básica universal.

## ABSTRACT

This dissertation aims to contribute to the improvement of dialogue on basic income, notably regarding its role in the eradication of poverty. Its objective is to analyze how the implementation of universal and unconditional basic income can contribute to the eradication of poverty in Brazil, in a scenario marked by neoliberal rationality. To do so, it seeks to answer the following question: how can the implementation of basic income contribute to the eradication of poverty in Brazil, in a scenario marked by neoliberal rationality? The study starts from the hypothesis that, despite existing criticisms, the basic income policy is capable of contributing to the fight against poverty in Brazil, provided that it is applied in conjunction with other existing social policies. For this purpose, it resorted to the hypothetical-deductive method, which seeks the answer to the research problem from this hypothesis, adopting a qualitative approach, based on a bibliographical and documentary research, and having as main theoretical references Amartya Sen (2010) and Laval (2018) and Parijs and Vanderborght (2018). This research is divided into an introduction, four development sections and, finally, the final considerations. In the first section, it is demonstrated, from a historical and legal perspective, that Brazil is dominated by neoliberal rationality, which controls and dictates the economic, social, political and legal rules of the country. This research adopts Foucault's view of neoliberal rationality, understanding it as a governmental rationality that influences the decision-making of those who govern and those who are governed. In addition, a methodological analysis of the concept of poverty used is carried out, based on the concept of economist Amartya Sen (2010), according to which it is not only the income that determines who is poor, but also the inability of people to accomplish things they value due to social, political and economic restrictions. The second section presents a history of social policies within a capitalist economic context, especially income transfer already adopted in Brazil, in order to demonstrate that these policies are, as a rule, focused and precarious and use monetary criteria to define their target audience, causing the unfair exclusion of several citizens. The third section, in turn, presents the concept of basic income and the state of the art of matter. The concept used, predominantly, is the development by Parijs and Vanderborght (2018), in which the basic income is characterized by the absence of obligations, regardless of the domestic and professional situation of those assisted, and is, therefore, an individual right, without obligation and universal; in this context, payment must be made, preferably, in kind to the beneficiaries. Finally, the fourth section of development analyzes whether universal and unconditional basic income is a viable instrument, together with other social policies, to combat poverty. It is concluded that, within a scenario marked by neoliberal rationality, basic income is an escape route from poverty, capable of guaranteeing protection for the subjectivity of its beneficiaries and ensuring a way out of food insecurity and pauperization without stigma, if applied in conjunction with other existing social policies.

**Keywords:** neoliberal; public policies; Brazil; poverty; universal basic income.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BIEN</b>	Basic Income Earth Network
<b>CEPP</b>	Centro de Estudos de Políticas Públicas
<b>CPS</b>	Sistemas físicos cibernéticos
<b>CRFB</b>	Constituição República Federativa Brasileira
<b>Ebia</b>	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
<b>EITC</b>	<i>Earned Income Tax Credit</i>
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>MI</b>	Mandado de Injunção
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PGRFM</b>	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
<b>PGRM</b>	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
<b>POF</b>	Pesquisa de Orçamentos Familiares
<b>PSDB</b>	Partido da Social-Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RB</b>	Renda Básica
<b>RBC</b>	Renda Básica da Cidadania
<b>RBU</b>	Renda Básica Universal
<b>Rede PENSSAN</b>	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar
<b>RMM</b>	Renda Mínima Mumbuca
<b>RSA</b>	Renda de Solidariedade Ativa
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal

<b>STJ</b>	Supremo Tribunal de Justiça
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo
<b>TIC</b>	Tecnologia de informação e comunicação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E A POBREZA NO BRASIL</b> .....	19
2.1	A racionalidade governamental neoliberal .....	25
2.2	A trajetória neoliberal no Brasil e a Constituição Federal de 1988 .....	33
2.3	O cenário socioeconômico brasileiro: o aumento da pobreza .....	38
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO (OU A FALTA DELA) FRENTE À POBREZA</b> .....	46
3.1	As políticas sociais no capitalismo: origens e perspectivas .....	46
3.2	A proteção social no Brasil .....	55
3.3	A política focalizada de transferências de renda: evolução .....	61
<b>4</b>	<b>A RENDA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONAL</b> .....	72
4.1	Uma perspectiva histórica acerca da renda básica universal .....	73
4.2	Conceitualizando a renda básica universal .....	82
4.3	Os principais modelos de renda básica no mundo a partir das evidências empíricas .....	89
<b>5</b>	<b>ÀS AVESNAS DA FOCALIZAÇÃO: A RENDA BÁSICA COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NA RACIONALIDADE NEOLIBERAL BRASILEIRA</b> .....	94
5.1	Uma análise das críticas à renda básica universal .....	95
5.2	A renda básica e a erradicação da pobreza .....	108
5.3	Uma armadilha neoliberal ou uma rota de fuga à pobreza? .....	113
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	120
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	128

## 1 INTRODUÇÃO

Assim como os demais países capitalistas, o Brasil incorporou a racionalidade neoliberal dentro de suas condutas políticas, sociais e econômicas. Desde o governo Collor (1990–1992), as políticas neoliberais ganham espaço nas agendas governamentais, o que se manteve durante os governos subsequentes, com ligeira inflexão nos governos Lula (2003–2006 e 2007–2010) e Dilma (2011–2014 e 2015–2016).

Contudo, após a ruptura do mandato político da Presidente Dilma Rousseff (2015–2016) e a assunção de seu Vice-Presidente, Michel Temer, em 2016, seguido da posterior eleição do ex-deputado Jair Bolsonaro (2019–2022), a agenda política brasileira se aprofundou ainda mais na racionalidade neoliberal. Os programas desses dois últimos governos e suas políticas públicas, assim como os arranjos legislativos para tanto, incorporaram a lógica mercadológica, sempre priorizando a austeridade, o ajuste fiscal e a estabilização do capital financeiro para uma suposta atração do capital externo e do crescimento via investimento privado.

Uma das consequências mais nefastas do neoliberalismo é o desmantelamento da proteção social sob a arcaica argumentação de que o mercado e o crescimento econômico solucionariam as mazelas sociais por conta própria, sem a intervenção do Estado. Os indivíduos, em contrapartida, passam a ser os únicos responsáveis pelo seu sucesso e fracasso, exacerbando-se a ênfase na responsabilidade individual e colocando um ônus excessivo sobre os indivíduos para resolver problemas sistêmicos.

Dessa forma, a racionalidade neoliberal atinge diretamente toda a sociedade, influenciando tanto a esfera estatal quanto a privada, por meio de políticas fundadas na lógica econômica e concorrencial, conforme a qual o Estado passa a atuar com agendas políticas que agradam o mercado, incentivam a concorrência e contornam quaisquer ameaças de mal-estar ao capital financeiro. Conseqüentemente, o desempenho estatal na concretização dos direitos sociais é minimizado e repassado aos cidadãos, sendo esses os responsáveis pelo seu bem-estar, mesmo quando o cenário é desfavorável e propício à exploração.

A naturalização da pobreza e a insensibilidade diante da fome de um contingente considerável de brasileiros — o que é ainda mais preocupante — levam-nos a questionar as regras estabelecidas por essa racionalidade neoliberal. Perpetua-se a banalização dos problemas sociais por meio de proselitismos político-econômicos, que os enxergam como uma consequência inevitável de um mercado prejudicado em suas potencialidades pela interferência do Estado.

Nesse contexto, as camadas mais pobres da sociedade são as mais atingidas dentro dessa dinâmica concorrencial do mercado, tomadas por ociosos e malsucedidos, que são responsabilizados pela sua pauperização e são invisibilizados pelas políticas públicas. A retórica da meritocracia, que sugere que o sucesso é uma recompensa direta do esforço individual, frequentemente deixa de levar em consideração os fatores contextuais e as barreiras estruturais que podem dificultar a ascensão econômica. Dessa forma, a culpabilização das pessoas empobrecidas por sua condição cria uma percepção injusta de que elas são responsáveis por sua situação.

A invisibilidade dessas populações nos debates de políticas públicas também é um problema sério. As estratégias de desenvolvimento muitas vezes se concentram nas necessidades das camadas mais privilegiadas, negligenciando as demandas e os desafios enfrentados pelos menos favorecidos. Isso resulta em lacunas nas redes de segurança social e falta de acesso a serviços básicos como saúde e educação e, por essa razão, produz uma incapacidade de abordar efetivamente as causas subjacentes da pobreza.

É crucial reconhecer que a concorrência no mercado, embora seja uma força motriz da economia, não é um jogo nivelado para todos. As políticas públicas e as intervenções governamentais desempenham o papel fundamental de equilibrar essa dinâmica e garantir que as camadas mais pobres não sejam marginalizadas.

A chamada aporofobia — vocábulo criado para definir quem tem fobia ou ódio aos pobres — não poderia ser mais atual, tendo em vista a produção constante de pobres sem vínculos com a sociedade (Cortina, 2020). São pessoas que nada podem oferecer em uma sociedade que vive da troca; pessoas que precisam de comida em uma sociedade em que o alimento é uma mercadoria.

Nesse modelo de sociedade, a atuação do Estado é insuficiente no combate a tais questões sociais e responde à racionalidade neoliberal. Notadamente no Brasil, são as políticas públicas focalizadas que prevalecem, as quais são limitadas àqueles que são marginalizados, aumentando seu estigma e perpetuando seu papel secundário na sociedade.

É nessa sociedade caótica e adoecida pelas desigualdades sociais, aliás, que a pandemia de covid-19<sup>1</sup> (2020–2023) se instalou e aprofundou esse cenário. A crise sanitária e econômica

---

<sup>1</sup> No final do ano de 2019, as autoridades chinesas relataram à Organização Mundial da Saúde (OMS) os primeiros casos de infecção pelo novo Coronavírus, também denominado covid-19 e SARS-CoV-2. Em 11 de março de 2020, a OMS declarou as infecções do novo Coronavírus como uma pandemia, em decorrência do alto nível de propagação mundial. O primeiro caso no Brasil e na América Latina, foi detectado em 26 de fevereiro de 2020 e, em 20 de março, declarou-se estado de calamidade no país (Farato, 2020).

escancarou o óbvio: as políticas neoliberais adotadas no país são insuficientes para o controle e a erradicação da pobreza e da insegurança alimentar. Pelo contrário, elas as fomentaram.

É partindo desse panorama que é necessário analisar os desafios a serem enfrentados no período pós-pandêmico, a exemplo do aumento da insegurança alimentar da população brasileira, que se agrava por se tratar de um país historicamente marcado pela pobreza e pela fome.

Estabelecido, resumidamente, o cenário socioeconômico e político, sustenta-se que, apesar de a pandemia ter evidenciado as mazelas sociais, abriu-se, ao mesmo tempo, uma janela de políticas para buscar reduzir as desigualdades. Uma das grandes discussões gira em torno das políticas de transferência de renda, em especial as de grande abrangência, como a renda básica universal (RBU).

Retoma-se, pois, o debate sobre a importância de se concretizar e implementar a Renda Básica da Cidadania (RBC), prevista — mas nunca regulamentada — na Lei nº 10.835/2004 (Brasil, 2004). Assim, busca-se nesta pesquisa proceder um aprofundado estudo sobre a renda incondicional e universal, capaz de atingir a todos, sem distinções econômicas, domésticas e profissionais.

Nesse diapasão, sua relevância foi destacada no julgamento do Mandado de Injunção nº 7300 (Brasil, 2021), ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o qual determinou que o governo federal regule a Lei nº 10.835/2004, que prevê a instituição da RBC.

Para melhor compreensão dessa política de renda básica que é estudada mundialmente, adota-se a perspectiva dos professores Philippe van Parijs, filósofo e economista político da Universidade Católica de Lovain, e Yannick Vanderborght, professor de ciência política na Universidade de Saint-Louis, em Bruxelas, por serem os maiores estudiosos da área na atualidade, com a maior e mais atualizada produção científica a respeito e com posicionamento consolidado no estado da arte.

Esclarecem os professores que a renda básica universal e incondicionada é marcada pela ausência de obrigações, não importando a situação doméstica dos assistidos, tampouco sua vida profissional. É, portanto, um direito individual, sem obrigação e universal, sendo o pagamento realizado preferencialmente em espécie aos beneficiados (Parijs; Vanderborght, 2018).

Em face do cenário político e econômico do país, procede-se à análise da viabilidade da RBC, notadamente diante da marcante racionalidade neoliberal que impera no Brasil. Para tanto, é necessário que seu exame seja feito no campo crítico, enfrentando-se os mais variados debates e críticas a respeito. Para atingir esse objetivo, levanta-se o estado da arte sobre a RBU

a partir de uma perspectiva científica transversal, isto é, jurídica, sociológica e economicista, sempre por uma ótica teórica de direito econômico e de economia política.

Assim, avaliam-se, por exemplo, os argumentos de que essa política de renda básica universal estimularia uma suposta ociosidade ou, por outro lado, de que, na verdade, isentaria os beneficiários de estigmas. Confrontam-se também posicionamentos de que ela fomentaria o mercado informal de trabalho ou, ao revés, proporcionaria um mercado de trabalho de maior qualidade pelo ganho ou aumento do poder de barganha. Faz-se, ainda, o enfrentamento do forte debate financeiro sobre a viabilidade econômica dessa política de estado.

É por esses mais variados debates, portanto, que se pretende investigar se a implementação de uma renda básica universal e incondicional, a partir do conceito de Parijs e Vanderborght, pode ser encarada como uma alternativa factível ao combate à erradicação da pobreza da população brasileira.

Desse modo, a relevância teórica e prática do estudo se dá pela produção de pesquisa que relaciona o modelo capitalista neoliberal com a produção da pauperização da população, analisando se as políticas de distribuição de renda universal são uma alternativa para o problema e permitindo uma reflexão crítica sobre a necessidade de reformular as políticas públicas no país.

O combate à pobreza dentro do sistema brasileiro tem ficado ao alvedrio da assistência social por meio de programas de transferência de renda condicionada e de políticas sociais compensatórias, pelas quais os assistidos necessitam permanecer privados de recursos ou de outras condicionantes exigidas para serem contemplados pela agenda — tudo ao largo das possibilidades da RBC, um instrumento já positivado pela Lei nº 10.835/2004.

Os programas atuais em execução, entretanto, são essencialmente condicionados, de alcance limitado e, por conseguinte, invariavelmente excluem uma significativa parcela da população que oscila dentro de suas exigências, bem como criam armadilhas aos beneficiados, como o assistencialismo e o desemprego.

Com base na necessidade de ampliar os programas sociais, a presente pesquisa visa reunir informações com a finalidade de responder ao seguinte problema de pesquisa: como a implementação de uma renda básica universal e incondicional pode contribuir para a erradicação da pobreza no Brasil, em um cenário marcado pela racionalidade neoliberal?

A hipótese, pois, é de que, em que pesem as críticas existentes, a política de renda básica universal e incondicional é capaz de contribuir para o combate à pobreza no Brasil, desde que em conjunto com as demais políticas sociais existentes.

Objetiva-se com este estudo analisar como a implementação de uma renda básica pode contribuir para a erradicação da pobreza no Brasil, em um cenário marcado pela racionalidade neoliberal. Nesse contexto, são objetivos específicos da pesquisa: apresentar a realidade socioeconômica e política do Brasil, a partir de uma perspectiva histórica e jurídica, especialmente sua atual dominação pela racionalidade neoliberal; compreender o diálogo conceitual sobre a pobreza e as suas implicações às políticas públicas; avaliar algumas políticas sociais, especialmente de transferência de renda, já adotadas no Brasil e no mundo; revelar o estado da arte da renda básica e as principais experiências testadas no Brasil e no mundo e analisar se a renda básica universal e incondicional é um instrumento viável, em conjunto com as demais políticas sociais, para o combate à pobreza.

Para atingir essa finalidade, o presente estudo é dividido em introdução, quatro seções de desenvolvimento e considerações finais. A primeira seção, intitulada “A racionalidade neoliberal e a pobreza no Brasil”, visa apresentar a realidade socioeconômica e política do Brasil, a partir de uma perspectiva histórica e jurídica, especialmente sua atual dominação pela racionalidade neoliberal, bem como compreender o diálogo conceitual sobre a pobreza e as suas implicações às políticas públicas.

Nessa análise, usam-se como referência os objetivos gerais da República Federativa brasileira, elencados no artigo 3º da CRFB/88, notadamente a erradicação da pobreza e da marginalização, pois o presente trabalho parte da premissa que esses objetivos devem ser encarados como norteadores das políticas públicas e da própria atuação dos poderes estatais, para promover a transformação social e a garantia dos direitos sociais e do desenvolvimento nacional.

Inicialmente, analisar-se-ão as abordagens conceituais e teóricas acerca da pobreza, bem como sua importância para o campo das políticas públicas, recorrendo-se especialmente ao conceito desenvolvido pelo economista indiano Amartya Sen (2010), que entende a pobreza como a ausência de liberdades.

Posteriormente, estudar-se-á a evolução do neoliberalismo no Brasil, demonstrando seu papel na contrarreforma constitucional e suas implicações na criação de políticas públicas antipobreza. Para tanto, utilizar-se-á a abordagem conceitual de neoliberalismo de Dardot e Laval (2017), que oferecem uma visão foucaultiana sobre o tema, compreendendo-o como uma racionalidade governamental que influencia a tomada de decisões dos governantes e dos próprios governados.

A segunda seção, intitulada “A política social do Estado (ou a falta) dela frente à pobreza”, objetiva avaliar algumas políticas sociais, especialmente de transferência de renda,

já adotadas no Brasil e no mundo. Nessa etapa, será analisada a atuação estatal no combate à pobreza diante das dificuldades impostas pelo modelo econômico capitalista neoliberal, que favorece o acúmulo de capital e a concentração de renda, bem como provoca o aumento da desigualdade social.

Partindo de um estudo mais descritivo, a segunda seção examina o surgimento das políticas sociais que visam combater a pobreza e conter as desigualdades sociais no Brasil, notadamente as políticas de transferência de renda.

A terceira seção, intitulada “Renda básica universal e incondicional”, visa apresentar o estado da arte da política da renda básica, partindo da premissa de que as políticas sociais pautadas na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais são, em regra, programas focalizados e com condicionantes — realidade intensificada com o fortalecimento de governos neoliberais. Outrossim, visa investigar os principais modelos de renda básica já implementados no mundo, analisando seus impactos na população atingida.

Essa seção, por sua vez, pode ser dividida em duas grandes subseções: a primeira ocupa-se com o estado da arte da renda básica, perpassando por uma análise histórica e seus vieses ideológicos; a segunda visa apresentar os modelos e os projetos pilotos realizados no mundo e no Brasil sobre a renda básica.

Por fim, a quarta seção, intitulada “Às avessas da focalização: a renda básica como política de combate à pobreza na racionalidade neoliberal brasileira”, pretende responder o problema da presente pesquisa, utilizando as discussões travadas nas seções anteriores. Buscar-se-á demonstrar que a renda básica universal, em razão de suas características, é capaz de auxiliar no combate à erradicação da pobreza, a fim de evitar que seus beneficiários sofram qualquer tipo de violação à sua subjetividade, resguardando-os dos estigmas e das discriminações dos programas focalizados, para o que é imprescindível que sua implementação esteja alinhada com as demais políticas e ações sociais, a fim de evitar cair em armadilhas neoliberais.

Para a realização da presente pesquisa, optou-se por uma abordagem hipotético-dedutiva, que busca a resposta ao problema de pesquisa a partir de uma hipótese construída com base na observação do estado da arte da temática. Consultam-se teorias e conceitos existentes para, então, analisar o problema, retornando à teoria para ampliá-la, reformulá-la ou rejeitá-la e contribuindo para o aprofundamento do tema (Loureiro, 2018).

No que se refere ao procedimento de pesquisa, à origem dos dados e às informações que visa utilizar, a presente investigação tem como metodologia o levantamento bibliográfico, em livros, periódicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos acadêmicos que

versam criticamente acerca da pobreza, da insegurança alimentar, da renda básica universal, das políticas públicas e da racionalidade neoliberal. Por sua vez, a natureza dos dados utilizados e coletados será secundária, uma vez que já foram tratados preliminarmente.

Quanto à abordagem, a pesquisa será qualitativa e, quando possível, valer-se-á de fontes quantitativas por dados empíricos de institutos qualificados. A natureza da pesquisa é básica, vez que se propõe a gerar conhecimentos ao estudo da renda básica universal a partir da realidade brasileira.

Destaca-se, desde logo, que a transparência dos dados, a autoridade dos referenciais teóricos e a consciência hermenêutica da leitura a que esta pesquisa se propõe partem de um horizonte ético-político progressista e social-democrático, afinado com a CRFB/88 e os tratados de direitos humanos internacionais, e sustentam, retoricamente, a objetividade do método desta pesquisa em Ciências Humanas, de espécie social aplicada.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa se alinha aos objetivos do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) e de sua linha de pesquisa em Direitos Humanos, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, uma vez que buscar analisar criticamente a política pública de transferência de renda universal e incondicional e seus impactos sobre a erradicação da pobreza, objetivo fundamental da República brasileira.

Sua adequação também pode ser observada, pois a pesquisa se preocupa em analisar a importância de garantir a dignidade e a proteção à subjetividade de uma das camadas mais vulnerabilizadas da sociedade brasileira, dentro de um cenário socioeconômico que a invisibiliza — até porque apenas é possível falarmos em desenvolvimento e democracia quando todos os cidadãos estiverem vivendo de forma digna.

Anseia-se, assim, que a presente pesquisa consiga propor uma discussão mais abrangente sobre a renda básica como instrumento de combate à erradicação da pobreza, dentro de um cenário socioeconômico e político controlado e dominado pela racionalidade neoliberal. O propósito é apresentar a complexidade do tema, que tem o potencial de alcançar e mudar a realidade de diversos cidadãos brasileiros que vivem em um cenário de pauperização.

## 2 A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E A POBREZA NO BRASIL

Como dito anteriormente, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar se a adoção da renda básica é capaz de contribuir para o combate à pauperização da população, considerando o contexto socioeconômico brasileiro. Para tanto, nesta seção inaugural, buscar-se-á demonstrar a racionalidade neoliberal do atual cenário político e socioeconômico do Brasil e seu papel para o aumento da pobreza no país.

No entanto, é preciso primeiramente delimitar o conceito de pobreza, um problema social que apresenta diversas abordagens diferentes a depender da ideologia e do método adotado. Embora sua existência seja um consenso, não há uma definição universalmente aceita, uma vez que depende dos valores de cada sociedade.

A presente pesquisa não visa perquirir, de forma pormenorizada, as nuances da conceitualização da pobreza; contudo, para responder o problema de pesquisa, é indispensável adotar e demonstrar os parâmetros que serão utilizados no seu desenrolar. Nessa árdua missão, recorre-se à sistematização proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), em uma tentativa de compatibilizar as concepções e as dimensões que envolvem o conceito de pobreza, a partir de três perspectivas (ONU, 1997).

A primeira perspectiva é a da renda. Uma pessoa é considerada pobre se seu nível de renda está abaixo da “linha de pobreza”, que normalmente utiliza como corte o montante suficiente para a aquisição de determinada quantidade de comida diária. Os países, em regra, adotam essa perspectiva como parâmetro de monitoramento para o progresso da redução de pobreza (ONU, 1997).

Para fins de comparação internacional, a linha de pobreza do Banco Mundial é utilizada de forma recorrente. Sua última atualização ocorreu em setembro de 2022, passando a fixar como linha de pobreza extrema o valor de US\$ 2,15 (dois dólares e quinze *cents*), por pessoa, ao dia. Essa atualização ocorre de forma periódica para refletir as mudanças nos preços em todo o mundo. Assim, o aumento da linha significa que o custo de alimentos básicos, roupas e necessidades de moradia em países de baixa renda sofreu alterações (Fact [...], 2022).

Seu principal objetivo é ser um indicador de monitoramento da pobreza extrema em escala mundial e avaliar o avanço em relação às metas globais estabelecidas pelo Banco Mundial, pelas Nações Unidas e por outros parceiros do desenvolvimento. No entanto, para conduzir discussões políticas e direcionar programas que visam alcançar os mais pobres, é mais apropriado utilizar a linha de pobreza nacional (Fact [...], 2022).

A segunda concepção de pobreza, sistematizada pela ONU, é a das necessidades básicas. Diferentemente da primeira concepção, a pobreza é compreendida como a privação do bem-estar material minimamente aceitável à satisfação das necessidades básicas, como a alimentação e a saúde. Assim, seu escopo vai além da falta de renda, pois considera a necessidade de saúde, de educação, de saneamento e de alimentação, bem como reconhece a importância do acesso ao mercado de trabalho e da participação social (ONU, 1997).

Por fim, a terceira perspectiva é a da capacidade, isto é, a pobreza representa a ausência de alguma capacidade básica para alcançar a vida que se deseja ter, englobando aspectos nutricionais, vestimentas, moradia, conquistas sociais e participação na comunidade política. Essa concepção de pobreza reúne tanto a noção de pobreza absoluta como a relativa, vez que a privação relativa de renda e bens pode levar a uma privação absoluta das capacidades mínimas (ONU, 1997).

Por capacidades, Sen (2010) refere-se ao potencial e aos meios disponíveis às pessoas de levarem o tipo de vida que desejam e valorizam. A consequência de deter as capacidades é a liberdade que os indivíduos possuiriam para implementar sua vida de forma digna e desejável, desde ter acesso a uma alimentação adequada até ser detentores de um emprego digno. Assim, apenas a pessoa que usufrui dessas capacidades pode escolher livremente seu estilo de vida.

Outra classificação recorrentemente utilizada para quantificar e qualificar a pobreza é a que a divide em extrema, moderada e relativa. A pobreza extrema ou miséria implica que as famílias não podem satisfazer as necessidades básicas para a sobrevivência, sofrendo de fome crônica, ausência de água potável e acesso à saúde, entre outras mazelas. Já a pobreza moderada refere-se à condição de vida em que as necessidades básicas são satisfeitas, porém com muito sacrifício e dificuldade. Por fim, a pobreza relativa corresponde a uma renda familiar abaixo de determinada proporção da renda média nacional (Sachs, 2005).

Independentemente da concepção adotada, a pobreza precisa ser entendida como um problema social extremamente complexo que não se reduz a uma dimensão da vida humana e que afeta a todos de diversas e diferentes maneiras, pois reflete uma distribuição desigual da riqueza, resultando em instabilidade social e aumentando o número de doenças, das taxas de migração e da degradação do meio ambiente. Consequentemente, esse cenário tende a agravar a privação daqueles que já estão no estrato pobre da sociedade. No entanto, mais cedo ou mais tarde, todos serão inevitavelmente afetados pelo estado de pobreza, que se espalha como um problema social (Lemos; Nunes, 2005).

Tendo em vista que as pessoas percebem as privações de distintas maneiras, cada comunidade define quais insuficiências e desvantagens afetam suas vidas e, portanto, precisam

ser priorizadas. Por exemplo, os países em desenvolvimento relacionam a pobreza com a insegurança alimentar, o analfabetismo e a falta de serviços de saúde ou água potável, enquanto nos países desenvolvidos, onde a fome é rara e a alfabetização é quase universal, a pobreza envolve questões mais complexas e distintas (ONU, 1997).

Nesse mesmo sentido, a interpretação marxista compreende o estado de pobreza como uma questão social, afastando argumentos naturalistas, visto que, em um sistema de economia de mercado, a riqueza é distribuída e determinada pela estrutura de produção, na qual todo o excedente gerado pelo produto social é apropriado pelo capitalista, que é o proprietário dos meios de produção (Lemos; Nunes, 2005). Dessa forma, como detentores dos meios de produção, os capitalistas têm o poder de determinar como será apropriado o produto social; assim, o trabalhador é sub-remunerado, e o trabalho não pago é usurpado como uma reserva salarial, permitindo a continuidade da acumulação de capital (Lemos; Nunes, 2005).

Lemos e Nunes (2005) explicam que, nessa interpretação marxista, o estado de pobreza é necessário para a manutenção da acumulação capitalista, visto que os contingentes de trabalhadores excedentes são úteis para proporcionar a rotatividade da mão de obra e manter os salários baixos, independentemente da produtividade da força de trabalho. Assim, a desigualdade socioeconômica e a pobreza são inerentes ao sistema capitalista, vez que a lógica de acumulação de capital está baseada na exploração do trabalho assalariado.

Dito isso, conclui-se que, independentemente da perspectiva adotada para conceituar a pobreza, uma coisa é certa: a pobreza representa uma negação de oportunidade, uma exclusão social, uma privação de dignidade e uma imposição do sistema capitalista de produção. Nesse estado, elimina-se a escolha dos elementos mais básicos para o desenvolvimento humano, como a longevidade, a saúde, a criatividade, a liberdade, a dignidade, a autoestima, o respeito e, por vezes, a própria alimentação (ONU, 1997).

Dentro da realidade brasileira, notam-se duas formas distintas e paradoxais de atuação dos governantes na temática da pobreza. De um lado, adota-se a perspectiva multidimensional como premissa no planejamento de intervenções direcionadas à melhoria dos indicadores sociais e econômicos. Do outro, utiliza-se a perspectiva da renda, especialmente na execução das ações governamentais de grande escala, a exemplo da adoção do Cadastro Único<sup>2</sup> como

---

<sup>2</sup> Criado em 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é uma plataforma no Brasil que identifica as famílias de baixa renda, servindo como base de dados para a seleção de beneficiários de programas sociais governamentais. Coletando dados sobre composição familiar, renda e características socioeconômicas, o Cadastro Único é utilizado para determinar a elegibilidade em programas como Bolsa Família e Tarifa Social de Energia Elétrica e busca otimizar o direcionamento de recursos públicos e a distribuição de benefícios sociais por meio de atualizações regulares das informações (Farias, 2019).

parâmetro para a definição do público de baixa renda do país, pelo qual, segundo Mello (2018, p. 36), “a atuação estatal estabelece as linhas monetárias de extrema pobreza e pobreza que serão utilizadas para orientar o direcionamento de diversas políticas públicas — como ocorre com o Programa Bolsa Família (PBF)”.

Esses paradoxos não são exclusividades do contexto político brasileiro, mas também são notados em âmbito global. Nos anos 2000, a comunidade internacional iniciou o combate à pobreza e à fome, especialmente por intermédio de políticas públicas. Como instrumentos de fomento e monitoramento rumo à eliminação da extrema pobreza e da fome do planeta, as Nações Unidas desenvolveram, em primeiro lugar, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A Declaração do Milênio, aprovada na Cimeira do Milênio, realizada em setembro de 2000, em Nova York, refletiu as preocupações de 147 chefes de Estado e de governo e de 191 países (ONU, 2000). Como resultado, foram estabelecidos oito ODM, quais sejam: a) erradicar a extrema pobreza e fome; b) alcançar o ensino primário universal; c) promover a igualdade de gêneros e o empoderamento da mulher; d) reduzir a mortalidade infantil; e) melhorar a saúde materna; f) combater a AIDS, a malária e outras doenças; g) garantir a sustentabilidade ambiental; e h) estabelecer parceria mundial pelo desenvolvimento (ONU, 2000).

O encerramento<sup>3</sup> dos ODM ocorreu em 2015, dando espaço às 169 metas relacionadas aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 25 de dezembro de 2015 (Sobre [...], 2022), entre os quais se destaca, para o escopo da presente pesquisa, o primeiro deles: a erradicação da pobreza.

Para esse fim, o primeiro objetivo elenca cinco metas a serem alcançados até o ano de 2030, quais sejam: erradicar a pobreza extrema para todos em todos os lugares; reduzir pelo menos à metade a proporção de pessoas que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais; implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados para todos e atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis; garantir que todos, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como acesso a serviços básicos, propriedade, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças; por fim, construir a

---

<sup>3</sup> Os ODM, em relação à fome e à pobreza, produziram a redução da pobreza e serviram como ponto de partida para a nova agenda de desenvolvimento sustentável. Com sua implementação, o número de pessoas que vivia na extrema pobreza diminuiu mais da metade, reduzindo de 1,9 bilhão de pessoas em 1990, para 836 milhões em 2015 (Cordovil, 2020).

resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade e reduzir a exposição deles a eventos extremos (Sobre [...], 2022).

Conforme Larrú Ramos (2018), embora a ONU tenha reconhecido o conceito multidimensional da pobreza, ela não escolheu um indicador específico para medi-la. Contraditoriamente, o relatório anterior do Comitê Intergovernamental de especialistas, que estabeleceu os dezessete ODS, fez uma opção métrica da pobreza, aproximando-se de uma concepção unidimensional. No entanto, na segunda meta do primeiro objetivo, propõe reduzir pelo menos à metade a proporção de pessoas vivendo na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais, indicando que a noção de pobreza é multidimensional e que a referência é a definição adotada por cada país.

Apresentadas, brevemente, as concepções e as dimensões da pobreza, cabe esclarecer que se adota neste estudo uma perspectiva multidimensional da pobreza, notadamente a visão das capacidades do economista Amartya Sen (2010), que considera o impacto de diversos indicadores de vulnerabilidade e engloba elementos essenciais ao bem-estar individual para além da renda, como a educação, a saúde, o saneamento básico, a cultura e a inclusão.

O conceito de pobreza, a partir dessa compreensão, adquire uma visão mais humanizada, ao se relacionar diretamente com a liberdade de oportunidades e de escolha que cada indivíduo tem em relação aos seus objetivos e à (im)possibilidade de levar a cabo os planos de vida que uma pessoa tenha razões para valorizar (Cortina, 2021).

Assim, dimensões como insegurança alimentar, acesso precário à água, ausência de saneamento básico, altas taxas de mortalidade, baixo nível de escolarização, longas jornadas de trabalho, baixos salários, condições precárias de trabalho e acesso restrito ao mercado formal de trabalho podem ser utilizadas para identificar situações de pobreza, vez que afetam milhares de pessoas e produzem consequências significativas na qualidade e em suas escolhas de vida, bem como no seu acesso ou não aos serviços e aos bens necessários à garantia de condições dignas de sobrevivência (Mello, 2018).

Todavia, como ensina Sen (2010), embora a pobreza precise ser entendida como a privação de capacidades básicas, e não meramente como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem ser desvinculadas, vez que a renda é um dos vetores para se alcançar a capacidade. Além disso, maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir maiores rendas. Nesse sentido, Mello (2018, p. 36) ressalta que:

[D]efinir a pobreza para além da falta de recursos monetários não significa o não reconhecimento da validade do uso da renda dos indivíduos/famílias como proxy para

a identificação de públicos-alvo de políticas públicas ou mesmo para a elaboração de diagnósticos voltados à diminuição da pobreza.

Por isso, em determinados momentos da presente pesquisa, o conceito unidimensional da pobreza será utilizado, especialmente ao versar sobre as políticas públicas em execução no Brasil, em consonância com a adoção do CadÚnico como referência para a definição do público desses programas, bem como das linhas monetárias de extrema pobreza e de pobreza relativa.

Outrossim, não obstante as diferenças de alcance da pobreza, uma sociedade não pode se considerar desenvolvida se parte da sua população convive com a insegurança alimentar e, portanto, com a pobreza extrema, de modo que a presente pesquisa também utilizará o aprofundamento da fome e da insegurança alimentar como critérios de pobreza, visto que não há expressão pior da pobreza do que a fome.

Realizado este recorte metodológico, especialmente ao se assentar que a pobreza é uma questão social, depreende-se que sua erradicação é uma responsabilidade e um dever dos governantes, notadamente do Brasil, que a elencou como um dos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, faz-se necessária a criação de instituições estatais, econômicas e políticas empenhadas em acabar com a pobreza a partir da construção da igualdade (Cortina, 2021), pois desempenham um papel fundamental na implementação de políticas públicas eficazes e na promoção de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico inclusivo, que visa acabar com as assimetrias do modelo econômico vigente. Portanto, essas instituições devem trabalhar em conjunto com a sociedade civil, promovendo a participação ativa dos cidadãos na formulação e na implementação de políticas que visem à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável.

Essa postura de fortalecimento das instituições estatais visando à erradicação da pobreza caminha na contramão do atual cenário político e econômico do Brasil, guiado pela racionalidade neoliberal, conjunto de ideias e de políticas econômicas que enfatizam a redução do papel do Estado na economia e a promoção da concorrência e do livre mercado. A lógica neoliberal como um todo é preocupante; entretanto, é mais grave quando está se falando de pessoas pobres e vulnerabilizadas, especialmente porque são as que convivem com as piores consequências sociais, ficando desprotegidas e invisibilizadas, resumindo-se a corpos desumanizados e despersonalizados.

Nas próximas subseções, analisar-se-á a evolução dessa racionalidade neoliberal no Brasil, a fim de compreender o atual cenário socioeconômico e político do país para, então, adentrar o papel que as políticas públicas desempenham ao combater à pobreza, discutindo os

desafios e as oportunidades presentes no atual cenário socioeconômico e político do país. Essa análise contribui para promover discussões que visem à construção de uma sociedade mais justa, equitativa e inclusiva.

## 2.1 A racionalidade governamental neoliberal

Para Schumpeter (2023), o capitalismo está em constante mutação. As inovações revolucionam a estrutura econômica de dentro para fora, destruindo o antigo e criando constantemente o novo. Esse processo, nomeado pelo economista de “destruição criativa”, é endógeno ao capitalismo.

Ao tratar sobre esse fenômeno, o autor referia-se ao processo de mutação industrial e suas consequências. Porém, é possível constatar que não foram apenas as mudanças industriais que exigiram a adaptabilidade do capitalismo: as sociais, as políticas e as econômicas também provocaram reações e contrarreações, impulsionando novas versões do modelo (Schumpeter, 2023).

O liberalismo, o *welfare state* e o neoliberalismo são algumas das versões do capitalismo, sendo uma resposta às necessidades econômicas, sociais e políticas de cada época. Conforme Santos (2020), sua “astúcia” é tamanha que lhe permite desaparecer e enfraquecer quando convém, a exemplo da suposta derrocada com a vitória da Revolução Russa, quando, na verdade, apenas hibernou no interior na União Soviética e continuou a controlá-la com o capitalismo financeiro.

O manto de invisibilidade do capitalismo permite sua impunidade, sendo necessário compreendê-lo para além de um modelo econômico que dita as regras do mercado, pois sua influência perpassa por todos os aspectos da vida pública e da privada, alterando as decisões políticas e familiares.

Assim, o capitalismo pode ser lido como uma racionalidade que produz uma mutação de sentido, de cultura e de norma, estabelecendo novos limites ao aceitável e à esfera do abuso. A própria funcionalidade da política, da moral, do direito e das instituições de poder é por ele influenciada (Casara, 2021).

A versão atual do capitalismo é o neoliberalismo, portanto é a sua racionalidade que influi na sociedade, provocando mudanças em suas características e levando a um imaginário, a um conjunto de imagens compartilhadas e a uma nova normatividade. Encontram-se, nesse cenário, justificativas ao injustificável, como a defesa da inevitabilidade da desigualdade social e de que o crescimento econômico excludente reduzirá a pobreza (Casara, 2021).

São diversas as alterações do funcionamento da sociedade que iniciam com a racionalidade neoliberal, a exemplo do que Han (2018) denomina sociedade do desempenho e o fim da sociedade disciplinar<sup>4</sup> ou do que Dardot e Laval (2017) caracterizam como o sujeito neoliberal<sup>5</sup>. No cenário mundial, a racionalidade neoliberal surge em meio ao desmantelamento do funcionamento das instituições edificadas a partir do liberalismo clássico e de sua incapacidade em responder adequadamente às questões práticas da intervenção política em matéria econômica e social (Casara, 2021).

De fato, a doutrina do *laissez-faire*<sup>6</sup>, representada pela mão invisível do mercado, do liberalismo clássico de Adam Smith<sup>7</sup>, não acompanhou os novos contornos que a evolução do capitalismo gerou durante a fase de industrialização e de urbanização. Seus fracassos não se limitavam aos meios socialistas ou reacionários ao capitalismo; a própria concepção do agente econômico independente, cuja decisão era pautada pelo mercado concorrencial, não correspondia à realidade (Dardot; Laval, 2017). Para Casara (2021, p. 87):

O dia a dia do capitalismo não correspondia às antigas representações liberais da economia e da política. As harmonias econômicas, a mão invisível e outras idealizações descritas nos esquemas teóricos liberais não estavam presentes no capitalismo então existente.

Para além disso, o liberalismo clássico não soube lidar com o fenômeno da empresa, que levou a um novo modelo de organização e a novas formas jurídicas e dinâmicas de poder, incompatíveis com os dogmas liberais. Os detentores do poder econômico tomaram o poder político, oprimindo todos em nome da mão invisível do mercado, inclusive os pequenos proprietários (Dardot; Laval, 2017).

---

<sup>4</sup> Para Han (2018), a sociedade disciplinar é caracterizada pela negatividade, pela ausência de direitos e pela coerção, bem como por instituições que limitam a atuação dos sujeitos, como os presídios e os quartéis. Os sujeitos dessa sociedade são os delinquentes e os servos dos senhores. Por sua vez, a sociedade do desempenho é marcada pela ilimitação e pela positividade. Os sujeitos são os empresários de si, que não precisam de um senhor para servir: eles servem a si mesmos, entregando-se à liberdade coercitiva de maximizar o desempenho.

<sup>5</sup> Os neossujeitos são individualistas, competitivos, empreendedores de si mesmos e constantemente se cobram para aumentar seu lucro e sua produtividade. Tornam-se desnecessárias coerções para adestrar os corpos, pois o próprio sujeito se entrega plenamente a sua atividade profissional (Dardot; Laval, 2017).

<sup>6</sup> A doutrina do *laissez-faire* (“deixe[-os] agir”) — influente no Reino Unido durante grande parte do século XIX e nos Estados Unidos até a década de 1930, quando foram, de fato, questionadas — preceitua que o Estado não deve possuir um papel na economia, devendo apenas mantê-la livre de interferências e acessível para os homens econômicos que desejem atuar nela. Defende-se a inexistência de regulação estatal das relações trabalhistas, privadas e econômicas, incluindo restrições ao emprego de crianças e ao limite de horas trabalhadas, sob a justificativa de que o crescimento econômico trará benefícios a todos (Heywood, 2010).

<sup>7</sup> Adam Smith (1723–1790) foi um influente filósofo moral e economista escocês. Muitas vezes considerado o pai da economia moderna, é um dos principais pensadores do Iluminismo. Sua obra mais conhecida é *A Riqueza das Nações*, publicada em 1776, na qual ele elaborou muitos dos princípios fundamentais da economia de mercado e do liberalismo econômico.

Os problemas sociais também assombraram os clássicos dogmas liberais. A pauperização da população, a exploração dos trabalhadores e a necessidade de regulamentação salarial contribuíram para o agravamento da crise, vez que as soluções idealizadas pela teoria liberal não resolviam os problemas concretos da população. Na crise, houve um consenso: a urgência de um novo liberalismo capaz de adiar o fim do antigo. Todavia, o alinhamento terminou aí; as novas correntes que surgiram são antagônicas: de um lado, o “novo liberalismo”, com preocupações sociais e democrático; do outro, o neoliberalismo, atento aos anseios do mercado e “desdemocratizante” (Casara, 2021).

O “novo liberalismo”<sup>8</sup>, cujo expoente é John Maynard Keynes<sup>9</sup>, repousa na constatação de que é impossível atualizar o modelo de intervenção estatal do liberalismo clássico e busca desenvolver uma teoria que consiga definir, com precisão, a área de atuação do Estado e o que deveria ser deixado à iniciativa privada (Dardot; Laval, 2017). Keynes (1983, p. 8) defende que o Estado precisa atuar nas áreas que ninguém atuará na hipótese de sua omissão:

A mais importante Agenda do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz. Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, é fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas.

Dessa forma, a atribuição da riqueza, o comércio e a indústria não deveriam ficar ao acaso da livre concorrência; tampouco seria viável deixar a população a esmo, submetida às condições das “livres” pactuações salariais e da livre concorrência. Caberia, portanto, ao Estado o papel regulador e redistribuidor, apaziguador dos conflitos sociais e controlador das forças econômicas (Casara, 2021).

Por sua vez, o neoliberalismo surge como uma alternativa ao modelo keynesiano de intervenção econômica e social. Apesar de admitirem a importância da intervenção estatal, os seus adeptos rejeitam sua atuação anticoncorrencial e defendem que a atuação do Estado precisa se limitar à promoção de políticas de purificação e de desenvolvimento do mercado, produzindo condições cada vez mais aprimoradas dentro do jogo concorrencial (Dardot; Laval, 2017).

Seu fortalecimento está relacionado à crise do modelo econômico do pós-guerra da década de 1970, quando o mundo capitalista entrou em uma longa recessão, com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. Argumentava-se que a crise era oriunda das políticas

---

<sup>8</sup> Também conhecido como Estado social, Estado do bem-estar social e Estado intervencionista.

<sup>9</sup> John Maynard Keynes (1883–1946) foi um economista britânico cujas ideias tiveram grande impacto na macroeconomia moderna e nas políticas econômicas. O economista também ficou conhecido por seu papel na defesa da intervenção governamental ativa na economia para mitigar os efeitos de recessões econômicas.

de bem-estar social, do poder excessivo dos sindicatos, do excesso de protecionismo trabalhista e do alto gasto social do Estado (Anderson, 1995).

Cunhado no Colóquio Walter Lippmann<sup>10</sup>, em 1938, o termo neoliberalismo é recorrentemente associado a um conjunto de políticas de privatização; redução e desmonte do Estado de bem-estar social; precarização do trabalho; desregulamentação do capital e abertura da economia ao capital externo (Brown, 2019).

São, também, políticas pautadas na austeridade, em uma forma de deflação voluntária, em que as economias promovem a diminuição de salários, bem como dos gastos públicos para restabelecerem a competitividade, o que, em teoria, é possível mediante o corte do orçamento público. Por intermédio dessas políticas, intui-se atrair capital externo por meio da segurança repassada aos empresários, vez que o Estado não estaria “esvaziando o mercado de investimento ao sugar todo capital disponível mediante a emissão de dívida, nem aumentando a já demasiada grande dívida da nação” (Blyth, 2017, p. 17).

Para Foucault (2010), o que está em questão no neoliberalismo é saber se uma economia de mercado pode servir como princípio condutor para formular e modelar um Estado, isto é, se é possível formalizar os poderes do Estado e da organização da sociedade a partir da economia de mercado. Dessa forma, “[n]ão se trata apenas de deixar a economia livre. Trata-se de saber até onde vão poder se estender os poderes de informação política e social da economia de mercado” (Foucault, 2010, p. 160).

Para tanto, os neoliberais realizaram alterações na doutrina liberal clássica, a exemplo do eixo central do mercado: da troca pela concorrência. Os dogmas liberais, sob o manto do absentismo, defendiam que o mercado era definido a partir da troca de mercadorias e bens entre dois particulares equivalentes entre si, de modo que o Estado não precisava e não deveria intervir na economia e no mercado, na medida que este é um dado natural (Foucault, 2010).

Contudo, a ausência de intervenção estatal permitiu que determinadas empresas e indústrias usassem seu poder econômico de maneira predatória e eliminassem todos os seus concorrentes, especialmente os pequenos empresários. Logo, os detentores desse poder não concorriam com ninguém e determinavam o preço e a qualidade dos serviços ofertados (Coelho, 2019).

Considerando que o mercado tem como principal característica a concorrência e essa não se impõe naturalmente, como os liberais clássicos acreditavam, ela precisa ser mantida,

---

<sup>10</sup>O Colóquio “Walter Lippmann” ocorreu em 1938 e reuniu diversos acadêmicos liberais com o intuito de discutir as necessárias mudanças político-intelectuais do liberalismo em decorrência das ameaças decorrentes do socialismo (Verbicaro, 2021).

fiscalizada e restringida para que possa existir em seu formato mais eficiente, justificando a intervenção econômica, porque o mercado apenas funciona livremente com concorrência quando há intervenção estatal (Coelho, 2019).

Dardot e Laval (2017) apontam outros traços caracterizadores do neoliberalismo: o primeiro consiste na ideia de que o mercado é uma realidade construída, portanto precisa da atuação do Estado; o segundo atesta que o papel do Estado não é apenas de vigilante, mas também de ator submetido ao fiel cumprimento da concorrência, precisando atuar como uma empresa; por fim, o terceiro identifica que as relações concorrenciais não se limitam à atuação do Estado e das empresas, pois elas perpassam a vida privada das pessoas, transformando os indivíduos em “empreendedores de si mesmos”, como mencionado anteriormente.

Ainda, caracteriza-se pela defesa do funcionamento do indivíduo e do Estado como empresa, o que significa operar escolhendo os objetivos que produziriam o máximo de lucro e de eficiência. As ações de governar, legislar e julgar tornam-se sinônimas de agir sobre o meio para conseguir o cumprimento das regras do mercado e da busca incessante pelo lucro (Casara, 2021).

No caso do Estado, significa a busca pela responsabilidade fiscal e econômica, com transparência pública, pois tem a responsabilidade de fazer o gasto mais eficiente possível, com vistas a ter os menores custos com maiores resultados. Entre as finalidades do modelo Estado-empresa, destacam-se a ausência de prejuízos; o controle e a fiscalização e o raciocínio quantitativo por intermédio de metas. Na prática, significa que as políticas públicas deixam de ser administradas tendo em vista as necessidades sociais e passam a buscar metas quantitativas, com máxima eficiência (Coelho, 2019).

Assim, toda a sociedade é modelada a partir de um padrão empresarial que forma sujeitos à imagem e à semelhança do *homo oeconomicus*, o qual, diferentemente da criatura de Adam Smith, impulsionada pelo desejo natural de caminhar, negociar e trocar, na atualidade é uma unidade de capital humano intensamente construída e governada para melhorar e alavancar sua competitividade e aumentar seu valor em todos os seus empreendimentos (Brown, 2016).

A mudança na subjetividade é desejável, pois o homem econômico “é, do ponto de vista de uma teoria governamental, aquele que não precisa ser tocado” (Foucault, 2010, p. 274). Isso é, ele é desejável por não exigir atenção, por obedecer à lógica interna da valorização de seu próprio capital e de seus ativos e por agir sempre dirigido ao sucesso econômico (Casara, 2021).

Para Han (2018), o controle do indivíduo na racionalidade neoliberal é um “poder inteligente”, pois é sutil e flexível, visto que a submissão parte do próprio sujeito e de sua busca incessante pelo aumento da produtividade e do desempenho, conduzindo-o à

autorregulamentação e ao autocontrole. Não há mais necessidade de amarras externas, pois sua masmorra é sua própria ambição. Sob esse modelo, as pessoas se submetem ao contexto de dominação por livre e espontânea vontade. Sua técnica busca motivar e otimizar, não oprimir e reprimir, visto que produz emoções positivas e busca seduzir os sujeitos, indo ao seu encontro. Assim, “[e]m vez de tornar as pessoas obedientes, tenta deixá-las dependentes” (Han, 2018, p. 26).

Para Foucault (2010), promove-se uma generalização da forma de mercado ou na forma de empresa dentro do corpo social, produzindo, de tal modo, uma “economização” de toda a vida social. Esse modelo é um disfarce para promover o poder estatal, transportando para a atuação do Estado todos os princípios que regem o mercado e a economia.

Nesse sentido, Brown (2018) aponta que Foucault compreendeu o neoliberalismo como uma racionalidade governamental e, como tal, produtiva, formadora de opinião e de realidade. O teórico coloca sob um viés econômico todas as esferas da vida humana, substituindo uma sociedade baseada em um contrato social produtora de justiça por uma sociedade econômica e organizada por meio da lógica mercantil, com os Estados orientados para satisfazer as necessidades do mercado, com repúdio ao social.

Para Brown (2018), a partir de uma visão estadunidense, o neoliberalismo, como uma forma peculiar de razão, (des)configura todos os aspectos culturais, sociais e políticos em termos econômicos. Além disso, está, de maneira silenciosa, desmantelando os elementos básicos de um estado democrático, ao realizar a destruição do social em detrimento do individual e ao adotar políticas pautadas unicamente nos aspectos econômicos, fomentando as disparidades sociais.

Essa racionalidade faz dos valores e dos interesses do mercado condicionantes da atuação humana, levando a uma mutação do Estado, da sociedade e dos indivíduos. Mais do que apenas enxertar valores de mercado no bojo da democracia, o neoliberalismo promove um ataque aos princípios, aos valores, à cultura, às práticas, às pessoas e às instituições democráticas (Brown, 2018).

Portanto, por ser mais que um conjunto de políticas econômicas, redefine de forma radical a relação entre o Estado e a economia, bem como todos os domínios e os empreendimentos humanos, juntamente com o próprio humano, de acordo com uma imagem econômica (Brown, 2018).

Casara (2021) pontua que a palavra “neoliberalismo” se tornou um conceito guarda-chuva, abrangendo uma vasta gama de significados e características. A fim de esclarecer qualquer imbróglio, relembra que o neoliberalismo surgiu como uma teoria econômica e se

transformou em política econômica e, mais tarde, em racionalidade governamental. Entretanto, chama atenção para o fato de que o conceito de racionalidade governamental não é mais suficiente para explicar os efeitos do neoliberalismo e seu poder político, social e econômico. Na verdade, tornou-se uma nova razão do mundo:

[...] uma normatividade e um imaginário que ultrapassa os limites do mercado e do estado. Por neoliberalismo, deve-se entender um fenômeno conglobante, um modo de ver e atuar sobre tudo e todos (Casara, 2021, p. 114).

Como esclarecem Dardot e Laval (2017), o neoliberalismo não deve ser compreendido como um conjunto de políticas econômicas que procedem de uma mesma vontade de enfraquecer o Estado em nome do mercado, mas sobretudo como uma “razão-mundo” que tem por característica estender e impor a lógica do capital a todas as relações sociais para torná-la a forma de nossas vidas:

Da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim, da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa, essas são as etapas pelas quais se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo (Dardot, Laval, 2017, p. 379).

Afirma-se, assim, que a versão inicial do neoliberalismo, como uma teoria econômica, deu lugar a algo novo. A questão não era mais discutir a possibilidade de intervenções estatais no mercado, e sim identificar quais intervenções precisam ser realizadas a partir do exercício do poder político para obter os efeitos desejados pelo mercado (Casara, 2021).

Dessa forma, o neoliberalismo, como uma razão do mundo que influencia diretamente a cultura, a sociedade, a economia e as decisões políticas, transforma o Estado em uma empresa que tem como finalidade o lucro e o aumento da concorrência. Para tanto, legisla, governa e julga a partir dos parâmetros mercadológicos, afastando, assim, seu papel social.

Os mais atingidos são os indivíduos, especialmente os que convivem com a insegurança alimentar e com vulnerabilidades socioeconômicas, pois se tornam os únicos responsáveis, diante dos variados riscos a que estão submetidos, pelo próprio fracasso, porque as ajudas sociais representam violações às regras do jogo concorrencial.

Com efeito, os neoliberais, sob a falácia do efeito multiplicador, sustentam que a erradicação da pobreza pode ser garantida por meio do livre mercado e do livre comércio. Assim, argumentam que a chave da riqueza e da inovação são as empresas privadas e as iniciativas dos empreendedores, que, portanto, precisam contar com as intervenções estatais,

pois os contínuos aumentos de produtividade devem proporcionar padrões de vida mais elevados a todos (Harvey, 2014).

Além disso, sustentam que a melhor forma de promover o bem-estar humano é não limitar as capacidades e as liberdades empresariais dentro de um quadro institucional marcado pela propriedade privada, pelo livre comércio e pelo mercado. Nessa concepção, o Estado passa a ter o papel de criar e preservar esse quadro institucional, permitindo e incentivando o empreendedorismo. Em contrapartida, as questões sociais não são tratadas como prioridades na agenda política (Harvey, 2007).

Nessa racionalidade, o indivíduo é responsável pelas próprias ações e pelo próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Seu sucesso e seu fracasso são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais, e não atribuídos a alguma propriedade sistêmica, a exemplo das exclusões de classe inerentes ao capitalismo (Harvey, 2014).

Para Harvey (2014), à medida que o Estado reduz os recursos dedicados ao bem-estar social, como saúde, assistência social e ensino público, deixa segmentos da população constantemente expostos ao empobrecimento e os priva de instrumentos para ascender socioeconomicamente de forma digna. Nesse contexto, a rede de segurança social é minada em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual.

Como se depreende, a racionalidade neoliberal promoveu diversas alterações na cultura, na sociedade, no Estado e no próprio indivíduo. A lógica do mercado impregnou o inconsciente coletivo e desencadeou mudanças na forma de agir consigo, no nível de responsabilidade depositado nas escolhas e na responsabilidade pessoais, por meio do discurso do empreendedor de si mesmo.

Assim, o único impeditivo ao sucesso e à riqueza é o indivíduo. A ausência de prosperidade é vinculada unicamente à ociosidade e à falta de iniciativa. Desconsideram-se o sistema excludente e as condições de funcionamento do mercado que, muitas vezes, apenas contribuem para assegurar a acumulação de capital aos detentores do poder econômico.

Esse cenário de dominação da racionalidade neoliberal na vida pública e na privada também é uma realidade no Brasil desde o governo Collor (1990–1992), prejudicando a persecução e a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, discussão que será apresentada na seção seguinte.

Assim, estando o Brasil também sob o domínio da racionalidade neoliberal, a compreensão de sua realidade socioeconômica e política perpassa o estudo da lógica neoliberal,

racionalidade governamental que defende o mercado como modelo para as relações sociais, marcando a sociedade pelo princípio da concorrência e pela crença de que tudo e todos podem ser negociados (Casara, 2021).

## **2.2 A trajetória neoliberal no Brasil e a Constituição Federal de 1988**

A redemocratização do Brasil confunde-se com a trajetória do neoliberalismo no país. Durante o período ditatorial (1964–1985), o Brasil ainda não tinha se inserido efetivamente no processo de reestruturação do capitalismo neoliberal; contudo, no primeiro governo democrático, esse cenário mudou (Antunes, 2018).

Entre os anos de 1974 e 1988, o Brasil passou por uma redemocratização, quando transitou da ditadura militar à democracia. O regime militar, apesar de institucionalmente forte, apresentava fragilidades relacionadas à sua origem antidemocrática, de modo que, para se perpetuar no poder, tentava proporcionar estabilidade e crescimento econômico. Ocorre que o crescimento estagnou e, em consequência, o movimento democrático ganhou força no cenário nacional, almejando a criação de um Estado de bem-estar social universal (Saad Filho; Morais, 2018).

O grande fruto dessas reivindicações sociais foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, a transição de poder dos militares demonstra que, apesar de a abertura política ter ocorrido, as mudanças sociais e econômicas idealizadas foram mínimas. Na verdade, “a expansão de garantias sociais e a provisão de bens e serviços públicos, incluídas na Constituição de 1988, destinaram-se mais a substituir que a efetivar a democracia econômica”. (Saad Filho; Morais, 2018, p. 86).

Para Saad Filho e Morais (2018), o alicerce do pacto político que possibilitou o surgimento da República Federativa brasileira é de fácil compreensão. De um lado, amplas liberdades políticas seriam garantidas, bem como o reconhecimento da cidadania aos trabalhadores e pobres. De outro giro, não haveria uma real distribuição do poder econômico e os oficiais militares seriam protegidos dos crimes cometidos e das violações reiteradas aos direitos humanos.

Assim, de forma antagônica, a Constituição de 1988 conferiu um potencial distributivo ao ordenamento jurídico, em razão do tratamento dado às políticas sociais e às recomendações à estrutura tributária do país; contudo, não alterou as bases de produção e reprodução da riqueza

capitalista. Como país de capitalismo dependente <sup>11</sup>, o Brasil teve dificuldades na implementação das orientações do seu texto constitucional, pois a estrutura de transferência de valores estabelecida é compensada pela exploração da força de trabalho, o que tem consequências na capacidade da classe trabalhadora de se apropriar de parcela da riqueza produtiva (Brettas, 2020).

Além disso, quando de sua promulgação e da opção por se criar um Estado de bem-estar social brasileiro, as circunstâncias já não eram favoráveis à sua efetivação, pois o país enfrentava uma turbulência econômica, bem como se iniciava a transição econômica para um regime neoliberal (Saad Filho; Morais, 2018).

Desde os anos 1990, diante da crise econômica, do esgotamento da ideia de um estado desenvolvimentista e sob o discurso da eficiência e da necessidade de controlar a inflação, reformas constitucionais com cunho neoliberal foram realizadas no Brasil, como a assinatura de acordo sobre a dívida externa com o FMI e o compromisso de seguir medidas neoliberais (Mulatinho, 2016).

Após um início político-institucional turbulento, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994–1998) produziu uma fase de expansão e consolidação das políticas neoliberais. Como resultado, os parques produtivos no Brasil foram amplamente afetados por privatizações de empresas do setor produtivo estatal, aumento da presença de capital estrangeiro e nacional e políticas acompanhadas de medidas de extinção de sindicatos e de proteções trabalhistas (Antunes, 2018).

As políticas econômicas neoliberais adotadas por FHC levaram a uma maior concentração e centralização do capital, à exploração excessiva dos trabalhadores e à financeirização e à reestruturação do Estado. Por outro lado, os movimentos sociais foram enfraquecidos pela deterioração das condições de vida, o que dificultou a oposição das pessoas às medidas tomadas (Brettas, 2020).

Quando o primeiro governo Lula (2003–2010) teve início, as primeiras ações indicavam uma continuidade das políticas neoliberais dos seus antecessores, em uma postura contrária à própria posição simbólica defendida pelo seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), com característica de um presidencialismo preventivo, em analogia à classificação adotada por Tushnet<sup>12</sup> (2012).

---

<sup>11</sup> O capitalismo dependente é uma “forma periférica e dependente do capitalismo monopolista o que associa inextricavelmente as formas nacionais e estrangeira do capital financeiro” (Limoeiro-Cardoso, 1995, p. 1).

<sup>12</sup> Tushnet (2012) elenca três tipos de presidentes: o presidente reconstrutivo, o qual assume o cargo quando um regime anterior está se degenerando e, assim, consegue oferecer uma visão nova para as políticas públicas; o

Singer (2012, p. 9) pontua que “o lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação”. Conforme Antunes (2018, p. 248), isso ocorreu porque, quando a esquerda ganhou o pleito eleitoral, em 2002, sua situação era frágil, com um respaldo menor em

[...] seus polos centrais, que lhe davam capilaridade (classe operária industrial, assalariados médios e trabalhadores rurais), e quando o transformismo já havia metamorfoseado e convertido o Partido dos Trabalhadores em um Partido da Ordem.

O capitalismo neoliberal já estava enraizado nas políticas econômicas, sociais e culturais, de modo que o PT precisou divulgar um documento, conhecido como “Carta aos brasileiros”, no qual, tentando tranquilizar o mercado, informou que aceitava e se submetia às orientações do FMI, afirmando, assim, sua adesão ao mundo financeiro globalizado (Antunes, 2018). Embora a carta tenha sido remetida à população brasileira, nota-se que fora voltada ao empresariado e, especialmente, ao mercado financeiro, demonstrando sua preocupação de harmonia ou até mesmo de submissão — traço este, como já visto, que distingue a racionalidade neoliberal.

Assim, em seu primeiro ano no poder, Lula deu sinais de manutenção de uma ordem econômica conservadora: juros altos, pagamento da dívida externa e elevação da principal meta de superávit, o tripé macroeconômico neoliberal. No entanto, as prescrições neoliberais não foram plenamente seguidas, pois, a partir de 2003, o governo reorientou-se com políticas sociais mais substantivas e o aumento da atuação no mercado interno, o que fortaleceu o apoio dos eleitores do bloco, permitindo, assim, uma mudança na agenda política (Singer, 2012).

Nesse sentido, Singer (2012, p. 122) afirma que “[a] convivência das duas almas faz da era Lula uma ‘síntese contraditória’; entretanto, ele não considera o governo Lula neoliberal. Na verdade, o lulismo teria aproximado o país do ideal Estado de bem-estar justamente por não promover o crescimento da desigualdade social.

Para Brettas (2020), por sua vez, o grande capital manteve sua hegemonia durante o governo do PT — no entanto, em outra classe. O investimento nas empresas nacionais contrariou uma burguesia atrelada ao imperialismo, a chamada burguesia compradora, melhorando a posição da burguesia interna. Nota-se que esse deslocamento não representou

---

presidente afiliado, isto é, o presidente sucessor de um já instaurado regime bem-sucedido, e, por fim, os presidentes preventivos, que assumem o cargo quando um regime contrário à posição simbólica defendida pelo seu partido está sendo bem recebido no país.

uma ruptura com o neoliberalismo, mas conferiu poder a uma classe mais resistente ao imperialismo, embora não autônoma em relação a ele.

Esse padrão de acumulação está longe de romper com os laços de dependência que caracterizam a formação econômica-social do Brasil; pelo contrário, fortaleceu sua posição na divisão internacional do trabalho<sup>13</sup> ao reforçar a especialização nos setores com vantagens comparativas, pois, ainda que tenha aumentado o mercado interno, seguiu voltado às exportações, em especial de *commodities*<sup>14</sup>, que são vulneráveis ao comércio internacional (Brettas, 2020).

Antunes (2018) pondera que, até 2016, enquanto perdurou a hegemonia política do PT, vivenciou-se no Brasil um neoliberalismo sob a variante do social-liberalismo; portanto, de alguma forma mais brando. Assim, entre o dissenso há um consenso: os governos Lula e Dilma não aderiram em sua integralidade à cartilha neoliberal e não enveredaram para sua versão mais conservadora e radical. Porém, esse cenário mudou após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2011–2016), momento após o qual o país passou a aderir à forma mais excludente do neoliberalismo a partir do governo Temer, com agenda política de supressão de direitos sociais e contenção de gastos públicos (Verbicaro, 2021).

A continuidade da racionalidade neoliberal em solo brasileiro também foi constatada com a vitória no pleito eleitoral de Jair Bolsonaro (2019–2022), que implantou uma modalidade autoritária de neoliberalismo, conforme apontado por Saad Filho (2021).

Assim, como dito, a consolidação do neoliberalismo pode ser encarada como resultado do processo que se iniciou na democratização e na elaboração do texto constitucional, quando diferentes grupos disputavam pela prevalência dos seus ideais. No aspecto econômico, por exemplo, as forças foram, de um lado, os apoiadores de políticas desenvolvimentistas nacionalistas e, do outro, os apoiadores do neoliberalismo (Saad Filho; Moraes, 2018).

O confronto entre grupos com ideias distintas é refletido nas normas que se tornam conflitantes, o que Boaventura de Sousa Santos (2015) denomina “ambiguidade programada”, isto é, normas que, ao concederem às exigências de ambos os lados, produzem contradições e dissonância.

---

<sup>13</sup> A divisão internacional do trabalho é a maneira pela qual diferentes países e regiões se especializam na produção de bens e serviços específicos, com o objetivo de maximizar a eficiência e os ganhos econômicos globais.

<sup>14</sup> “Commodities são produtos de origem agropecuária ou de extração mineral, em estado bruto ou pequeno grau de industrialização, produzidos em larga escala e destinados ao comércio externo. Seus preços são determinados pela oferta e procura internacional da mercadoria. No Brasil, as principais commodities são o café, a soja, o trigo e o petróleo” (Commodities [...], [2023]).

Na Constituição de 1988, observa-se essa ambiguidade. De um lado, há as vitórias da “esquerda” no que se refere às políticas sociais; ao fortalecimento do monopólio estatal de algumas indústrias de base e à proteção às empresas e ao mercado nacional; do outro, a brecha que possibilitou a invasão neoliberal por intermédio de suas reformas econômicas, administrativas e sociais (Saad Filho; Moraes, 2018).

Um dos preceitos que caracterizam o lado vitorioso da esquerda é o artigo 3º da CRFB/88, que estabelece os fins e os objetivos da República Federativa do Brasil. O artigo elenca, em quatro incisos, quais são os objetivos que as políticas sociais precisam alcançar: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a promoção do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Conforme leciona Bercovici (2005, p. 104), o artigo 3º da CRFB/88 faz parte dos princípios constitucionais fundamentais, que funcionam como diretrizes gerais ao ordenamento jurídico. São normas fundantes do sistema jurídico que conferem a ele uma unidade, ditando um rumo à atuação estatal com a enumeração das principais opções político-constitucionais.

Por terem caráter obrigatório, os princípios previstos no artigo 3º da CRFB/88 conformam a atuação legislativa, judicial e executiva na elaboração de leis, decisões e políticas públicas visando à concretização desses objetivos. Assim, devem ser usados como marcos do desenvolvimento nacional, assinalando os fins e vedando os retrocessos, a fim de funcionar como um norte de interpretação e concretização da Constituição (Bercovici, 2005).

O referido artigo, ao instituir os fins que o Estado necessita alcançar, estabelece seu sentido, pois sem isso não seria possível diferenciá-lo de outras organizações sociais. A finalidade é sua justificação e sua própria legitimação material. No caso, o papel conferido ao Estado Social no Brasil é o da distribuição, da promoção da integridade social nacional e da transformação da realidade brasileira, social e econômica, por meio de programas estatais e políticas públicas (Bercovici, 2005).

Essa transformação da sociedade brasileira será conquistada na medida em que se reconheça o direito dos cidadãos à implementação de políticas públicas que visem alcançar a concretização dos objetivos da República Federativa brasileira, a exemplo da erradicação da pobreza e da desigualdade social no país.

Para Grau (2008), os objetivos da erradicação da pobreza e da desigualdade social são correlatos e afins à promoção do desenvolvimento nacional. Esse desenvolvimento consagrado e objetivado no texto constitucional não se limita ao crescimento econômico; na verdade, está

englobado naquele, pois “[o] processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado de elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário” (Grau, 2008, p. 218). Logo, o desenvolvimento não se limita ao aspecto quantitativo, mas abrange também o qualitativo.

No mesmo sentido, Sachs (2008) também rechaça o mero crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, pois o verdadeiro desenvolvimento deve ser incluyente. Para consolidar e alcançar esse desenvolvimento, o autor pontua cinco pilares necessários: a) social, com a erradicação da pobreza e desigualdade; b) ambiental, pela promoção de um desenvolvimento sustentável que respeite o meio ambiente; c) territorial, promovendo a “distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades” (Sachs, 2008, p. 16); d) econômico, pois são necessários recursos para permitir que as alterações almejadas ocorram; e) político, pois apenas há desenvolvimento com democracia.

Ocorre que a consolidação da racionalidade neoliberal na agenda política brasileira dificulta e veda o desenvolvimento social e econômico conforme os contornos constitucionais. Pelo contrário, observa-se nessas políticas o aumento de um crescimento econômico excludente disfarçado de desenvolvimento, com a promoção de maiores índices de desigualdade e de pobreza, o que será analisado na seção seguinte.

### **2.3 O cenário socioeconômico brasileiro: o aumento da pobreza**

Como explanado anteriormente, para os neoliberais, o mercado não é instintivo; pelo contrário, ele é arquitetado e organizado pelo princípio da concorrência entre as empresas e entre os trabalhadores, pondo fim ao dogma dos liberais clássicos de que é uma expressão natural dos humanos à troca. Desse modo, é preciso que os Estados atuem sobre e para o mercado, para permitir que as engrenagens da concorrência funcionem sem intervenções (Lazzarato, 2011).

Se a troca levaria à igualdade, a concorrência, por sua vez, conduz à desigualdade. Entretanto, para a lógica neoliberal, a correção dessas desigualdades, desníveis e excessos do mercado é uma atitude anticoncorrencial e, portanto, deve ser evitada, na medida em que o “sistema que mutualiza os riscos falseia, na verdade, a concorrência, pois introduz justiça social, isto é, uma lógica não econômica que entrava o bom funcionamento do mercado” (Lazzarato, 2011, p. 22).

Lazzarato (2011, p. 22) esclarece, ainda, que “[o] governo do mercado fundado na concorrência e na empresa deve velar para que todo mundo se encontre em um estado de igual

desigualdade”. Para tanto, é preciso intervir nas políticas sociais a fim de individualizá-las, de modo que não tenham por meta garantir aos indivíduos uma proteção social contra os riscos, mas sim criar um espaço econômico no interior do qual eles possam assumi-los individualmente.

Assim, a métrica econômica saturou os propósitos do Estado social e retirou do âmbito estatal sua responsabilidade conferida pela própria Constituição. Como consequência, o cidadão neoliberal aceitou sem reclamar essa omissão estatal, pois se considera responsável pelas mazelas sociais que enfrenta diretamente (Brown, 2018).

Os cidadãos neoliberais aceitam o aumento das desigualdades sociais a fim de garantir o bem-estar do capitalismo, o que engloba os salários abaixo da linha da pobreza, a precarização dos trabalhos e o acesso reduzido aos bens outrora públicos, como educação e serviços de saúde. Além disso, “exime o Estado, a lei e a economia de se responsabilizarem e de responderem por suas próprias condições e suas dificuldades, bem como está pronto a se sacrificar em nome do crescimento econômico e das restrições fiscais quando é chamado a fazê-lo” (Brown, 2018, p. 47).

O discurso da individualização da responsabilidade encaixa-se bem no espírito da época presente, especialmente quanto à defesa dos esforços individuais; contudo, ignora que o exercício da responsabilidade é dependente das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais em que o indivíduo está inserido. Assim é com uma criança a quem é negada oportunidade, com o trabalhador nascido na semiescavidão e com o trabalhador desprovido de meios para sobreviver, que são privados do bem-estar e do potencial para levar uma vida responsável, pois esta depende do gozo de certas liberdades básicas (Sen, 2010).

Dessa forma, com a racionalidade neoliberal, a sociedade distancia-se progressivamente do desenvolvimento consagrado no texto constitucional brasileiro e se aproxima de um crescimento econômico excludente, concepção extremamente limitada e incorreta, em especial quando se observa um mundo com desigualdades abismais, altos índices de analfabetismo, surtos de fome e elevados níveis de pobreza (Sachs, 2008).

Transforma-se, assim, o Estado de bem-estar social em um Estado de mal-estar social, e a constante tensão e incompatibilidade entre as necessidades do capital e o regime político constitucional fazem com que a democracia enfraqueça e apresente diversas distorções, conduzindo ao que Boaventura de Sousa Santos (2021, p. 144) chama de “democracia de baixa intensidade”.

Como esclarece Verbicaro (2021, p. 27), a consolidação da democracia foi limitada, “na medida em que o avanço da cidadania ocorreu ao lado da reprodução de uma subcidadania e de

expressivos privilégios econômicos”. A transição à racionalidade neoliberal privilegiou as políticas pautadas no crescimento econômico e no privilégio do capitalismo financeiro em detrimento daquelas relacionadas à materialização dos direitos sociais constitucionais, provocando um aumento na exclusão, na precarização do trabalho, na pobreza e na desigualdade social.

Anderson (1995) pontua que a política neoliberal economicamente não foi bem-sucedida, pois não conseguiu revitalizar o capitalismo avançado. No entanto, quando se olha o âmbito social, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, como a criação de uma sociedade marcada pela desigualdade. Logo, os mais nefastos malefícios das políticas neoliberais estão no aspecto social, sendo inaceitável viver em uma sociedade que se fratura cada vez mais, com níveis de desigualdades em constante aumento.

Uma das primeiras consequências da intervenção da racionalidade neoliberal nas políticas sociais é o aumento da pobreza, que não necessariamente está relacionado à falta de crescimento econômico. Ela é criada a partir do zero no interior de uma sociedade objetivamente rica por dispositivos de segmentação, de divisão e de diferenciação. Nesse contexto, “a nova pobreza é produto de uma vontade política em uma sociedade capitalista que venceu a miséria material” (Lazzarato, 2011, p. 50).

A lógica neoliberal não visa reduzir ou extinguir as desigualdades, mas apenas estabelecer um equilíbrio tolerável, um cenário suportável à sociedade entre normalidades diferentes: a da pobreza, a da precarização e a da riqueza. Para tanto, apenas atua na pobreza absoluta<sup>15</sup>, que impede o indivíduo de disputar o jogo da concorrência (Lazzarato, 2011, p. 50). Desse modo, os neoliberais recorrem às instituições do *welfare state*, mas invertem as funções e as finalidades para as quais elas foram criadas, transformando-as em dispositivos de governo das condutas, de produção de desigualdades e de fabricação de miséria.

Na lógica neoliberal, todas as proteções contra os riscos, todas as instituições da propriedade social são dispositivos que devem funcionar no mínimo (salário mínimo, velhice mínima, rendimento mínimo, etc.), e o mínimo tem um sentido político, pois ele define um limiar para além do qual existe um risco de guerra civil, de ruptura da paz social. Via essas técnicas do mínimo, vemos bem como as políticas neoliberais operam uma inversão das instituições de proteção em dispositivos de produção da insegurança, cujos limites são fixados a partir dos riscos de mobilização e de politização (Lazzarato, 2011, p. 51).

Assim, observa-se que as políticas adotadas pelos governos neoliberais são condicionais e precárias, com programas de combate à fome e à pobreza voltados para a população mais

---

<sup>15</sup> A pobreza absoluta ocorre quando as famílias não podem atender às necessidades básicas de sobrevivência e, sem a ajuda externa, são incapazes de sair da pobreza (Cortina, 2020).

carente da sociedade, promovendo uma retomada do pauperismo para um âmbito individual-pessoal, de modo que seu combate é visto como ação filantrópica do Estado, e não como um direito do cidadão previsto pelo próprio texto constitucional (Montaño, 2012).

Dessa forma, a focalização das políticas sociais é uma estratégia conservadora de ajuste econômico implantada no Brasil para domesticar os movimentos sociais, maquiando as mazelas sociais oriundas do agressivo e excludente modelo econômico. As consequências sociais desse modelo são a manutenção e a consolidação das desigualdades, pois, por um lado, cria-se um sistema de serviços sociais cujo acesso é restrito e, por outro, estabelece-se um sistema estatal de assistência social de exíguo orçamento, visto que o estrato de renda mais alta não contribui, distribuindo apenas serviços básicos à porção indigente da população (Aureliano; Draibe, 1989).

Para Nunes (2003), o neoliberalismo, ao excluir da responsabilidade estatal a promoção de políticas atinentes à justiça social, sustenta que o alívio da pobreza precisa ser realizado por meio de atitudes voluntárias de caridade e de boa vontade dos afortunados, único meio para a promoção correta da liberdade. Ignoram-se os deveres impostos constitucionalmente aos poderes estatais fundados na cultura democrática e igualitária, caracterizada não apenas pela igualdade política de todos, mas pela redução da desigualdade e pela erradicação da pobreza.

Nesse passo, os objetivos gerais da República Federativa brasileira, como a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade, ficam em segundo plano. Na era do capital financeiro, do empreendedorismo e das políticas de austeridade, a pobreza e a fome são tratadas como consequências inevitáveis do pseudocrescimento econômico e, dessa maneira, devem ser aceitas por todos, em especial por aqueles que não têm sequer comida no prato.

Em um país como o Brasil, que historicamente apresenta altos índices de desigualdade e de pobreza e baixos índices de inclusão social, a previsão constitucional de uma alteração social e econômica deveria garantir a cidadania a todos e a instituição de um Estado democrático, visto que apenas é possível falar em democracia em um Estado em que racismo, sexismo, desigualdade e pobreza não imperem (Verbicaro, 2021).

Em verdade, ao contemplar a história política do Brasil, observa-se que a decisão de promover um crescimento econômico excludente, a fome que perdura e as previsões constitucionais de alteração social não concretizadas são decorrentes de escolhas políticas, uma consequência de decisões ou de omissões. Além disso, são consequências do passado político e colonizador do país.

O colonialismo caracteriza-se pela fraqueza do poder político central, pela imposição de regras a partir dos interesses dos colonizadores e pelo processo econômico em prol da

ampliação dos lucros de um pequeno núcleo de proprietários agrícolas, sem atingir o conjunto da população.

Como Castro (2022) esclarece, todo pseudoprogresso que o colonialismo apresentou é caracterizado pela exclusão de grande parte dos cidadãos, pois está a serviço de um pequeno número de nacionais privilegiados desinteressados pelo futuro da nacionalidade e pelas políticas nacionais, especialmente as de viés sociais e culturais disponibilizadas à maioria.

Ainda hoje, perdura uma mentalidade que dialoga com as tradições colonialistas inclinadas para o desenvolvimento econômico em termos de lucros a curto prazo, o capital especulativo e a mentalidade do voluntarismo para a ajuda aos mais necessitados, especialmente nos países subdesenvolvidos, pois seguem dependentes das grandes potências, que sempre os utilizam para seus fins de exploração colonial (Castro, 2022).

A pior expressão das políticas colonialistas é a fome, que apenas desaparecerá quando se garantir um verdadeiro desenvolvimento pautado na emancipação alimentar e na erradicação da pobreza e da desigualdade social, atenuando-se os desníveis existentes por intermédio de uma melhor (re)distribuição da riqueza e de investimentos pautados nas melhorias sociais e regionais, em diálogo com as atividades econômicas (Castro, 2022).

A fome é uma incômoda sensação física de dor causada por um consumo insuficiente de energia alimentar. No entanto, no século XXI, ela vai além de uma disfunção física, porque é a dor que se sente no corpo oriunda de conflitos e decisões políticas: “é a fome que se manifesta em uma sociedade em que a comida não é apenas alimento, mas, sobretudo, mercadoria” (Almeida, 2022, p. 13).

Normalmente, para aferir os resultados das políticas públicas de combate à fome recorre-se, desde a década de 1970, à noção de segurança alimentar, que é a realização do direito de todos ao acesso regular e suficiente a alimentos de qualidade e nutritivos que tão-somente satisfazem suas necessidades alimentícias, sem compreender o acesso a outras necessidades essenciais (Miranda; Silva, 2023).

Desse modo, segundo Miranda e Silva (2023, p. 7):

[A segurança alimentar] não se restringe, portanto, à produção e ao consumo de alimentos, mas diz respeito também a todas as etapas das atividades conduzidas nos sistemas alimentares, desde a escolha dos insumos utilizados na produção agropecuária, da tecnologia e sistemas de produção até a etapa pós-consumo, da deposição de resíduos e restos de alimentos.

A insegurança alimentar e nutricional, por sua vez, está relacionada a um conjunto bastante heterogêneo de fenômenos: desigualdades sociais; situações sanitárias; crises econômicas; modelo econômico; instabilidade política; escolhas políticas; deslocamentos

populacionais; mudança climática; modificação de hábitos; qualidade das instituições democráticas e a própria história política e social do país (Miranda; Silva, 2023).

Em estudo realizado em 2019, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) apontou que a desigualdade social aumentou no ano de 2019, superando o pico histórico do ano de 1989. A pesquisa também observou que, até o ano de 2014, o bem-estar social crescia, em média, 6,5% ao ano, visto que a renda aumentava e a desigualdade diminuía; contudo, em apenas dois anos, passou a cair quase os mesmos 6,5% (Neri, 2019).

No mesmo sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), utilizando a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), avaliou a insegurança alimentar em quatro inquéritos nacionais: as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, 2009 e 2013 e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018 (Salles-Costa, 2022).

No período de 2004 a 2013, houve um aumento das famílias brasileiras que possuíam segurança alimentar e uma redução progressiva daquelas que viviam em insegurança alimentar (Salles-Costa, 2022). Esses indicadores mostram o resultado das políticas de erradicação da fome e de todas as formas de desnutrição adotadas pelo Brasil na década de 2000, o que refletiram em diversos indicadores, notadamente a saída do país do mapa da fome da FAO em 2014 (Silva *et al.*, 2021).

Ocorre que o desmonte das políticas sociais, em especial com a emenda constitucional do teto de gastos<sup>16</sup>, fez com que o combate à fome parasse de ser uma das prioridades das agendas políticas do Brasil, levando a um número alarmante de pessoas em situação de insegurança alimentar (Zavala, 2022). A piora foi tanta que, caso o mapa da fome da ONU ainda existisse, o Brasil nele estaria elencado.

O mapa da fome, que era baseado nos objetivos de desenvolvimento do milênio, estabelecidos em 2000 e substituídos pelos objetivos de desenvolvimento sustentável, como já mencionado, listava os países com mais de 5% da população em condição de insegurança alimentar, cenário que ocorre atualmente no país (Zavala, 2022).

Os indicadores preocupantes já eram sinalizados na POF de 2018, quando se observaram redução na segurança alimentar e aumento da insegurança alimentar grave, principalmente nas famílias mais vulneráveis, nas famílias chefiadas por mulheres e nas famílias cujo responsável pelo domicílio tinha cor de pele preta ou parda (Salles-Costa, 2022). Assim, pode-se constatar

---

<sup>16</sup> A Emenda Constitucional 95/2016, também conhecida como Emenda Constitucional do teto de gastos, alterou o texto constitucional para estabelecer um limite ao crescimento dos gastos públicos por 20 anos desde 2017, sendo possível revisá-lo somente a partir do décimo ano. É uma política de austeridade fiscal que objetiva conter o crescimento dos gastos públicos e manter as dívidas públicas controladas (Brasil, 2016).

que os indicadores da insegurança alimentar do país já estavam comprometidos antes da pandemia, pois atingiu patamares assustadores em 2018, superando os de 2004.

No entanto, é inegável que, após a pandemia de covid-19, esse quadro intensificou-se. Os resultados do “I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), revelam que, nos três meses que antecedem a coleta de dados (de 5 a 24 de dezembro de 2020), apenas 44,8% dos lares estavam em situação de segurança alimentar, logo, os habitantes de 55,2% dos domicílios viviam nessa condição de insegurança alimentar, representando um aumento de 54% desde 2018 (Miranda; Silva, 2023).

No período dessa pesquisa, em números absolutos, 116,8 milhões de pessoas não tinham acesso adequado a alimentos, das quais 19,1 milhões (9% da população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave) Esse cenário piorou em 2022, com 33,1 milhões convivendo com a insegurança alimentar grave, de acordo com o II Inquérito Nacional (Rede PENSSAN, 2022).

Logo, o cenário de insegurança alimentar está crescendo no Brasil, apesar do incremento da produção agropecuária e da oferta de alimentos, tornando evidente sua vinculação à falta de renda e ao baixo poder de compra de parcela da população brasileira (Miranda; Silva, 2023). Isso fica claro quando se constata que, a partir de 2016, houve um aumento da desigualdade social no Brasil, especialmente com a perda de renda da parcela mais pobre e o aumento da desigualdade devido a um conjunto de fatores que reúnem, de um lado, a desorganização das políticas de proteção social, o predomínio da racionalidade neoliberal e a redução dos gastos sociais, e, de outro, o aumento do desemprego, da precarização do mercado de trabalho e o fim da política de valorização do salário mínimo (Campello; Borteletto, 2022).

Nesse diapasão, é fácil constatar que a renda é determinante para garantir a segurança alimentar, especialmente quando não há limitação de produção e de oferta de alimentos do país, mas, sim, uma enorme desigualdade na distribuição de renda e um alto nível de pobreza. Logo, as políticas públicas são imperiosas, especialmente as que visam atender a população mais vulnerabilizada, sujeita às inseguranças alimentares e à miséria, sem criar estigmas e barreiras.

É a partir dessa convicção que é preciso analisar quais são as políticas, as ações e os programas adotados nas agendas políticas que visam atender esse contingente pauperizado. Dowbor (2022), ao tratar sobre o contexto favorável do Brasil quando se trata de meios para adotar políticas públicas que visem conferir dignidade à população mais carente, pontua que o valor do PIB brasileiro — 7,5 trilhões de reais —, se dividido pela população, resultaria no equivalente a onze mil reais, por mês, por famílias de quatro pessoas. Esse valor garantiria uma

vida confortável a todos, bastando uma redução moderada da nossa desigualdade para assegurar o bem-estar das pessoas.

O cerne da desigualdade e da concentração de renda não é a questão econômica, e sim escolhas políticas e sociais, decorrentes de interesses de uma minoria de acionistas, banqueiros, gestores de ativos e intermediários financeiros de diversos tipos, que são favorecidos pelo aumento da desigualdade (Dowbor, 2022). É o potencial econômico do país represado por falta de políticas adequadas. Assim, não há grandes mistérios para se desvendar na economia; basta orientá-la para atingir o bem-estar da população.

Para o autor, se repassássemos dinheiro para a base da sociedade, assegurando uma renda básica, a valorização do salário-mínimo e a ampliação de políticas sociais, ocorreria uma diminuição da pobreza e da fome. As pessoas que se encontram na base da sociedade, especialmente mulheres pobres e negras, precisam de um mínimo de estabilidade e segurança, necessitam contar com recursos complementares e com a estabilidade que esses garantem (Dowbor, 2022).

Após explanar o cenário político, econômico e social do Brasil, em que se vislumbra o predomínio da racionalidade neoliberal nas decisões políticas, torna-se possível uma análise das políticas sociais com maior criticidade, notadamente das que têm como finalidade o combate à pobreza, para, posteriormente, perquirir a relevância das políticas universais de transferência de renda incondicional dentro da realidade brasileira, objeto principal deste estudo.

### **3 A POLÍTICA SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO (OU A FALTA DELA) FRENTE À POBREZA**

Para compreender de forma mais acurada a política da renda básica, faz-se necessário analisar a origem e a evolução das políticas sociais. Por isso, nesta seção, examina-se a política social no capitalismo, bem como o papel do Estado e das instituições privadas.

Em razão de a presente pesquisa ter como objetivo específico o estudo do cenário brasileiro, analisar-se-á, em um segundo momento, a realidade jurídica constitucional do Brasil, pois, para alcançar os objetivos elencados no artigo 3º da CRFB/88 (Brasil, 1988), é preciso que o Estado atue e adote programas e políticas públicas com o intuito de promover a transformação social, por meio da garantia de direitos sociais e de um efetivo e inclusivo desenvolvimento nacional. A atuação estatal é um dever imposto constitucionalmente aos poderes estatais, incluindo o Executivo, que precisam agir em consonância com os preceitos constitucionais, adequando sua atuação.

Como dito, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, à presente pesquisa interessa, particularmente, a atuação do Estado a fim de erradicar a pobreza e a marginalização, em face das dificuldades impostas pelo modelo econômico capitalista neoliberal, que favorecem o acúmulo de capital e a concentração de renda, bem como a produção da pobreza e da desigualdade social.

Serão analisadas as políticas de transferência de renda, bem como as políticas sociais que visam combater a pobreza. Destaca-se, desde logo, que há duas formas de implementá-las: ou por meio das exigências de condicionalidades — modelo, atualmente, adotado pelos países da América Latina, como o Brasil —, ou de forma incondicional e universal.

#### **3.1 As políticas sociais no capitalismo: origens e perspectivas**

Partindo de uma concepção de múltiplas dimensões e escapando do mundo das aparências, constata-se que as políticas sociais não são produtos fixos, como objetos a-históricos e apolíticos; na verdade, elas apresentam diversas causalidades e conexões internas e são relacionadas com várias manifestações e dimensões (Behring; Boschetti, 2010).

Do ponto de vista histórico, as políticas sociais são relacionadas às expressões da questão social. Por sua vez, a visão econômica faz relação entre as políticas e as questões estruturais da economia e suas consequências e as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Pode-se afirmar, então, que ela “relaciona as políticas sociais às

determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais” (Behring, Boschetti, 2010, p. 43).

Por fim, partindo de uma lente política, é preciso reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado em si até a atuação dos *policymakers*, cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam (Behring; Boschetti, 2010).

Dessa forma, a elaboração da agenda de políticas públicas é um instrumento de poder das classes dominantes em razão da escassez de tempo e de orçamento. Para Kingdon (2014), o processo de definição de prioridades não é linear; pelo contrário, depende de três fluxos independentes entre si: problema, solução e política (Cairney; Zahariadis, 2016).

O reconhecimento da existência de um problema não é, por si só, suficiente para estabelecer uma prioridade, vez que são abundantes os problemas e os formuladores de políticas apenas prestam atenção à parte deles. Um exemplo da transformação de uma questão social em problema é a ocorrência de *focusing events*, isto é, de eventos de grandes proporções que revisam problemas e chamam a atenção dos formuladores de políticas (Kingdon, 2014).

Birkland (2006) esclarece que *focusing events* potenciais, como o autor os denomina, são eventos repentinos, relativamente raros, prejudiciais ou potencialmente prejudiciais e geradores de danos, concentrados em determinada área geográfica ou em uma comunidade de interesse e levados ao conhecimento simultaneamente do público e dos *policymakers*. A ocorrência desses eventos inesperados é a possibilidade concedida aos grupos politicamente desfavoráveis para alterar as agendas políticas e conseguir a inclusão de pautas e de discussões que até então não eram prioridades dos grupos dominantes.

São diversas as alternativas apresentadas para solucionar determinado problema. A apresentação pode vir de especialistas de determinadas áreas, mas normalmente são propostas pautadas no tecnicismo e no conhecimento (Capella, 2007). Dentre elas, as políticas públicas têm um processo de elaboração independente, pois, em primeiro lugar, são desenvolvidas para solucionar diversos problemas ou simplesmente para alavancar campanhas políticas; em segundo lugar, enquanto os problemas mudam de forma com mais frequência, as soluções são elaboradas por muito mais tempo; por fim, as soluções são apresentadas antes mesmo da existência do problema, logo, desenvolvem-se políticas amplamente aceitas em antecipação aos problemas futuros (Cairney; Zahariadis, 2006).

A questão política, como pontua Kingdon (2014), diferencia-se do *policy stream*, no qual o consenso é atingido pelo conhecimento técnico, pois, no fluxo político, acorda-se por meio de barganha e de ajustes, com base em três fatores que influenciam a elaboração da agenda

governamental: o humor nacional, a força política organizada e mudanças dentro do próprio governo (Capella, 2007).

O clima político deve ser propício para que determinadas pautas ingressem na agenda governamental; dessa forma, é importante que os participantes visíveis — agentes que recebem atenção da mídia ou possuam um cargo político de destaque — tenham interesse ou deem visibilidade para determinadas pautas (Kingdon, 2014). Do mesmo modo, Capella (2007) afirma que esse clima pode ser criado pelos movimentos sociais, pela opinião popular, pelo fortalecimento dos movimentos sociais, pelo processo eleitoral e pelas pressões do legislativo.

Entretanto, como dito no início desta seção, as políticas sociais precisam ser compreendidas em seus vários espectros, entre eles o econômico. Assim, o modelo econômico adotado por um país irá definir, do mesmo modo, quais são os problemas que precisam ser priorizados e quais as políticas que são interessantes e viáveis.

Na verdade, a depender da fase do capitalismo, do seu grau de desenvolvimento e das estratégias de acumulação prevalentes, têm-se uma agenda política e uma atuação estatal específicas. Não obstante, o papel exercido pelas classes e lutas sociais é imprescindível para compreender a própria evolução dessas políticas sociais.

Embora não se possa especificar o momento exato do surgimento das primeiras políticas sociais, elas se desenvolveram na convergência do capitalismo industrial, das lutas de classe e da implementação da intervenção estatal, com origem, em regra, relacionada aos momentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental, no final do século XIX. Sua generalização, porém, situa-se na mudança do capitalismo concorrencial ao monopolista, após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945) (Behring; Boschetti, 2010).

Como dito, a consolidação das políticas sociais relaciona-se ao capitalismo, contudo, o surgimento das políticas não é precedido de um vazio de intervenção pública voltado ao bem-estar. Na verdade, a maioria dos países capitalistas desenvolvidos possuía um ativismo político voltado para o alívio das situações de destituição (Kerstenetzky, 2012).

Entre as políticas assistenciais na era pré-capitalista, destacam-se as inglesas, desde o século XVI, para o enfrentamento do fenômeno da “carestia em meio à riqueza”. Essas políticas mobilizaram organizações de fundo locais à provisão de assistência aos incapacitados (Kerstenetzky, 2012). Em regra, as intervenções eram seletivas e condicionadas aos considerados incapazes, denominados pobres meritórios.

Ocorre que, com a expropriação das terras<sup>17</sup>, os camponeses migraram para as cidades para conseguir empregos, porém o mercado de trabalho não foi capaz de incorporar todos. Por isso, muitos se “converteram em massa de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias” (Marx, 1985, p. 265).

Dessa forma, com o aumento dos considerados vagabundos na Inglaterra, desenvolveram-se iniciativas assistenciais consideradas protótipos das políticas sociais, quais sejam: A Lei dos Pobres elisabetana (1601), a Lei *Speenhamland Act* (1795) e a Nova Lei dos Pobres (1834). Essas legislações surgiram na Europa pré-Revolução Industrial e objetivavam estabelecer o imperativo do trabalho a todos que precisavam de sua força de trabalho para sobreviver (Castel *apud* Behring, Boschetti, 2010).

Defendia-se o ponto de vista das teorias econômicas liberais, segundo o qual o bem-estar deveria ser buscado no mercado por meio da satisfação de bens e serviços. O salário é o meio de prover a subsistência do homem, mesmo que obtido em decorrência de uma submissão às novas relações sociais que as fábricas suscitaram. Por sua vez, aos que não foram incorporados ao mercado de trabalho, criou-se uma legislação repressiva (Faleiros, 2009).

Com a criação das *workhouses*, na Inglaterra, por volta de 1730, a obrigatoriedade ao trabalho se tornou mais rígida. Essas “casas de trabalho” eram verdadeiros depósitos de trabalhadores considerados menos aptos ao mercado de trabalho, cuja força de trabalho era utilizada para a confecção de vários bens, que eram mantidos em prisões, sem contato com o exterior (Faleiros, 2009).

A *Poor Law* de 1601 decretou que os pobres capacitados deveriam trabalhar para ganhar seu sustento, e a paróquia deveria providenciar esse trabalho. Logo, sob a lei elisabetana, os pobres eram compelidos a trabalhar, independentemente do valor dos salários, e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito à assistência, pois “nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de abono salarial” (Polanyi, 2000, p. 101).

Nesse contexto, a medida era de controle e repressão da força de trabalho e não contrariava a lógica do mercado, na medida em que visava o combate à ociosidade, ao vício e à mendigação das classes pobres. Desse modo, o que importava era obrigar os trabalhadores a trabalharem, mesmo que sujeitos a condições degradantes e a indignos salários (Faleiros, 2009).

---

<sup>17</sup> Marx (1985) referia-se à expropriação das terras que aconteceu na Europa no século XIX, quando muitos camponeses foram expulsos de suas terras por proprietários de terras capitalistas, que queriam transformar a agricultura em uma atividade mais lucrativa. Essa expropriação levou muitos camponeses a migrarem para as cidades em busca de emprego na crescente indústria urbana.

Na crise de 1790<sup>18</sup>, procurando contornar a situação, elaborou-se o *The Speenhamland System*, adotado na Inglaterra no final do século XVIII. A política foi implementada na cidade de Speenhamland e consistia no seguinte sistema: os juízes subsidiavam os salários que estavam abaixo do valor necessário para garantir a subsistência dos cidadãos, utilizando como parâmetro o preço do pão e o tamanho da família dos assistidos (Block; Somers, 2003).

A política sofreu diversas críticas, especialmente por não se restringir aos pobres enfermos e idosos e contemplar pobres fisicamente aptos, pois, durante a vigência do *The Speenhamland System*, o indivíduo recebia assistência mesmo quando empregado, desde que seu salário fosse menor do que a renda familiar obtida de acordo com os parâmetros estabelecidos (Polanyi, 2000).

O descontentamento foi intensificado após a divulgação do Relatório da Comissão Real de 1834, o qual, valendo-se de um tendencioso e não sistemático coletor de dados, emitiu acusações severas ao sistema Speenhamland. O relatório chegou à seguinte conclusão:

A principal evidência mobilizada no relatório foram centenas de histórias de funcionários paroquiais locais — principalmente clérigos — confirmando a imoralidade e degradação dos pobres rurais. O relatório concluiu que Speenhamland e a Old Poor Law em geral eram intrusões equivocadas do poder do Estado em mercados de trabalho autorregulados. A assistência deficiente criou incentivos novos e perversos que levaram a uma crescente pauperização. Aumentos exponenciais em partos e ilegitimidade, salários e produtividade em declínio, ataques à moralidade pública e responsabilidade pessoal e o desenvolvimento de uma cultura de indolência foram apenas alguns dos efeitos atribuídos à Speenhamland<sup>19</sup> (Block; Somers, 2003, p. 287, tradução nossa).

Marshall e Bottomore (2021, p. 35) afirmam que Polanyi atribuiu um importante papel ao sistema *Speenhamland*, pois marca e simboliza o fim de uma época, que ofereceu um corpo substancial de direitos sociais, indo além do que se poderia considerar como a respeitável província da *Poor Law*, de 1601. Por meio dele, “a velha ordem reuniu as suas forças em retirada e desferiu um vigoroso ataque ao país do inimigo” (Marshall; Bottomore, 2021, p. 35).

De forma cronológica, a *Speenhamland* antecede a economia de mercado. Já a transição para essa nova economia é marcada pela *Poor Law Reform Act*, de 1834, a Nova Lei dos Pobres.

---

<sup>18</sup> A Inglaterra passou por diversas mudanças em sua economia ao longo dos séculos XVIII e XIX, que incluíram a transição do feudalismo ao capitalismo, o desenvolvimento do setor industrial e a intensificação da urbanização, que geraram grandes desigualdades sociais, incluindo a pobreza entre a classe trabalhadora (Thompson, 1987).

<sup>19</sup> Texto original: The main evidence mobilized in the report was hundreds of stories from local parish officials—mostly clergy—confirming the immorality and degradation of the rural poor. The report concluded that Speenhamland and the Old Poor Law more generally were wrong-headed intrusions of state power into self-regulating labor markets. Poor relief created new and perverse incentives that led to increasing pauperization. Exponential increases in childbirth and illegitimacy, declining wages and productivity, assaults on public morality and personal responsibility, and the development of a culture of indolence were only some of the effects attributed to Speenhamland.

Para Polanyi (2000, p. 105), na “história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social”, porque a nova legislação anulou todas as garantias alcançadas até então, estabelecendo o trabalho forçado aos capazes e a assistência nos albergues aos incapazes, deixando à própria sorte a população miserável, que ficou à mercê do capitalismo nascente (Behring; Boschetti, 2010).

Nesse processo, a tradição paternalista de controle da pobreza, herdada da época medieval, foi abolida, em razão da necessidade de se implementar o capitalismo liberal sem restrições. Como aponta Pereira (2011), a obra *Ensaio sobre o Princípio da População*, de Malthus, influenciou essas mudanças, pois tinha conotação aporofóbica, apontando a imprudência dos pobres em procriar sem recursos econômicos para sustentar uma família. Afirmava, ainda, que programas e políticas que ajudavam financeiramente os pobres apenas pioravam os problemas, pois estimulavam casamentos precoces e insustentáveis financeiramente, impediam que tivessem medo da miséria e diminuía a força de trabalho.

Nota-se que, desde a *Poor Law* elisabetana, a assistência aos pobres não era sinônimo de reconhecimento do direito à cidadania; pelo contrário, havia o reconhecimento de que os assistidos não tinham a condição de cidadãos, visto que suas reivindicações não eram tratadas como parte dos seus direitos, mas como uma alternativa para eles. Os indigentes perdiam o direito civil à liberdade pessoal pelo internamento nos asilos, bem como os seus direitos políticos. Assim, “o estigma que marcava o auxílio ao pobre exprimia os sentimentos profundos de um povo para o qual aqueles que aceitavam o auxílio deviam atravessar a rua que separava a comunidade dos cidadãos da marginalizada companhia dos destituídos” (Marshall; Bottomore, 2021, p. 36).

Entretanto, mesmo as alterações burocráticas no acesso à assistência social aos pobres, em 1834, foram esporádicas e quase nulas quando comparadas aos efeitos do mercado de trabalho competitivo, que impôs que os mais necessitados cuidassem de si, com todas as desvantagens contra eles. Logo, “se a *Speenhamland* significava a miséria da degradação abrigada, agora o trabalhador era um homem sem lar na sociedade” (Polanyi, 2000, p. 105).

Se a legislação pré-capitalista era marcada pela punição e restrição, sua ausência no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, provocando a subsunção do trabalho ao capital e ocasionando o pauperismo como fenômeno mais agudo entre as questões sociais (Behring; Boschetti, 2010, p. 51). O capitalismo, de meados do século XIX até a terceira década do século XX, foi marcado pelo predomínio do liberalismo e de suas diretrizes, como a defesa do trabalho como mercadoria, a ausência da intervenção estatal e o

livre mercado. A meritocracia é o fundamento e o mercado realiza uma seleção dos qualificados e capazes (Behring; Boschetti, 2010).

A desigualdade passou a ser matéria política do Estado quando as questões sociais transbordaram as reivindicações das classes operárias e encontraram abrigo no direito como instrumento para amenizar ou regulamentar as mazelas das extenuantes jornadas de trabalho. Assim, por meio da discussão de igualdade de condições no ambiente de trabalho, passou-se a debater, também, a igualdade de oportunidades (Behring; Boschetti, 2010).

As melhoras que sucederam as reivindicações sociais foram tímidas e apenas incorporaram determinadas demandas da classe trabalhadora, mas não atingiram o cerne da questão social. O Estado liberal reconheceu determinados direitos e garantias aos trabalhadores, contudo em nenhum momento alterou os fundamentos do capitalismo.

Todavia, o progresso da produção, o aumento das dimensões empresariais e da concentração de capital, as lutas de classe e os movimentos operários tornaram insustentável a separação do Estado da sociedade e da economia. O Estado, em emergência de seu viés “social”, assumiu novas funções em ambos os planos, visando notadamente a promoção de justiça social (Merrien, 2019).

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países. Os pontos convergentes, segundo Merrien (2019), são a “tomada de consciência” das questões sociais e a participação da elite no debate. Na virada do século XIX ao século XX, passou-se, então, a assistir à derrocada das diretrizes ortodoxas do liberalismo, com a mudança no padrão de regulação econômica em direção à maior ingerência do Estado como investidor e como regulador.

Concomitantemente, essa mudança também é observada na regulação social, com o Estado desempenhando, de forma mais ativa, a função distributiva, com:

[...] o provimento direito de bens e serviços públicos necessários à reprodução da força de trabalho, a ampliação dos direitos de proteção ao trabalho assegurados por lei e a institucionalização de um sistema público de proteção social (Lima, 2002, p. 39).

Lima (2002) ressalta que a nova roupagem estatal não é fruto da benesse dos governantes, mas, sim, resultado das novas exigências do capitalismo, que socializa parte dos custos de reprodução da força de trabalho e com a conseqüente liberação das remunerações para manter o consumo de massa. Outrossim, segundo Delgado e Porto (2019), além da necessidade da conjuntura, há uma ameaça do modelo socialista como alternativa para os anseios, levando o Estado capitalista, assim, a cada vez mais incorporar um perfil social e amenizar os efeitos do capital, inclusive com um despertar da constitucionalização dos direitos sociais.

Observa-se que o *Welfare State* é parte integrante do sistema capitalista; logo, não houve um rompimento com as diretrizes do capitalismo. Nesse sentido, há uma dualidade: ao mesmo tempo que melhorias aos trabalhadores são garantidas, existe a preservação do modo de produção capitalista. Todavia, foi somente com sua institucionalização que as políticas sociais se tornaram um meio possível e legítimo de concretização dos direitos sociais de cidadania (Pereira, 2011).

Para Merrien (2019), o Estado de bem-estar social pode ser classificado em três momentos históricos: o primeiro no final do século XIX, com a construção do Estado Social operário; o segundo a partir da metade do século seguinte, sob o regime internacional de Bretton-Woods, conhecido como “Consenso de Filadélfia”, a “Era de Ouro”, momento em que se atestou que o trabalho não é mercadoria e que o aspecto social é indispensável à economia, e, por fim, o terceiro, o qual inaugura o questionamento dessa racionalidade diante de uma nova conjuntura monetária, de crise global e de insatisfação de um mercado amordaçado. Nesse momento, firma-se como solução o “Consenso de Washington<sup>20</sup>”, sob um novo referencial liberal — o neoliberal —, o qual, a partir da década de 1990, internacionaliza-se, atingindo o Brasil.

Em suma, o surgimento do Estado Social no século XX buscou resguardar os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, conforme esclarece Bresser-Pereira (1998), três formas: a do Estado do bem-estar nos países desenvolvidos; a do Estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento e a do Estado comunista nos países em que o modo de produção estatal se tornou dominante.

Para Lima (2002), a modalidade social burocrática de Estado começou a dar sinais de crise no final dos anos 1960, com a inflexão da economia capitalista mundial, caracterizada pela desaceleração da taxa de crescimento do produto industrial, pela retração do valor do comércio internacional e pela expansão financeira, com uma inovadora sofisticação técnica. A financeirização trouxe reflexos às políticas econômicas e sociais do Estado, pois se tornaram condicionadas pelo movimento do capital financeiro especulativo, marcado pela volatilidade e pela desregulamentação.

Paralelamente ao (re)surgimento do capital especulativo, o capital produtivo experimentava um conjunto de estratégias de reestruturação. Os princípios tayloristas-fordistas

---

<sup>20</sup> O Consenso de Washington iniciou como um conjunto de medidas destinadas a auxiliar os países em desenvolvimento a sair da crise e alcançar a estabilidade macroeconômica. No entanto, ao longo do tempo, esses princípios foram tratados como dogmas imutáveis, que deveriam ser aplicados em todas as situações, ignorando o cenário nacional. A consequência foi o prejuízo ao crescimento econômico e o aumento da desigualdade social. (Rodrik, 2007).

dentro desse cenário de instabilidade dos mercados não prosperavam da forma desejada e, conseqüentemente, o modelo da flexibilização passou a ganhar destaque (Lima, 2002).

Essas transformações extrapolaram a base produtiva e atingiram todas as demais esferas da sociedade. Afetou-se o padrão, até então dominante, de regulação econômica e social, bem como a forma de organização do Estado. No setor econômico, passou-se a priorizar medidas de estabilização monetária e de equilíbrio financeiro em detrimento da garantia do pleno emprego, a exemplo da privatização de empresas estatais, da redução dos custos e da flexibilização dos direitos trabalhistas.

De outro giro, na área social, substituíram-se as políticas de integração, de cunho universalista e redistributivo, pelas políticas de inserção, residuais e focalizadas nos segmentos mais vulneráveis, como os excluídos do mercado de trabalho (Lima, 2002). Assim, segundo a autora:

A nova estratégia de legitimação desloca-se da ideologia do bem-estar, dos benefícios sociais universais assegurados pelo Estado, para a mistificação dos conceitos de eficiência e qualidade, no que tange à oferta de serviços públicos; de democracia direta e participativa, como instrumento de controle das políticas públicas, e de solidariedade particular em oposição à solidariedade universal como forma privilegiada de enfrentamento da questão social (Lima, 2002, p. 9).

Essas alterações experimentadas pelo sistema capitalista nos três últimos decênios do século XX proliferaram de forma acelerada em razão do cenário sociopolítico favorável a elas. A queda do muro de Berlim, o fim da Guerra Fria, a suposta hegemonia e conquista do capitalismo e a ascensão ao poder de partidos e governos conservadores — especialmente com a vitória de Margaret Thatcher, em 1979, como Primeira-Ministra da Inglaterra, e Ronald Reagan, como Presidente dos Estados Unidos, em 1981 — demarcaram a vitória do pensamento neoliberal (Brown, 2019).

Com efeito, como tratado na seção anterior, a ascensão do pensamento neoliberal originou-se das crises do modelo econômico pós-guerra e a solução apresentada era a redução dos gastos estatais, porém, antes, teria que diminuir a força dos sindicatos e reduzir os direitos trabalhistas, pois só assim “uma nova e saudável desigualdade voltaria a dinamizar as economias avançadas” (Anderson, 1995, p. 2).

O estabelecimento dessa ideologia não deve ser interpretado como uma revolução, pois não significou uma modernização de ideais passados; pelo contrário, promoveu um retrocesso das conquistas progressistas por meio da bandeira de um suposto avanço, da razão e da ciência econômica. O culto às regras do mercado apenas promove o fortalecimento do capital financeiro, cuja lei é o lucro máximo. Segundo Bourdieu (1988, p. 31):

[U]m capitalismo sem freio, sem disfarce, mas racionalizado, levado ao limite de sua eficiência econômica pela introdução de formas modernas de dominação, como o management, e de técnicas de manipulação, como a pesquisa de mercado.

Isso fica claro pela interpretação realizada por Ferraro (2005), que recorreu ao darwinismo e ao malthusianismo social para esclarecer e pontuar a relação desses movimentos e momentos na história do liberalismo e do capitalismo, com o neoliberalismo e as suas políticas. Constantemente, a ideologia neoliberal é relacionada ao darwinismo social, o qual, por sua vez, tem vinculação forte com o malthusianismo social. Esses movimentos são caracterizados, respeitando suas peculiaridades, pela crítica à interferência do Estado no campo social, buscando na naturalização do social a legitimação da exclusão social.

Como já explanado nesta seção, Malthus defendia a abolição das leis que favoreciam os pobres, o que, para Ferraro (2005), representava uma proposta de desmonte do primeiro embrião de Estado do bem-estar instaurado pelas leis dos pobres na Inglaterra. Por sua vez, o darwinismo social afirmava que os mais aptos sobreviveriam e se tornariam superiores aos menos aptos.

O confronto desses três movimentos dos últimos 200 anos de liberalismo e capitalismo contribui para compreender, de forma mais exata, a própria natureza da ideologia neoliberal e de suas políticas sociais, bem como a falta de originalidade e de inovação de seus discursos individualistas e meritocráticos. Logo, recorrer à naturalização da desigualdade e da pobreza para justificar a ausência do Estado no campo social apenas tem o intuito de normalizar essa exclusão social e redirecionar os gastos públicos para os setores privilegiados.

### **3.2 A proteção social no Brasil**

De outro giro, faz-se necessário observar a realidade dos países da América Latina e a influência do neoliberalismo. Primeiramente, pontua-se que esses países não ficaram imunes à ideologia neoliberal. Como desdobramento da administração de Reagan, em 1989, foi estabelecido o Consenso de Washington, dedicando-se o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA a debater as medidas que deveriam ser adotadas para o enfrentamento da crise econômica vivenciada pelos países latinos (Batista, 1994).

Os ajustes macroeconômicos propostos englobavam a privatização dos serviços estatais, a redução da função pública, a abertura ao capital externo, a desmobilização sindical, o desmantelamento da solidariedade social, a financeirização da economia e a supremacia do

capital financeiro (Verbicaro, 2021). No entanto, para Batista (2018, p. 18), os ajustes podem ser reduzidos a dois grandes objetivos: a redução do Estado com a corrosão do conceito de nação e a abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capital de risco.

A nova “revolução dos conservadores” (Bourdieu, 1998, p. 48), o neoliberalismo, não trouxe os resultados esperados na América Latina: houve aumento real de apenas 3% do PIB anual em toda a década de 1990, sendo de 1,5% o aumento *per capita* (Lima, 2002).

Lima (2002), com base nesses dados, afirma que o aumento foi reinvestido na própria atividade produtiva, sendo muito pouco ou quase nada transferido à sociedade em forma de gastos públicos sociais. Dito de outra forma, o crescimento alcançado não foi revertido em melhorias para as condições sociais da população, a exemplo da redução dos índices de pobreza e de desigualdade social; pelo contrário, trouxe novas mazelas sociais e agravou as existentes.

A defesa do crescimento econômico como caminho para a solução das questões sociais não é uma inovação trazida pelos neoliberais. Na verdade, a própria historiografia dos países latino-americanos é marcada por esses discursos, independentemente do governo, seja conservador, seja progressista (Lima, 2002).

Isso fica claro a partir dos anos 2000, quando ascenderam ao poder na América Latina governos de orientações progressistas que não romperam profundamente com o neoliberalismo, a exemplo do Governo Lula (2003–2010). Suas primeiras ações indicavam uma continuidade das políticas neoliberais adotadas nos governos anteriores, em uma postura contrária à própria posição simbólica defendida pelo PT, como anteriormente mencionado.

Logo, as políticas sociais adotadas na América Latina, impregnadas pela ideologia neoliberal, seguiram regra específicas: eram políticas moldadas por intelectuais do Banco Mundial e das agências correlatas; eram restritas, seletivas e focalizadas, com a priorização aos programas de transferências de renda condicional e a adesão à ideia do fim dos direitos sociais (Hoeveler; Cardoso, 2022).

Ao mesmo tempo, o paradigma da eficiência na política social, ou seja, a preocupação quase exclusiva da gestão, passou a se impor a partir da aceitação do fiscalismo como a principal decisão econômica do Estado, cuja implementação, entretanto, não levou à redução nos gastos públicos, que aumentaram nas áreas associadas à coerção estatal, como a força policial, traduzindo-se, por exemplo, na criminalização da pobreza. Quanto à política social, pretendeu-se defender o argumento de que custos podem ser minimizados e benefícios maximizados por meio de uma boa gestão, ao mesmo tempo que se disseminou a visão de que o Estado é o pior administrador (Hoeveler; Cardoso, 2022).

Constata-se, como mencionado no início desta seção, que as políticas sociais têm suas características vinculadas ao contexto histórico, político, econômico e social. Logo, sob a égide do neoliberalismo, tem-se um Estado cada vez mais isento da responsabilidade sobre a manutenção e a reprodução da força de trabalho, especialmente nos países da América Latina que não lograram implementar um verdadeiro Estado de bem-estar social, mas foram marcados pela apropriação do fundo público pelo capital financeiro, sob o pretexto de constantes e ininterruptas crises (Hoeveler; Cardoso, 2022).

As políticas neoliberais naturalizaram a competitividade no mercado de trabalho e a formação do homem empreendedor de si. O resultado é uma maior exposição dos assalariados às flutuações do mercado, a quebra dos laços de solidariedade e coletividade e desregulamentação das legislações protetivas, levando ao aumento da precarização das relações laborais e à mitigação de proteções sociais e da desigualdade econômica e social, ceifando os valores de igualdade e de justiça (Koury; Reymão; Oliveira, 2021).

Gentili (1998) pontua nesse sentido que a garantia de emprego como um direito social, bem como sua defesa como requisito para as bases de uma economia e uma vida política estáveis, perderam força diante da nova promessa de empregabilidade como capacidade individual para desfrutar as limitadas possibilidades de inserção que o mercado oferece.

No Brasil, esse cenário apenas se agravou. Houve a mercantilização das políticas sociais, a retirada dos direitos sociais e a precarização dos trabalhadores, marcadas por uma estrutura tributária regressiva, conforme a qual os mais pobres são os que mais pagam sobre o consumo (Hoeveler; Cardoso, 2022). Nesse sentido, Behring (2009, p. 11-12) afirma:

No entanto, há uma segunda fase, esta mais propositiva, com ênfase, no que diz respeito aos programas sociais, no trinômio articulado da focalização, privatização e descentralização. Assim, trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família.

Contudo, para compreender a realidade brasileira, faz-se necessário analisar o caminhar das políticas sociais no Brasil e de suas peculiaridades socioeconômicas e políticas. Não houve no país, no século XIX, uma radicalização das lutas operárias. As questões sociais ganharam relevância no século XX, em razão da dificuldade de incorporar no mercado de trabalho um grande contingente de escravos livres (Behring; Boschetti, 2010).

Entre o final do século XIX e o início do século XX, o liberalismo à brasileira não comportava questões sociais, que apenas foram incorporadas progressivamente a partir das pressões dos trabalhadores. A situação apenas se alterou nos anos 1920 e sofreu mudanças mais

substanciais a partir dos anos 1930 (Behring; Boschetti, 2010), quando se introduziu um sistema de proteção social no Brasil. Marcado pela meritocracia, apenas eram detentores de direitos sociais aqueles que tinham emprego e possuíam renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, reproduzindo a desigualdade predominante na sociedade (Draibe, 1998).

Nesse sentido, Silva, Yazbek e Giovanni (2014) esclarecem que, entre 1930 e 1943, o Brasil passou por diversas transformações, principalmente pela mudança do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano-industrial. Ademais, em relação ao seu sistema de proteção social, houve um reordenamento das funções do Estado, que assumiu, de forma mais ativa, a regulação ou provisão direta de direitos sociais. Porém, nesse contexto, o padrão de cidadania estava relacionado ao mercado de trabalho; logo, ser cidadão significava ter carteira assinada, forjando-se uma cidadania regulada.

Essa rede de proteção pautada no trabalho avançou rumo à consolidação nas décadas de 1970 e 1980, sob a orientação do autoritarismo da ditadura militar, funcionando como uma compensação pelas privações de liberdade do regime (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014). Essa segunda fase dos direitos sociais no país é intitulada por Kerstenetzky (2012, p. 200) de “Brasileiros”, tendo iniciado em 1964, com o golpe militar.

Nesse diapasão, as políticas sociais ganharam novos contornos, pois, de um lado, houve o aprofundamento de tendências universalizantes e, de outro, novas segmentações à estratificação social herdada da primeira onda. Assim, as políticas de seguridade social ampliaram seus beneficiários, a exemplo dos trabalhadores rurais, porém com cobertura inferior aos urbanos formais. Para Kerstenetzky (2012, p. 201), “[...] esse conjunto de políticas constituirá o que denominaremos ‘universalismo básico’: massificação, sem universalização efetiva, com ampliação desigual de proteção e oportunidades”.

Para Draibe (1998), com o golpe de 1964, autoritário e tecnocrático, houve a consolidação institucional e a expansão dos direitos sociais. A moldagem meritocrática que caracteriza a institucionalização do bem-estar social no Brasil sofreu algumas alterações em razão da estrutura de emprego e salário vigentes, tendo em vista as políticas sociais assistenciais, as quais abrangiam a grande maioria da população em um país marcado pela desigualdade social e pela pobreza.

Pontua-se que essas políticas sociais passaram a ter um viés mais universal, especialmente em virtude das políticas assistencialistas; contudo, como Draibe (1998, p. 22) destaca, “o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais, de corte assistencialista, cujo volume, hoje, parece ser bastante importante”.

Por sua vez, a terceira onda, intitulada por Kerstenetzky (2012, p. 217) de “cidadãos novos”, iniciou em 1988, com a definição do Estado de bem-estar social em razão da Constituição Federal de 1988, vinculando:

[...] as políticas de proteção e promoção social a direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e a princípios universais, e dando início às novas dinâmicas de descentralização e participação [...], rumo ao que denominamos “universalismo estendido”.

A Constituição da República de 1988 foi promulgada sob a premissa da redemocratização e da inclusão e estruturada sob a égide de um Estado de bem-estar social (Verbicaro, 2021), com uma redação propositiva que visa mudar a realidade social no Brasil. Assim, embora adote um sistema capitalista, no que se refere ao modelo econômico constitucional, observa-se uma ordem econômica aberta destinada à construção de uma sociedade de bem-estar, estruturada desde os artigos 1º e 3º até o artigo 170<sup>21</sup>. Para além disso, como atenta Grau (2008), a Constituição reconheceu a realidade socioeconômica do país — a pobreza, a fome e a desigualdade social — e, ao fazê-lo, deu o primeiro passo para a alteração dessa realidade, não mais como uma orientação, mas sim como um dever do Estado.

Assim, o otimismo da década de 1980 levou os setores progressistas a pensarem a reforma constitucional da proteção social como um modelo universalista e redistributivo. Contudo, como explica Draibe (2003), alterar os alicerces que produziram e reproduziram as desigualdades e introduzir, nas políticas sociais, mecanismos verdadeiramente redistributivos exigiriam muito além do que se logrou alcançar, demandando reformas culturais profundas, tanto do que se propunha o universalismo quanto das suas traduções práticas, justamente para evitar os erros passados.

Para Draibe (2003, p. 70), na verdade, embora o sistema de proteção social tenha se fortalecido com a Constituição de 1988, ainda era o mesmo construído desde os anos de 1930, de base categorial e meritocrática forte:

[...] capaz de fazer com que a inequívoca ampliação do escopo da proteção, em 1988, se houvesse realizado ainda sob a secular regra de ‘dar mais aos mesmos’, por meio do mecanismo de expansão vertical dos privilégios, de que nos fala Mesa-Lago [...].

Assim, o processo de universalização dos direitos sociais não vigorou, sendo fortemente interrompido na década de 1990, quando o Brasil, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), adotou, de forma ostensiva, políticas neoliberais. A opção ideológica e econômica teve

---

<sup>21</sup> O artigo 1º da CRF/88 apresenta os fundamentos da República Federativa do Brasil. Por sua vez, o artigo 3º elenca quais são os objetivos fundamentais da República e o artigo 170 destaca que não se deve apenas valorizar o capital, como também o trabalho humano (Bastos, 2019).

como consequência a estagnação do crescimento econômico, o aumento do desemprego e da precarização do trabalho, o rebaixamento da renda familiar e, por conseguinte, a ampliação e o aprofundamento da pobreza. Para além disso, o movimento rumo à universalização dos direitos sociais cedeu lugar ao que passou a ser considerado um movimento de focalização (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014).

O caminho para sedimentar estas medidas foi pavimentado por reformas constitucionais durante a década de 1990, que estruturaram a fundação dessa racionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse novo ambiente intelectual e valorativo, o sistema de proteção social sofreu alterações (Draibe, 2003). Na realidade, foi um período de contradições no campo do bem-estar social no país: por um lado, houve um avanço no plano político-institucional, a exemplo do estabelecimento da Seguridade Social, enunciado na CRFB/88; por outro lado, no plano da intervenção estatal na área social, adotou-se uma postura cada vez mais restritiva por parte do Estado, estabelecendo-se critérios e condicionantes maiores para permitir o acesso das pessoas aos programas governamentais (Silva; Yazbek; Giovanni, 2008).

Com efeito, o pretense Estado de bem-estar social brasileiro, marcado por ideários sociais abrangentes e com viés universalizante, não encontrou um espaço político e econômico favorável para sua consolidação. Para além disso, como apontado, a própria fundação e a historiografia do bem-estar no país foi enraizada em princípios e diretrizes meritocráticas, com traços corporativistas, realidade que não foi alterada, em sua essência, com o Texto Constitucional de 1988.

A estruturação das políticas sociais dispersas e descontínuas, além de meritocráticas, apenas perpetuou o cenário de desigualdade social, marginalização e pobreza. A ideologia neoliberal dos anos 1990 aprofundou uma realidade perene, com políticas sociais meramente compensatórias e residuais, orientadas pela agenda de reformas dos programas sociais na América Latina e pela adoção dos dogmas dos organismos internacionais. A atuação estatal no campo social ficou restrita, assim, a ações focalizadas na extrema pobreza, buscando complementar a filantropia privada e das comunidades (Silva; Yazbek; Giovanni, 2008).

Nesse sentido, Silva (2003) pontua que a atuação do Estado brasileiro no campo social, notadamente em relação às políticas sociais, tem sido pautada por uma lógica que se manifesta na adoção de um conjunto desarticulado, inadequado e descontínuo de programas sociais compensatórios que se iniciaram na década de 1990 com uma base neoliberal. Parte, ainda, de um modelo econômico baseado na superexploração do trabalho e na concentração da riqueza produzida pela sociedade, manifestada no aumento do desemprego e da precarização do trabalho, bem como na redução da renda e na consequente expansão da pobreza.

Esquece-se, assim, que a pobreza não é um problema a ser solucionado apenas por políticas sociais emergenciais e tópicas ou por políticas meramente econômicas. Na verdade, é preciso que haja uma articulação entre o econômico e o social, com a priorização da melhoria qualitativa da área social. Deve-se reconhecer que não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e que este não pode prescindir do progresso econômico (Silva, 2003).

Constatada a importância da comunhão do social com o econômico, verifica-se, no entanto, que esta não foi implementada no Brasil. O século XXI, sob a hegemonia neoliberal, não é marcado pelo diálogo desses indicadores; pelo contrário, eles estão cada vez mais distantes. Por essa razão, o Sistema de Proteção Social brasileiro apresentou sinais de sua incapacidade de lidar com os problemas que assolam o país: o empobrecimento, o desemprego e a precarização da mão de obra (Silva; Bermúdez, 2014).

É sob essa abordagem que surge o debate sobre a aplicação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, com intervenções cada vez mais compensatórias, focalizadas e de caráter temporário, cujo objetivo não é vencer a pobreza, mas tão-somente assegurar um patamar mínimo de reprodução social para atenuar as políticas de ajuste (Cobo, 2012).

### **3.3 A política focalizada de transferências de renda: evolução**

Nos países da América Latina, notadamente no Brasil, os programas de transferência de renda ganham notoriedade quando se trata do combate à pobreza, consistindo em políticas sociais que visam combater as desigualdades sociais e a pauperização da população. Nesse contexto, segundo Parijs e Vanderborght (2018), há dois modos de implementá-las: de forma condicional e de forma incondicional. A renda básica incondicionada é caracterizada pela ausência de obrigações em contrapartida, não importando a situação doméstica dos assistidos, tampouco sua vida profissional. Por outro lado, a renda mínima condicionada é uma política de distribuição de renda na qual os beneficiados necessitam preencher certas condicionantes estabelecidas pelos programas para serem contemplados.

Os programas de transferência de renda compõem a agenda política de combate à pobreza tanto nos países europeus como nos países da América Latina. Entretanto, é nos países latinos que estas políticas ganham destaque, em termos de volume de recursos e coberturas (Stein, 2008).

No Brasil, prevalecem as políticas focalizadas, portanto, seletivas, que beneficiam apenas a população empobrecida. A questão central é a injustiça que permeia a seletividade e a focalização desses programas, cuja justificativa é a contenção dos gastos sociais, de modo que

compelem à adoção de medidas de rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial, salvaguardando as despesas do Estado (Stein, 2008).

A escolha dos programas de transferência de renda, como dito no tópico acima, tem como cenário político e econômico os valores neoliberais, marcado por políticas sociais focalizadas, ao revés da universalidade propagada pela Constituição de 1988, sendo vinculada, em regra, à comprovação da insuficiência de renda dos beneficiados.

Como esclarece Draibe (2003), sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, os valores neoliberais permearam as políticas sociais. Assim, alguns pontos precisam ser analisados para se compreender, de forma mais detalhada, os programas focalizados e universais adotados pelo país e, ainda, a origem e a solidificação das transferências de renda condicionais.

Primeiramente, não é correto generalizar os programas implementados pelo governo FHC, pois as políticas sociais não foram exclusivamente de cunho universal ou de cunho focalizado. Na verdade, houve uma combinação delas no interior do programa de enfrentamento da pobreza, como também no interior dos programas universais básicos. Assim, segundo Draibe (2003, p. 90):

As políticas sociais universais, além de eixo estruturador do desenvolvimento social, cumprem papel decisivo no combate à pobreza. A focalização no interior dos programas universais foi a orientação observada, no período, com vistas a melhorar seu impacto redistributivo.

Em segundo lugar, houve o ajustamento do pilar universal, trazido pelo texto constitucional, do sistema de políticas sociais brasileiro em duas direções: a introdução de mecanismos redistributivos e de focalização no interior dos programas universais, objetivando a equidade e o próprio impacto redistributivo, e, de outro giro, a consolidação dos *cash benefits*<sup>22</sup> nos programas assistenciais e no combate à pobreza (Draibe, 2003, p. 92).

Por fim, Draibe (2003) pontua que essa modalidade de política social de transferência monetária direta para as famílias ou as pessoas pobres não esteve totalmente ausente do cardápio brasileiro de programas sociais; porém, em 1994, consolidou-se e proliferou-se, especialmente quando se iniciaram as experiências municipais com programas de renda mínima.

Para além da situação econômica e política, faz-se imperioso analisar a noção de justiça social que se deseja implementar quando se opta por programas universais ou focalizados. Para

---

<sup>22</sup>*Cash benefits* são programas de transferência de renda direta em que os beneficiários recebem dinheiro em espécie para ajudá-los a atender às suas necessidades básicas.

realizar essa análise, Kerstenetzky (2006) parte da noção de justiça social que pode ser agrupada em torno do Estado e do mercado, as principais instituições no que se refere à distribuição dos resultados econômicos.

A primeira teoria de justiça social é a calcada no mercado, a qual atribui a ele essa distribuição de vantagens econômicas, cabendo ao Estado apenas o zelo pela lei e pela ordem necessária ao seu funcionamento. Em algumas versões dessa justiça de mercado, especialmente a norte-americana, há, ainda, uma ética de responsabilidade; logo, justificam-se os ganhos diferentes como recompensas e punições a escolhas mais ou menos responsáveis. A problemática dessa noção é a invisibilidade da incerteza, própria do mercado, e a certeza de que os esforços serão recompensados e as negligências punidas (Kerstenetzky, 2006).

Ademais, o mercado, segundo tal concepção, apenas poderia produzir desigualdades justificáveis, e a própria eficiência econômica beneficiaria os mais pobres, pois as remunerações desiguais iriam fomentar a qualificação e a busca por trabalhos mais vantajosos. Finalmente, essa concepção confere ao Estado o papel de rede subsidiária de proteção social, passando a ser uma forma de seguro social contra as incertezas (Kerstenetzky, 2006).

Em outra direção, há uma noção mais densa de justiça, cuja elaboração depende da combinação de diversos valores, buscando não apenas a eficiência e a liberdade econômica, mas sobretudo a liberdade política e a igualdade econômica. Ademais, o papel do Estado também é distinto: nessa concepção, ele participa da distribuição de vantagens socioeconômicas por intermédio de prévia divisão de recursos e vantagens desiguais que implicam o resultado das vantagens e desvantagens dos indivíduos, a exemplo de gênero, raça, classe e família (Kerstenetzky, 2006).

Com base no estudado ao longo dessa seção, pode-se concluir que as políticas neoliberais partem da premissa “mercado-cêntrica” de justiça, atribuindo ao Estado um papel de coadjuvante na perquirição do bem-estar social e com políticas focalizadas apenas para proteções residuais, incidindo sobre os segmentos à margem dos processos econômicos integradores.

Para o neoliberalismo, a verdadeira “política social” é a política econômica, a qual proporciona ações e programas sob as orientações mercadológicas, das quais, a longo prazo, em tese, todos se beneficiariam. Contudo, não há neutralidade nesse modelo de política, uma vez que, na verdade, a focalização envolve escolhas e um tipo de visão moral sobre quem é merecedor e quem não é (Kerstenetzky, 2006). Assim:

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde

força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida” (Kerstenetzky, 2006, p. 569).

De outro giro, as políticas tidas como universalizantes estão mais preocupadas com a eficiência social dos gastos sociais, muito embora promovam eficiência econômica ao economizarem recursos na implementação e no monitoramento (Kerstenetzky, 2006), temática que será objeto de estudo nas seções seguintes.

É possível compreender que as políticas focalizadas para o combate à pobreza foram a estratégia econômica e política do Brasil, especialmente na década de 1990. São programas que não visam reduzir a desigualdade ou o estigma que rodeia a pobreza, mas, sim, a extrema pobreza. Desse modo, principalmente após a experiência bem-sucedida do México, diversos países, entre eles o Brasil, adotaram esse modelo, o qual ganhou visibilidade com o Consenso de Copenhague (1995), seguido da Declaração dos Objetivos do Milênio, em 2000 — que tinha como objetivo reunir esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade (Stein, 2008).

Stein (2008) demonstra que os países da América Latina adotaram, em regra, modelos de transferência monetária condicionada — logo, focalizada — e, ao traçar similitudes entre os diversos programas, pontua algumas características entre eles compartilhadas: a) as rendas transferidas seriam alternativas de segurança aos assistidos e consistiriam na transferência monetária do Estado às famílias; b) estariam sujeitas à falta de recursos, sendo necessário comprovar certas condições, a exemplo do não recebimento de outras prestações sociais; e c) visam garantir uma renda mínima a todos, incluindo aqueles que não contribuem para nenhum sistema de proteção.

Quando o cenário sob avaliação é o dos países da América Latina, os programas de transferência de renda mínima se tornaram a primeira — e, muitas vezes, a única — possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso aos indivíduos ou famílias que se encontram em situações de pobreza extrema. Eles partem da concepção de que a reprodução da pobreza estaria vinculada à falta de inversão em capital humano nos âmbitos essenciais à dignidade do homem — saúde, nutrição e educação —; para tanto, seria preciso prevenir os efeitos negativos das perdas e privações nos meios de subsistência (Stein, 2008).

A adoção desses programas avançou ao longo dos anos; contudo, diante de uma sociedade que passa por constantes alterações tecnológicas, que exigem maiores qualificações dos trabalhadores aos poucos cargos que não foram substituídos pelo trabalho morto, os

resultados são limitados do ponto de vista da qualificação dos trabalhadores e da criação de empregos e, quando produzidos, têm sido identificados como precários (Stein, 2008).

No Brasil, como dito anteriormente, foi a partir dos anos 1990 que os programas de transferência de renda começaram a ganhar importância. A primeira tentativa de institucionalização apenas ocorreu em abril de 1991, com a apresentação do Projeto de Lei nº 80, do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), o qual visava instituir o programa de garantia de renda mínima, que nunca foi aprovado (Brasil; Capella; Ferreira, 2021).

O projeto, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2014), sofreu influência de discussões pretéritas que ocorreram no território nacional: a primeira se deu em 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou, na Revista Brasileira de Economia, artigo intitulado “Redistribuição de Renda”, com modelo fundado no Imposto de Renda Negativa, de autoria de Friedman (1962); a segunda foi iniciada por Bacha e Unger em 1978, que também conferiram importância à redistribuição de renda mediante uma complementação monetária.

Concomitantemente, discutia-se no meio acadêmico e político a necessidade de estabelecer essa renda de maneira condicionada. As políticas pioneiras de transferência de renda no Brasil adotaram tal modelo, com destaque aos programas dos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, posteriormente usados como inspiração aos projetos nacionais (Britto; Soares, 2010).

O “Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima” (PGRM), instituído pela Lei nº 8.261 de janeiro de 1995, de autoria do então prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), e implementado em março de 1995, foi criado para atender famílias cujos filhos e/ou dependentes menores de 14 anos se encontrassem em situação de risco (Suplicy; Buarque, 1997).

As famílias contempladas pelo programa tinham renda mensal inferior a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e deveriam residir em Campinas há, no mínimo, dois anos. A legislação do programa fazia uma ressalva: famílias cujas rendas fossem superiores a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) poderiam ser contempladas, desde que a renda mensal *per capita* fosse inferior a R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) (Campinas, 1995).

A complementação tinha como parâmetro o salário-mínimo. Dito de outro modo, as famílias que se enquadrassem nas condicionantes tinham o direito de receber uma complementação na renda mensal familiar para atingir um montante igual a meio salário-mínimo multiplicado pelo número de membros da família (Suplicy; Buarque, 1997).

Silva, Yazbek e Giovanni (2014) mostram que o programa analisado foi desbravador no âmbito das políticas sociais brasileiras, ao oferecer uma complementação monetária de renda a

famílias em situações de extrema pobreza e, ao mesmo tempo, articular a distribuição da renda com políticas de educação e saúde, estabelecendo, por exemplo, que a(o) chefe da família deveria levar seus filhos de até seis anos de idade ao posto de saúde para que suas condições nutricionais fossem checadas, bem como que as crianças de 7 a 14 anos de idade deveriam ir à escola (Suplicy; Buarque, 1997).

Suplicy e Buarque (1997), recorrendo ao relatório elaborado pelo Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP) da Universidade de Campinas, publicado em fevereiro de 1995 e em 1996, pontuam características dos beneficiários do programa:

[A] alta de famílias monoparentais (45,5% do total), principalmente aquelas chefiadas por mulheres; a juventude dos beneficiários (64,5% têm menos de 34 anos de idade); a distribuição dos beneficiários por faixa de renda (42,5% das famílias não possuem renda); a precariedade das condições de trabalho (64% não possuem carteira de trabalho assinada); o alto percentual de crianças com idade superior à recomendada para a série que estão cursando. A condição educacional do chefe da família foi também analisada: 23% nunca foram à escola e 50% pararam de estudar depois de completar a quarta série do primeiro grau (Suplicy; Buarque, 1997, p. 89).

O programa campinense é um exemplo de política social focalizada, cujo público-alvo é a população que vive na extrema pobreza. Como esclarecem Silva, Yazbek e Giovanni (2014), para além dessa limitação própria dos programas focalizados, o PGRM sofreu restrições por iniciativas municipais, especialmente quanto ao limite quantitativo do seu atendimento, pela dificuldade de ampliar as possibilidades de autonomia dos beneficiários, problemáticas que apontam para a importância de programas mais amplos e nacionais, tema das próximas seções.

Seguindo com os programas pioneiros, o Programa Bolsa Familiar para Educação e o Programa Poupança-Escola do governo de Brasília/DF merecem destaque. Idealizados por Cristovam Buarque e incluídos em sua campanha eleitoral para o governo do Distrito Federal, em 1994, esses projetos constituíram seus primeiros atos como governador após sua vitória (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014).

Tratava-se de programas complementares que agregam tanto uma política de transferência de renda quanto educacional, cujos objetivos eram a retirada das crianças da rua e do mercado de trabalho, conferindo-lhes o direito à educação. Com isso, visava-se apartar a educação da economia, pois não há uma relação necessária entre o crescimento econômico e o sistema educacional, o que impõe a adoção de políticas diretas. Os beneficiários do programa brasileiro eram famílias carentes, residentes há mais de cinco anos no DF e que dispunham de renda familiar mensal de até meio salário-mínimo. Para essas famílias, transferia-se o valor mensal de um salário-mínimo, desde que seus filhos frequentassem 90% das aulas (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014).

Silva, Yazbek e Giovanni (2014, p. 81) identificaram, a partir de estudos que se propuseram a analisar o alcance do programa, que o Bolsa Escola representava o único programa de distribuição de renda no Brasil que se direcionava a uma possível universalização do público-alvo a que se propunha atender, “evidenciando a possibilidade de uma focalização vista numa perspectiva de discriminação positiva”. Igualmente, para alcançar esses beneficiários, a política recorria à sistemática de pontuações, representada pelo somatório de 13 tabelas, quais sejam:

[D]ependentes especiais; número de dependentes até 14 anos; situação conjugal; grau de instrução do requerente; grau de instrução do cônjuge; inserção no mercado de trabalho do requerente; inserção no mercado de trabalho do cônjuge; condição de ocupação da moradia dos membros da família; qualidade da moradia; renda familiar *per capita*; quantidade de bens de consumo duráveis; quantidade de bens patrimoniais e quantidade de animais de criação. As famílias que obtivessem 140 pontos ou mais eram selecionadas para ingressar no Programa (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014, p. 82).

Constata-se que, além de precursor dos programas de transferência de renda, o Bolsa Escola trouxe à métrica da pobreza critérios que fogem da insuficiência de renda. Ainda não contemplava, ressalta-se, uma abrangência significativa, a exemplo da conceituação trazida por Amartya Sen (2010) — que será tratada nas seções seguintes — que versa sobre a pobreza como uma privação das capacidades. Porém, há mérito e progressividade em comparação com os demais programas.

O programa que complementou o Bolsa-Escola foi o Poupança-Escola, o qual garante a todo estudante de família já contemplada pelo programa Bolsa-Escola um salário-mínimo por ano. O saque do dinheiro estava vinculado à conclusão dos anos escolares, seguindo tabela criada pelo DF (Suplicy; Buarque, 1997).

Destaca-se que os programas do DF sofreram críticas, especialmente por serem tidos como atos pessoais do governante, e não como política de Estado. Isso ficou evidente com a não reeleição do governador Cristovam Buarque, pois o programa Bolsa-Escola foi profundamente transformado quando Joaquim Roriz assumiu o governo de Brasília em 1998, “podendo mesmo se dizer que se transformou em outro programa” (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014, p. 87).

Embora os programas brasiliense e campinense tenham sido os que mais se destacaram na trajetória das políticas de transferência de renda, outros projetos foram implementados nos anos 1990, a exemplo do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) em Ribeirão Preto/SP, do Programa “Nossa Família” em Santos/SP e do Programa de Garantia de Renda Familiar na cidade de Salvador (Suplicy; Buarque, 1997).

Em 1997, por meio da Lei nº 9.533 (posteriormente alterada para Lei nº 10.219/2001), o governo federal foi autorizado a realizar convênios com todos os municípios do Brasil para que adotassem programas de transferência de renda mínima. Essa regulamentação foi a base da instituição do “Bolsa Escola” federal, que surgiu em razão das experiências locais (Cobo, 2012).

O “Bolsa Escola” era um “instrumento de participação financeira da União nos programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais”, conforme o art. 1º, §1º, da Lei 10.219/2001 (Brasil, 2001). A participação da União era o aporte financeiro, isto é, o pagamento diretamente à família beneficiária, no valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais), por criança, até o limite máximo de três crianças por família.

Ao lado dos programas condicionais, em 2001, o senador Eduardo Suplicy apresentou novo projeto de lei ao Congresso Nacional com o intuito de instituir uma renda básica universal e incondicional, por meio de uma sistemática de transferência direta de dinheiro aos beneficiários. Na justificção do projeto, o senador pontuou três vantagens em relação às políticas condicionadas: o maior alcance da população-alvo, evitando erros e exclusões presentes nos sistemas focalizados; a ausência dos estigmas da pobreza e do assistencialismo, bem como da impulsividade, por parte do Estado, na verificação das rendas dos cidadãos, e, por fim, a ausência dos desincentivos ao trabalho, uma vez que todos teriam acesso ao benefício, independentemente de sua vida profissional (Britto, Soares, 2010).

Ocorre que a pulverização das políticas de transferência de renda levantou diversas críticas sobre a efetividade e as condições dos programas. Os apontamentos impulsionaram a unificação das diversas políticas com a criação do Bolsa Família, em 2004. Como ressaltado no discurso de lançamento do Bolsa Família, em 2003, a criação de uma política unificada apenas foi possível em virtude dos programas que o antecederam, os quais transferiram e criaram experiências que se acumularam ao longo da história (Weissheimer, 2006).

O programa Bolsa Família iniciou sua trajetória integrado a outro programa, o Fome Zero<sup>23</sup>, porém transcendeu e se consolidou como o maior programa de transferência de renda do governo federal por anos (Weissheimer, 2006).

---

<sup>23</sup> O programa “Fome Zero” foi uma iniciativa do governo brasileiro em 2003 que objetivava combater a fome e a pobreza por meio de diversas ações; “Para que todos os brasileiros pudessem se alimentar com dignidade, organizou-se uma estratégia em quatro eixos: (I) acesso aos alimentos; (II) fortalecimento da agricultura familiar; (III) geração de renda; (IV) articulação, mobilização e controle social. Essa equação foi reconhecida internacionalmente, principalmente pela capacidade de integrar e articular políticas. Delas, a mais conhecida é o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do mundo. Porém, o impacto do Bolsa Família não teria sido tão grande se não estivesse articulado a outros programas e ações” (Silva, 2010).

Ressalta-se que, no dia anterior à sanção da Lei que instituiu o Bolsa Família, a Lei nº 10.835, que estabelecia a Renda Básica da Cidadania, foi sancionada (Britto; Soares, 2010). Embora instituídos de maneira simultânea, os programas de distribuição de renda são essencialmente diferentes: enquanto o Bolsa Família é uma política de transferência da renda condicionada às questões socioeconômicas, a RBC é uma transferência incondicionada, que independe da situação financeira dos beneficiários.

Malgrado a aprovação da RBC no Brasil, as propostas nunca saíram do papel. O programa que alavancou e virou “o rosto” das políticas assistencialistas foi o Bolsa Família. Assim, durante muitos anos, o programa RBC não recebeu a notoriedade e a atenção que necessitava.

Como apontado por Brasil, Capella e Ferreira (2021), em especial após os desdobramentos políticos de 2016, parecia ter acabado qualquer possibilidade de retomada da renda básica como alternativa aos problemas públicos no Brasil pela agenda governamental e de decisões, principalmente com a implementação de políticas neoliberais dos presidentes Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022).

Ocorre que houve uma mudança na rota política, social e econômica, abrindo-se uma janela de oportunidade para a retomada das discussões dos programas de transferência de renda no Brasil e no mundo, pois, embora o cenário de miserabilidade social não tenha impulsionado essa mudança, a pandemia de covid-19 impulsionou.

A incapacidade da agenda governamental neoliberal foi evidenciada com a pandemia provocada pelo vírus da covid-19, quando o governo federal precisou implementar o Auxílio Emergencial (AE) (Brasil, 2020), política de transferência de renda condicionada às questões socioeconômicas, para conter a disseminação da doença e amenizar os problemas sociais decorrentes das medidas de isolamento social. Em meio a críticas e a falhas na implementação, o AE foi capaz de controlar parcialmente e minimizar os efeitos da pandemia revelados pela pauperização e pelo desemprego no mercado de trabalho (Koury; Reymão; Oliveira, 2021).

A medida adotada pelo governo federal representou um estímulo vital à economia, contrastando com a postura, até então pró-cíclica<sup>24</sup>, assumida pelo governo durante a recessão de 2015. Além disso, a implementação do AE, em decorrência de sua amplitude, criou alicerces à expansão e à universalização do sistema brasileiro de proteção social (Carvalho, 2020).

---

<sup>24</sup> “As políticas econômicas pró-cíclicas são aquelas que intensificam a dinâmica de subida e descida da economia. Em outras palavras, quando a economia está em expansão, as políticas pró-cíclicas intensificam essa expansão, e quando a economia está em recessão, elas intensificam essa recessão. Elas podem ter um efeito benéfico de curto prazo, como é o caso da redução de impostos ou do aumento dos gastos públicos em momentos de baixo crescimento” (Carvalho, 2018, p. 30).

Como dito, nesse cenário, retomaram-se os debates e os estudos sobre a política pública de distribuição de renda, primeiramente em virtude da amplitude da política emergencial adotada (Carvalho, 2020) e, em segundo lugar, pela constatação de que os problemas sociais potencializados pela crise sanitária e econômica não cessariam em breve.

Com o fim do benefício emergencial, a atenção conferida aos programas de transferência de renda, a aproximação do ano eleitoral de 2022 e a vinculação do programa Bolsa Família ao PT, o então presidente Jair Bolsonaro entregou pessoalmente ao presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, a Medida Provisória nº 1.061/2021, que criou o Auxílio Brasil e extinguiu seu antecessor, o Bolsa Família (Silva, 2022).

Regulamentado pelo Decreto nº 10.852/2021, o Auxílio Brasil tem como público-alvo as famílias em situação de extrema pobreza, com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 105,00 (cento e cinco reais), e famílias em situação de pobreza, com renda mensal familiar *per capita* de R\$ 105,00 (cento e cinco reais) a R\$ 210,00 (duzentos e dez reais) (Silva, 2022).

Para além do critério quantitativo, era necessário que os beneficiários observassem certas condicionalidades, como comprovar a frequência escolar mensal mínima de 60% para crianças de quatro e cinco anos de idade e de 75% para beneficiários de seis a 21 anos; acompanhar o estado nutricional de crianças com até sete anos e, no caso de gestante, realizar o pré-natal e estar com o calendário nacional de vacinação em dia (Brasil, 2021).

A grande desculpa do governo Bolsonaro para extinguir uma política social consolidada foi a elevação do benefício. Na narrativa, ignorou-se a ausência de reajustes do programa nos três anos do governo Bolsonaro, bem como os reais problemas do Bolsa Família, como as filas de espera de famílias elegíveis e a necessidade de definição de regras de atualização periódica do valor do benefício (Silva, 2022).

Para Silva (2022), a instituição do Auxílio Brasil caminhou na contramão dos debates sobre a instituição da renda básica universal e incondicional e das determinações do Supremo Tribunal Federal. Não por acaso, o STF (Brasil, 2021) determinou que o governo federal implementasse, a partir de 2022, o pagamento referente ao Programa de Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza, o que não foi contemplado pelo Auxílio Brasil:

Ao contrário, o Auxílio Brasil, como estruturado, representa um retrocesso ao reforçar a lógica de desempenho, destacando o “esforço” individual para superação da pobreza; ao minimizar obrigações do Estado, por exemplo, no que concerne à criação de creches, estimulando as creches do setor privado; por estimular a inserção de adolescentes, jovens e adultos no mercado de trabalho com recebimento de bônus e sem proteção social; ao propor a substituição de entrevistadores sociais pelo acesso

direto com uso de aplicativo, desconsiderando a ampla rede do Sistema Único de Assistência Social em todos os municípios brasileiros (Silva, 2022, p. 67).

Assim, o Brasil tendia a se desviar dos debates e dos modelos de programa de transferência monetária mundo afora, ao adotar um programa que usa a focalização conservadora e controladora no campo das políticas sociais. Tudo para afastar do imaginário popular a vinculação do Bolsa Família ao PT (Silva, 2022).

Entretanto, novamente o cenário apresentou novos contornos, notadamente políticos. A eleição de Lula em 2022, com propostas para retomar o Bolsa Família e avançar na universalização das políticas de transferência de renda, renova o debate sobre a instituição de uma renda básica universal e incondicional.

Para uma compreensão do papel e da importância de uma política universal em um país como o Brasil, de dimensões continentais e marcado pela desigualdade e miserabilidade, a presente pesquisa, na próxima seção, analisará os principais estudos do programa no Brasil e no mundo, a fim de contribuir para a compreensão dos modelos no país.

#### 4 A RENDA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

Ao explorar os conceitos e os contornos das políticas sociais pautadas na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais, observam-se, em regra, programas focalizados e com condicionantes. Essa realidade é intensificada com o fortalecimento de governos neoliberais e, por conseguinte, com agendas políticas direcionadas pela sua racionalidade, como enfrentado na primeira seção deste trabalho.

No Brasil, notadamente com o imbróglio político de 2016, ocorreu uma redução dos programas universais e, ao revés, foram estimuladas políticas voltadas ao mercado e estabelecidos programas focalizadores para a redução da pobreza, cenário que não apresentava sinais de alteração.

Contudo, a mudança veio, com sinais de tragédia. O Estado diminuto, o aumento da pobreza e da insegurança alimentar e o crescimento do mercado informal foram problematizados e escancarados com a pandemia da covid-19. A necessidade de uma teia de proteção social mais fortalecida ficou evidenciada, e as discussões sobre a renda básica universal (RBU) ganharam notoriedade.

O debate sobre a RBU é antigo. A primeira idealização de uma renda básica universal, como será explicado com mais detalhes nesta seção da pesquisa, surgiu no livro *Utopia*, de Thomas More, em 1516, na passagem em que reflete sobre a sensatez de distribuir renda a todos e acabar com a pobreza ao invés de punir os miseráveis que roubam para subsistir (More, 2018).

Como se detalhará, a renda básica universal variou de enfoque e de contorno ao longo dos anos, ao sabor de teorias liberais, sociais e neoliberais. Do mesmo modo, programas de RBU mudam a depender da realidade socioeconômica e política do país. Entretanto, ignorando as particularidades, a renda básica apresenta-se como o pagamento periódico pelo Estado, em dinheiro, a cada cidadão residente no país, de maneira incondicional e independentemente de qualquer outra renda que receba (Garabini, 2021).

Assim, a compreensão da renda básica universal perpassa pela análise da evolução das políticas sociais e pela identificação do sistema de proteção social, especialmente as pautadas na transferência de renda.

A característica que a diferencia dos demais programas analisados na seção antecedente é a universalização e a institucionalização de um novo direito básico. Isso não significa que os programas focalizados sejam descartáveis; pelo contrário, as políticas sociais focalizadas pré-existentes podem e devem servir de base para essa universalização (Carvalho, 2020).

Prestados esses esclarecimentos, assevera-se que a presente seção é dividida em duas grandes subseções: a primeira ocupa-se do estado da arte da renda básica, perpassando por uma análise histórica e pelos vieses ideológicos da conceitualização da RBU, e a segunda parte visa confrontar as principais críticas e falácias que rodeiam sua institucionalização. Em ambas as subseções, intenta-se utilizar, como pano de fundo, experiências concretas e o cenário político, econômico e social que sustentam os discursos de defesa da RBU.

#### **4.1 Uma perspectiva histórica acerca da renda básica universal**

Como ventilado, as discussões sobre a necessidade de adotar políticas de transferência de renda são antigas, tendo a primeira idealização de uma renda básica universal surgido no livro *Utopia*, de Thomas More, em 1516. A idealização, ainda que distante do que hoje se compreende como RBU, ocorreu na passagem em que um diálogo entre o viajante, o leigo conhecedor das leis do país e o arcebispo é travado. Rafael, o viajante, reflete sobre a sensatez de distribuir renda a todos e acabar com a miséria ao invés de punir os miseráveis que roubam para subsistir (More, 2018).

Para Garabini (2021), a renda garantida, em seus primeiros contornos, não se vinculava a uma efetiva política pública de transferência de renda. Na verdade, tratava-se de combater a percepção de que a sociedade era pautada pela exclusão, que fomentava o luxo de poucos e a extrema pobreza da maioria.

A segunda parte do que pode ser considerado o primeiro esboço de uma renda mínima garantida, segundo Garabini (2021), surgiu com o livro *De Subventionem Pauperum*, de Juan Luis Vives, cuja concepção vinculava, pela primeira vez, a garantia de renda mínima à assistência pública, desde que determinadas condições fossem preenchidas, a exemplo da situação familiar e econômica dos beneficiários, bem como de sua disposição para trabalhar.

A publicação de suas ideias coincidiu com um tema já desenvolvido na seção antecedente: a instituição das Leis dos Pobres na Inglaterra de Henrique VIII (1491–1547). Essas concepções de vinculação da RBU à assistência pública resultaram na tendência à institucionalização, por parte das autoridades estaduais e municipais, de programas pautados na transferência de renda aos mais necessitados (Garabini, 2021).

Em resumo, observa-se que os primórdios da renda básica universal estão relacionados à preocupação com as desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, ainda que dentro de uma concepção pautada na meritocracia dos pobres, diferentemente do que atualmente discute-

se nos países do Norte<sup>25</sup>. Nestes, a renda básica universal ganhou força quando a inserção da tecnologia, da automação e da robotização tornou-se uma realidade no mercado de trabalho. A preocupação com um possível desemprego estrutural fez florescerem discussões sobre a necessidade e a viabilidade de garantir um meio de subsistência ao grande contingente de pessoas que não se inserissem no mercado da Indústria 4.0<sup>26</sup>.

Engana-se quem vincula a formulação de renda básica ao socialismo, apartada do liberalismo. Um nome que marca a idealização da renda básica é Thomas Paine (1737–1809), liberal que elaborou o panfleto *Justiça Agrária*. O documento sugeria a criação de um fundo nacional, por meio do qual deveria ser paga a todas as pessoas, quando chegassem à idade de 21 anos, a soma de 15 libras esterlinas como compensação parcial à perda de herança, por meio da introdução do sistema de propriedade privada (Parijs; Vanderborght, 2018).

Como Parijs e Vanderborght (2018) apontam, a proposta de Paine era a realização de apenas um pagamento individual em dinheiro, sem o preenchimento de condicionantes. Todavia, não demorou para que fosse radicalizada e transformada em uma autêntica renda básica universal para toda a vida adulta. Suas ideias, embora tenham ganhado notoriedade na década de 1820, posteriormente caíram no esquecimento.

Foi com John Stuart Mill (1806–1873) que o debate ganhou fôlego. Em seu livro *Princípios de Economia Política*, o autor afirma que, apesar das vantagens proporcionadas pela assistência pública, os efeitos para quem delas se beneficia são predominantemente ruins. Entretanto, ainda que os malefícios façam parte da assistência, Mill não defende seu fim; pelo contrário, acredita que sua institucionalização é necessária, desde que o benefício ainda incentive o trabalho, isto é, que o valor do auxílio não se torne tão importante quanto a renda do trabalhador que se mantém pelos seus próprios esforços (Mill, 2020).

As propostas defendidas por Mill sofreram alterações ao longo de sua trajetória acadêmica. Entretanto, ressalte-se que são poucos os pensadores que, como Mill, argumentaram

---

<sup>25</sup> Segundo Santos (2003), a transformação capitalista da modernidade ocorreu a partir de uma dicotomia Norte-Sul, além de Ocidente-Oriente. A primeira atenta para a dependência socioeconômica e cultural dos países do Sul aos países do Norte, simbolizando uma construção imperial capitalista que deu origem a todas as formas de subordinação que lhe são inerentes, como expropriação, supressão, silenciamento e desigualdade. Destaca-se que não se trata de uma divisão geográfica, mas tão-somente conceitual, uma vez que, por essa linha, identificam-se países enquadrados por essa subordinação típica do Sul até mesmo no Norte global e vice-versa.

<sup>26</sup> “O termo Indústria 4.0 significa, em essência, a integração técnica de sistemas físicos cibernéticos (CPS) em produção e logística e o uso da ‘internet das coisas’ (conexão entre objetos do cotidiano) e serviços em processos (industriais) — incluindo as consequências para uma nova criação de valor, modelos de negócios, bem como serviços *downstream* e organização de trabalho. O CPS refere-se à rede de conexões entre humanos, máquinas, produtos, objetos e [tecnologia de informação e comunicação (TIC)]. Nos próximos cinco anos, espera-se que mais de 50 bilhões de máquinas conectadas existam em todo o mundo. A introdução da [inteligência artificial] no setor de serviços distingue o quarto setor industrial revolução do terceiro” (Wisskirchen *et al.*, 2017).

explicitamente que as receitas dos impostos que captassem o valor integral da terra deveriam ser usadas na distribuição da renda monetária para todos, e não em outras despesas públicas (Parijs; Vanderborght, 2018).

Para Parijs e Vanderborght (2018), algo mais próximo de um debate público verdadeiro adquiriu forma na Grã-Bretanha, logo após a Primeira Guerra Mundial, tendo como um dos seus precursores Bertrand Russel (1872–1970), notadamente com o livro *O Caminho Para a Liberdade*. Russel (1955) prega que seja assegurado a todos, quer empregados ou não, um rendimento fixo, suficiente para fazer frente às necessidades básicas. Uma renda maior deve ser assegurada àqueles que estão dispostos a participar de algum trabalho que a comunidade reconheça como útil.

Poder-se-iam conceder, por exemplo, uma renda intermediária para aqueles que querem trabalhar apenas metade do número de horas habituais e uma renda mais alta do que a percebida pela maioria dos operários para aqueles que escolhem um trabalho relativamente desagradável. Tal sistema, segundo o autor, é perfeitamente compatível com o socialismo, embora dificilmente seja compatível com o anarquismo (Russel, 1955).

Foi nos Estados Unidos, na década de 1960, no auge dos movimentos dos direitos civis, que um verdadeiro debate sobre renda básica reapareceu, com três fontes distintas, “que poderiam ser chamadas de pós-industrial, neoliberal e liberal (no sentido americano)” (Parijs; Vanderborght, 2018, p. 137). Um dos principais atores dessa discussão é Milton Friedman (1912–2006), que abordou o assunto em seu livro *Capitalismo e Liberdade* e em artigos e entrevistas subsequentes. É certo, porém, que Friedman nunca advogou uma renda básica, mas sim o imposto de renda negativo, o qual pode ser defendido pelos mesmos motivos.

O imposto de renda negativo, conceitualmente criado por Augustin Cournot<sup>27</sup> e popularizado por Friedman, equivale a um crédito fiscal uniforme restituível. Diferencia-se da renda básica, pois, em vez de pagar a todos e arrecadar de todos, o governo poderia proteger as transferências:

Isto é, efetuar pagamentos e não exigir nenhum imposto de alguns e ao mesmo tempo exigir impostos e não efetuar nenhum pagamento a outros. Isso corresponderia a transformar a renda básica de US\$ 1.000 em crédito fiscal refinanciado, uniforme e individual, de US\$ 1.000. Por esse meio, seria possível conseguir o mesmo perfil de alíquotas marginais efetivas e a mesma distribuição de renda pós-impostos e transferência (Parijs; Vanderborght, 2018, p. 68).

Parijs e Vanderborght (2018) criticam o modelo de imposto de renda negativo ao afirmarem que uma pessoa pobre, com insegurança alimentar e em estado de vulnerabilidade

---

<sup>27</sup>Segundo Cournot (*apud* Parijs; Vanderborght, 2018, p. 67), “o bônus, uma invenção dos tempos modernos, é o oposto de imposto de renda; usando uma linguagem algébrica, seria um imposto de renda negativo”.

não pode esperar o final do ano fiscal para receber ajuda financeira. A espera, nessa situação, representaria uma angústia diária para milhares de pessoas que vivem na incerteza de acesso à comida diariamente.

O imposto de renda negativo, ainda que de forma parcial, virou realidade nos Estados Unidos em 1975, por meio do *Earned Income Tax Credit* (EITC), ou Crédito Fiscal por Remuneração Recebida. Entretanto, a versão aprovada pelo Congresso americano não foi a idealizada por Friedman; na verdade, o economista criticou abertamente o projeto em razão das mudanças perpetradas ao longo do processo político. Afirmou que o programa não se coadunava com o planejado, dando “à maior parte das pessoas sob ajuda ainda menos incentivo do que elas teriam no presente sistema de bem-estar” (Suplicy, 2022).

O EITC é o programa social mais progressista dos EUA, que visa redistribuir renda para famílias pobres com baixos rendimentos. Para ser beneficiário do programa, a pessoa deve ter emprego remunerado, mas ganhar menos do que certa quantia, e o benefício é concedido, normalmente, para famílias com crianças (Kasy, 2018).

Como explica Kasy (2018), a principal diferença entre o EITC, programa focalizado de redistribuição de renda, e o programa de renda universal é a forma do cronograma tributário efetivo no cerne da distribuição da renda. O EITC não fornece auxílio para as famílias que não possuem renda, apenas complementa o salário de trabalhadores com baixa remuneração por meio de transferências públicas. Por sua vez, a RBU fornece suporte de renda para todos que estão na base da distribuição de renda.

Além disso, o EITC estigmatiza seus beneficiários, politiza os programas sociais e tem um alcance limitado. Por outro lado, um programa universal desfruta de maior apoio popular por ser estável e amplo e por experimentar menos volatilidade política, bem como por conferir verdadeira liberdade para seus beneficiários (Kasy, 2018).

Para Suplicy (2022), os países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, precisam observar a importância que as políticas sociais apresentam nos países desenvolvidos, como o EITC, pois elas estão aumentando a competitividade de suas economias e contribuindo para que a remuneração de seus trabalhadores se torne maior.

Percebe-se, desse modo, que o debate sobre a renda básica universal seguiu diversos percursos e sofreu, ao longo dos anos, mudanças estruturais; porém, a ideia central permanece a mesma. Não se confundem, assim, a distribuição de renda a todos, periodicamente e sem estigmas, e o imposto de renda negativo, ainda que o debate tenha se afunilado.

Retornando à linha histórica dos debates acerca da RBU, tem-se que a discussão nos EUA influenciou a publicação de vários estudos sobre renda básica garantida, como no Canadá,

na década de 1970. Esses estudos inspiraram o experimento de imposto de renda negativo conhecido como Mincome, conduzido de 1975 até 1978 nas cidades de Winnipeg e Dauphin.

Calnitsky (2020) explana sobre o *Manitoba Basic Annual Income Experiment*, em Dauphin, no Canadá, em que se garantiu uma renda monetária básica incondicional às famílias que não tinham renda derivada do mercado de trabalho, independentemente do motivo.

É possível usar o experimento como referência, uma vez que a renda garantida, equivalente a R\$19.500,00 (dezenove mil e quinhentos reais) para uma família de quatro integrantes, proporcionaria uma vida digna. Além disso, a política não exigiria nenhuma condicionante relacionada ao trabalho, oferecendo liberdade e autonomia genuínas ao beneficiário e possibilitando o direito de escolha de aceitar ou não as ofertas de emprego.

Em sua pesquisa, Calnitsky (2020) constatou que, durante o programa de transferência, os empregadores se viram obrigados a negociar salários mais elevados. Em um dos depoimentos colhidos, o depoente, empresário da região, criticou o programa e demonstrou seu interesse por uma mão de obra mais desprotegida:

[S]e o governo quiser fazer algo sobre a renda básica anual em Manitoba, a melhor coisa que eles podem fazer é sair de cena e deixar a oferta e a demanda governar e estipular o que salários e horas deveriam ser. Nesse ritmo, se alguém quisesse comer, trabalharia [...] (Calnitsky, 2020, p. 507).

Constatou-se que a renda garantida compeliu os empregadores a aumentarem os salários dos trabalhadores, de modo que a política não agradou os empresários locais, mostrando-se um verdadeiro instrumento de poder aos trabalhadores. Entrementes, esse resultado foi obtido pela forma como a política foi aplicada, porquanto a renda era incondicional em relação ao trabalho, permitindo um verdadeiro poder de barganha e uma fuga do trabalho precário (Calnitsky, 2020).

Como Parijs e Vanderborght (2018) explicam, o governo canadense perdeu o interesse muito antes da conclusão do experimento, demonstrando que a América do Norte, ao menos na década de 1970, não estava amadurecida para um feito de tamanha magnitude. Porém, não se pode olvidar que foi lá que se deu o passo mais decisivo em direção a uma renda básica no sentido mais estrito do termo.

De fato, o programa de renda básica mais autêntico surgiu no Alasca, em 1982, denominado *Alaska Permanent Fund*. Em meados de 1970, o governador do Alasca, Jay Hammond, obteve a propriedade do campo de petróleo *Prudhoe Bay*, o maior da América do Norte, para os cidadãos do estado. À época, Hammond preocupou-se com a possibilidade de o dinheiro gerado pela extração do petróleo ficar concentrado nas mãos de poucos e ricos. Por essa razão, Hammond criou o Fundo Permanente do Alasca e, para garantir o êxito do programa,

concebeu um dividendo pago anualmente a todos os residentes, em um nível não equitativo para todos, mas proporcional aos anos de residência naquele estado (Parijs; Vanderborght, 2018).

Ocorre que a diferenciação segundo critérios de tempo de residência fez com que o fundo fosse questionado perante a Suprema Corte dos Estados Unidos por violação à Cláusula de Igualdade de Proteção. Hammond precisou se adequar às objeções e, assim, transformou os dividendos em uma verdadeira renda básica universal, paga igualmente a todos os residentes legais, inclusive a recém-chegados e a cidadãos estrangeiros (Parijs; Vanderborght, 2018).

A ebulição que vinha acontecendo nos EUA não repercutiu com a mesma intensidade na Europa. Nos casos em que o debate ocorreu, o que se disseminou foi o imposto de renda negativo de Friedman, na esteira da racionalidade neoliberal prevalecente nos países europeus (Parijs; Vanderborght, 2018).

O ponto nevrálgico é compreender que os debates, até a década de 1970, foram fragmentados e segmentados, na medida em que não havia uma discussão global sobre a temática. Contudo, desde meados da década de 1980, essa realidade mudou, pois foi fundada, em 1986, a *Basic Income European Network*, que objetivava o desenvolvimento e a difusão de ideias e ações relacionadas à concessão da renda básica. Com sua crescente influência em escala mundial, em 2004, a rede foi renomeada para *Basic Income Earth Network* (BIEN) (Nascimento; Proni, 2022).

A BIEN foi concebida como um instrumento político de notória importância para a concretização da renda básica, uma vez que alterou o rumo da história do programa ao permitir que seus debates não se limitassem ao âmbito nacional. Criou-se uma rede internacional que permite a disseminação de novas iniciativas diariamente, com repercussão instantânea e mundial (Parijs; Vanderborght, 2018).

Embora o debate americano tenha gerado pouco efeito na Europa, é certo que alterou a discussão no Brasil. Eduardo Suplicy (2022), ao fazer mestrado em Economia na *Michigan State University*, conheceu a ideia do imposto de renda negativo. Desde então, a concepção de uma renda básica universal despertou seu interesse e se tornou para ele um princípio de política econômica civilizatório, resultando na proposta que deu origem à Lei nº 10.835, de 2004, que dispõe sobre a adoção da renda básica cidadã (Brasil, 2004).

Suplicy, contudo, não foi o primeiro a defender a instituição de uma renda básica no geral; seu precursor foi o professor Antônio Maria da Silveira, que publicou um artigo argumentando que a economia brasileira não estava atendendo às necessidades para a sobrevivência da população, motivo pelo qual apresentou uma proposta sobre imposto de renda

negativo. Porém, foi Suplicy que ganhou notoriedade na luta pela sua implementação no Brasil (Suplicy, 2022).

Como dito anteriormente, a primeira tentativa de institucionalização ocorreu apenas em abril de 1991, com a apresentação do Projeto de Lei nº 80 pelo então senador Eduardo Suplicy (PT-SP), o qual visava instituir o programa de garantia de renda mínima, que nunca foi aprovado (Brasil, Capella, Ferreira, 2021).

Foi somente no dia 8 de janeiro de 2004 que foi sancionada a Lei nº 10.835 (Brasil, 2004), a qual instituiu a Renda Básica Cidadã. A lei é composta por cinco artigos e dispõe, no artigo 1º, que a partir de 2005 seria instituída a renda básica de cidadania, benefício monetário pago anualmente a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos, independentemente de sua condição socioeconômica.

Nos parágrafos do mesmo artigo, a lei preceitua que a implementação poderá ser realizada por etapas, priorizando as camadas mais vulneráveis e necessitadas da população. Além disso, os valores pagos deverão ser iguais para todos e suficientes para arcarem com as despesas mínimas de cada um com alimentação, educação e saúde, respeitando as condições orçamentárias do país.

O artigo 2º, por sua vez, preceitua que os valores do benefício deverão observar as disposições dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, menciona em seus artigos 3º e 4º que, a partir de 2005, o Poder Executivo consignará, no Orçamento Geral da União, dotação orçamentária suficiente à implementação da primeira etapa do projeto; do mesmo modo, os projetos de lei referentes aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, como também outras medidas necessárias à execução do projeto.

A referida lei instituiu no Brasil uma renda básica universal, vez que criou um programa de transferência de renda incondicionado, individual e global. Não há distinção entre pessoas a partir de suas realidades financeiras, bem como não se exige o cumprimento de obrigações para se beneficiarem, bastando a residência no país.

Malgrado sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro, nunca houve a regulamentação da lei e, por conseguinte, sua implementação, visto que é necessário que o Poder Executivo aja e regule os dispositivos legais. Desse modo, até o presente momento, houve uma deliberada omissão por parte deste em implementar a RBC.

Insta destacar que, no dia 20/04/2020, Alexandre da Silva Portuguesez, morador de rua desempregado, representado pela Defensoria Pública da União, impetrou Mandado de Injunção

(MI) n° 7300 em face do Presidente da República, apontando a omissão na regulamentação da Lei n° 10.835/2004 perante o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2021).

O autor da ação requereu a concessão de medida liminar para determinar o pagamento da renda básica de cidadania no valor de um salário-mínimo mensal e, ao final, a determinação de prazo para a elaboração de norma regulamentadora da implementação do benefício, instituído em 2004 (Brasil, 2021).

O Ministro Relator Marco Aurélio indeferiu a liminar. Em defesa, o Poder Executivo alegou que o impetrante já estava cadastrado no programa Bolsa Família e fez jus ao Auxílio Emergencial. A União, em contestação, reiterou o alegado pelo Executivo, além de ter suscitado que a questão não era constitucional e, assim, não poderia ser apreciada em sede de Mandado de Injunção. No mais, afirmou que a implementação da RBC teria impactos significativos nas contas públicas federais e comprometeria o pagamento de outros benefícios assistenciais (Brasil, 2021).

Na sessão virtual realizada no dia 26 de fevereiro de 2021, porém, o Ministro Relator votou pela procedência do pedido, aduzindo que:

A inércia do Executivo em editar decreto a concretizar direito versado na Lei n° 10.835/2004 prejudica diretamente a cidadania, ao inviabilizar o exercício de liberdade públicas e privadas e nega o mínimo existencial, a revelar indignidade (Brasil, 2021).

O ministro preconizou que a renda básica é um instrumento eficaz para diminuir as desigualdades socioeconômicas e auxiliar no abrandamento da vulnerabilidade das pessoas em situação de pobreza, permitindo o exercício da liberdade individual. Outrossim, acatou o parâmetro utilizado pelo impetrado de um salário-mínimo, justificando que o objetivo do salário-mínimo e do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social é similar ao almejado pela RBC (Brasil, 2021).

Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos. Após análise, apresentou seu voto e divergiu em parte do relator. Inicialmente, o ministro alegou que o Mandado de Injunção seria cabível, contudo apenas quanto à implementação da renda básica aos cidadãos vulneráveis socioeconomicamente, pois inexistente no texto constitucional previsão de renda para todos os cidadãos. Logo, para esse caso, não haveria violação aos preceitos constitucionais, não podendo ser objeto de MI.

Dessa forma, o ministro limitou o objeto da demanda às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Afirmou, ainda, que o combate à pobreza é insuficiente, mesmo com o programa Bolsa Família, uma vez que o benefício não é reajustado

anualmente e perde seu valor real. Além disso, ponderou que os valores repassados a título de Bolsa Família precisam ser atualizados para se adequarem à realidade econômica e social (Brasil, 2021).

No tópico cinco de seu voto, pontua que o cenário pandêmico, sobretudo a liberação dos benefícios assistenciais pagos emergencialmente, suscitou reflexões sobre os “invisíveis”, quais sejam, os concidadãos que viviam sem qualquer reconhecimento oficial do Estado: desprovidos de registro de identificação civil, inscrição em CPF (cadastro de pessoa física), conta bancária ou qualquer forma estatal de comprovação de sua existência como cidadãos (Brasil, 2021).

O ministro alertou sobre a necessidade de adoção de políticas sociais previsíveis e estáveis para garantir o crescimento econômico sustentável e promover o bem-estar social, sempre observando a realidade financeira do país. Desse modo, afirmou a impossibilidade de o Estado arcar com política de distribuição de renda incondicionada e uma renda no importe de um salário-mínimo, sendo necessário que o valor estabelecido seja estipulado pela União, com base no orçamento do governo federal (Brasil, 2021).

Ademais, alegou que o Poder Executivo está em inércia quanto ao estabelecimento das condições necessárias à fruição do direito prestacional estabelecido pela Lei nº 10.835/2004, sendo uma lei meramente simbólica, sem eficácia alguma. Alertou, ainda, que as consequências da inércia governamental são sérias e preocupantes, com destaque para o aumento de pessoas que vivem na extrema pobreza no Brasil. Por fim, no que concerne ao prazo para a regulamentação da RBC por parte do Poder Executivo, estipulou-o para o exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (Brasil, 2021).

Dessa forma, é possível constatar que o MI, que tinha como objetivo a regulamentação da Lei nº 10.835/2004, a qual prevê a instituição de uma renda básica universal e incondicional, não ordenou sua implementação na forma prevista na legislação. Sob a alegação de que o MI não poderia tratar sobre uma renda básica incondicional, uma vez que o texto constitucional não versaria sobre o assunto, o Ministro Gilmar Mendes restringiu o alcance aos vulneráveis socioeconomicamente, transmutando a natureza da RBC de renda incondicional a renda condicional.

Ademais, estabeleceu que os programas sociais de transferência devem ser aprimorados e possivelmente unificados, bem como destacou a necessidade de atualizar os valores dos benefícios. A preocupação latente desse julgado é a junção de dois benefícios que possuem natureza e alcance distintos, sendo um voltado à transferência condicionada e outro à incondicionada.

Observa-se que, independentemente das ponderações e transmutações realizadas no MI, é clarividente a necessidade de instituir e atualizar os programas de transferência de renda, principalmente após o cenário pandêmico, corroborando sua implementação como evento focalizado. Todavia, o Poder Judiciário não abriu um caminho favorável às políticas de renda incondicional e universal, pois, na verdade, sua atuação foi em prol da ampliação dos programas, porém de forma condicionada às questões socioeconômicas.

Para compreender a importância de sua implementação no atual cenário socioeconômico e político no Brasil, é necessário aprofundar o estudo sobre seu conceito.

#### **4.2 Conceitualizando a renda básica universal**

A política da renda básica, também chamada de renda básica de cidadania, precisa ser definida, especialmente pelo vasto terreno de termos similares. Com efeito, “renda mínima”, “renda de inserção” ou “imposto negativo” são corriqueiramente utilizados como sinônimo da RBU; porém, os termos têm fins e meios distintos (Nascimento; Proni, 2022). Nota-se que a distinção do imposto de renda negativo já foi enfrentada na subseção anterior, de modo que se passa a focar na renda mínima e na renda de inserção.

Silva (1997) esclarece que a renda mínima é uma política que se insere no contexto da busca de alternativas para enfrentar a pobreza agravada pelas políticas capitalistas. É uma transferência monetária aos indivíduos ou às famílias, realizada de forma condicional ou incondicional, complementando ou substituindo os demais programas sociais, com o intuito de garantir um mínimo de satisfação das necessidades básicas.

Para a autora, há três modalidades de renda básica. A primeira é a “renda mínima substitutiva”, defendida pelos adeptos do liberalismo, que atua a favor das engrenagens do capital ao defender a substituição de todo aparato de proteção social, opaco e burocratizado do Estado de bem-estar social, por uma renda monetária. A transferência monetária, na hipótese, levaria à promoção da precarização do trabalho e ao enfraquecimento do bem-estar dos cidadãos (Silva, 1997).

Por sua vez, a “renda mínima complementar”, defendida pelos progressistas-distributivistas, objetiva atingir um nível maior de igualdade social, dentro de um contexto de exploração do trabalhador pelo capital e da substituição do trabalho vivo pelo morto. Desse modo, prioriza a complementação da proteção social, e não o fim do *Welfare State* (Silva, 1997).

Por fim, Silva (1997) aglutina a ideia da renda de inserção à renda mínima, ao falar sobre a “renda mínima de inserção”, utilizada na maioria dos experimentos internacionais.

Trata-se de um modelo contratualista de transferência, no qual se articula a ideia de renda mínima à (re)inserção social e profissional do beneficiário.

A distinção entre a RBU e a renda de inserção é expressiva, vez que o intuito da primeira é acabar com quaisquer condicionantes relacionadas às questões profissionais dos beneficiários; portanto, é impensável tratar essas modalidades de transferência como sinônimas. Em resumo, a renda básica parte de uma abordagem universal e incondicional, enquanto a renda de inserção é um programa de assistência social mais particular, destinado a grupos específicos que atendem a determinados critérios de elegibilidade.

De outro giro, os programas de renda mínima e de renda básica possuem pressupostos completamente distintos, apesar de ambos serem programas de transferência de renda. A renda mínima é uma política focalizada, enquanto a renda básica é universal (Cardoso, 2013). No entanto, eles podem se aproximar dependendo da forma como são organizados os detalhes de seu funcionamento, especialmente quando se pensa na importância da implementação gradativa de uma renda básica, fazendo da renda mínima uma etapa necessária para a concretização da RBU, isto é, como objeto final a ser alcançado.

Em suma, a renda mínima é geralmente utilizada para descrever a transferência de um valor mínimo de benefício financeiro que um indivíduo ou família deve receber para atingir um padrão de vida que atenda às suas necessidades básicas. Por sua vez, a renda básica parte de uma concepção mais abrangente, visto que propõe a garantia de uma renda para todos os cidadãos, independentemente de sua situação financeira.

Dito isso, na presente pesquisa, utilizar-se-á a classificação de Silva (1997) para compreender tanto o funcionamento da renda mínima, quando necessário, como, e principalmente, para discutir as modalidades e as ideias para a implementação da renda básica.

Feitas essas distinções, para conceituar a política de transferência de renda universal e incondicional, serão elencados e explicados os atributos que envolvem o conceito do programa, notadamente a compreensão dos filósofos e economistas Parijs e Vanderborght (2018).

Desde logo, apresenta-se o conceito de renda básica adotado pelo estatuto da BIEN desde 2016, utilizado como termômetro para analisar as políticas de transferência no mundo, conforme o qual seria um pagamento periódico, em dinheiro, entregue incondicionalmente a todos os indivíduos, sem exigências de recursos ou de trabalho (Yamamori, 2016).

São cinco as características apresentadas pela instituição: a periodicidade, por ser realizado em intervalos regulares; o pagamento em dinheiro, para possibilitar que o beneficiário gaste da forma que entender mais correta; o caráter de direito individual intransferível; a universalidade, para ser paga a todos; e a incondicionalidade, vez que não se exige trabalho ou

demonstração de vontade de trabalhar (Yamamori, 2016). Com efeito, os atributos aqui apresentados, sem uma ordem específica, são: a) transferência monetária; b) periodicidade; c) universalidade; d) direito individual; e) incondicionalidade; f) comunidade política; e g) assistência social.

Para van Parijs (2000, p. 179), a “renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”. Por comunidade política compreende-se que o benefício deve ser uma política governamental, a partir de recursos controlados pelo poder público. Não há restrição quanto ao nível governamental, podendo ser municipal, estadual, nacional ou até mesmo supranacional.

Da mesma forma, o financiamento utilizado pela comunidade política pode ser vinculado a algum imposto ou contribuição social ou não vinculado, a partir de diversas fontes da receita orçamentária (Nascimento; Proni, 2022). Trata-se, assim, de um benefício da assistência social que independe de um sistema contributivo, de modo que não é necessário realizar o pagamento de uma contribuição social prévia e suficiente para ser contemplado pelo programa (Parijs; Vanderborght, 2018).

A renda básica é uma política universal, o que significa que todos os membros da sociedade farão jus ao seu pagamento, independentemente da renda do trabalho do beneficiário, do recebimento de outras rendas que não sejam vinculadas ao trabalho, de variáveis demográficas, como gênero ou situação familiar, e da existência de necessidades especiais, tais como deficiências ou outras condições de saúde (Ghatak; Maniquet, 2019).

No entanto, embora o programa seja universal no sentido acima mencionado, a renda básica é condicional em um sentido: “os beneficiários dessa renda devem ser membros de uma comunidade específica e territorialmente definida” (Parijs; Vanderborght, 2018, p. 34). Essa condição está relacionada à residência fiscal, e não à residência permanente ou à cidadania, excluindo turistas, migrantes não documentados, diplomatas e funcionários de organizações supranacionais, cuja renda não está sujeita ao imposto de pessoa física local (Parijs; Vanderborght, 2018).

A universalidade é um traço que distingue a política da renda básica dos demais programas de transferência de renda, os quais, normalmente, são pautados em condicionantes e relacionados ao mercado de trabalho ou a critérios de renda. Em regra, as atuais políticas de assistência social oferecem auxílio focalizado, que estão longe de abolir a diferenciação de classe; na verdade, reforçam e dão forma a essa diferenciação. Assim, os “[p]rogramas de

assistência pública ‘focalizam’ aos pobres não apenas o auxílio, como também a hostilidade” (Fraser, 2022, p. 47).

São as políticas de bem-estar universal que tendem a enfraquecer a diferenciação de classes, atuando como instrumentos transformadores da realidade, porque reduzem a desigualdade social sem criar classes estigmatizadas, formadas por pessoas vulnerabilizadas e percebidas como meros beneficiários de benesses especiais. São políticas universais, portanto, que “tendem a promover a reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento” (Fraser, 2022, p. 48).

Assim, diferencia-se do *modus operandi* dos atuais programas de transferência de renda, que operam “*ex post*, com base em uma avaliação prévia, provisional, da renda do beneficiário. Um sistema de renda básica, ao contrário, opera *ex ante*, independentemente de qualquer verificação de renda” (Parijs, 2000, p. 184).

Os questionamentos sobre os benefícios da universalidade do programa estão muito relacionados ao possível desperdício de recursos ao se oferecer renda a todos, visto que seu propósito é a erradicação da pobreza. Contudo, Parijs e Vanderborght (2018) apontam os motivos que justificam a preferência pela renda universal. Em primeiro lugar, a incondicionalidade facilita a operacionalidade da política e reduz a burocracia, os custos e os esforços de fiscalização. Em segundo lugar, a taxa de resgate de benefícios é mais alta em programas universais. Além disso, destaca-se a eliminação dos estigmas, os quais indiretamente também têm efeito sobre a taxa de resgate. Por fim, gera maior continuidade nos pagamentos, evitando possíveis efeitos negativos na busca por emprego por parte dos beneficiários.

Para Parijs e Vanderborght (2018), a universalidade e a isenção de obrigação são características essenciais para garantir a fuga das armadilhas do desemprego e do trabalho. A universalidade, pois, admite que os assistidos respondam “sim” ao trabalho, sem receio de perderem a renda básica; por sua vez, a ausência de obrigação permite que os beneficiários digam “não” quando se depararem com empregos precários, desqualificados e perigosos ou quando simplesmente quiserem recusar a oferta.

Em particular, a exclusão do trabalho ocorre pela presença de condicionantes ligadas a questões de renda, que podem excluir do programa unidades familiares em situação de pobreza ou de extrema pobreza que exerçam algum trabalho, ainda que com salários precários e que sejam empregos sem segurança. Isso é apontado por Piketty e Saez (2012), segundo os quais, por vezes, a demora para a concessão do benefício, a insegurança de retornar ao programa assistencialista e a instabilidade dos empregos tornam arriscado aceitar trabalhos com vínculos

empregatícios efêmeros e tênues, não compensando a perda do benefício e o tempo de espera à nova concessão quando rescindidos.

Esse contexto cria um cenário de fuga do trabalho e de desmotivação para ingressar no mercado de trabalho, bem como influencia no aumento do mercado informal e, por conseguinte, na expansão de vínculos precários e em desconformidade com as normativas trabalhistas e com a proteção social.

Nesse diapasão, a renda básica universal e incondicionada possibilita que as pessoas busquem empregos mais gratificantes e qualificados, bem como permite que os assistidos tenham tempo para se qualificarem (Parijs; Vanderborgh, 2018). Wright (2019) também afirma que a renda básica oportuniza o ingresso dos beneficiários em outras atividades, como artísticas e criativas, permitindo que essas pessoas não tenham uma vida centrada no mercado.

O mais interessante da política de transferência de renda incondicionada é que essa mudança de foco ocorreria sem a necessidade de pesados controles administrativos de definições estatais de prioridade para o campo artístico — como bolsas de estudo, subsídios ou prêmios — e até mesmo sem um viés elitista das artes. Além disso, não são só as atividades criativas que seriam incentivadas com políticas do tipo; os pequenos agricultores poderiam garantir sua sobrevivência sem a necessidade de outros subsídios governamentais, os quais, por vezes, acabam beneficiando o agronegócio em vez da agricultura familiar.

Nesse contexto, Wright (2019) afirma, ainda, que a renda básica incondicionada seria capaz de criar uma aliança entre poetas e camponeses, os quais ingressariam no mercado de trabalho não em uma situação de vulnerabilidade, como acontece constantemente, mas sim em um contexto de segurança e de oportunidades reais.

Assim, para Wright (2019), se a renda básica incondicional fosse razoavelmente generosa, permitindo a subsistência com dignidade, seria capaz de promover iniciativas em prol da construção de novas relações econômicas e sociais muito mais do que as políticas condicionadas o são. Considerando que um dos fundamentos básicos do capitalismo é que as pessoas precisam trabalhar para garantir sua própria subsistência, os programas de transferência condicionada, embora ajudem os assistidos, não são suficientes para impedir que as pessoas necessitem ingressar no mercado capitalista. Dessa forma, a renda básica universal poderia ser encarada como um caminho viável para tanto.

A renda básica é, portanto, um instrumento de combate à pobreza sem estigmatizar os beneficiários. Sobre o assunto, Standing (2017) afirma que, conforme constatado em estudos, as pessoas qualificadas nos programas de distribuição de renda condicionada, por vezes, não o requerem em decorrência de sentimentos negativos quanto ao programa, como vergonha, medo

ou ignorância, o que não aconteceria em uma política incondicionada, vez que todos teriam o direito de receber os valores.

Além disso, o pagamento da renda deve ser realizado em dinheiro. As vantagens elencadas por Parijs e Vanderborght (2018) à renda monetária são, em primeiro lugar, o aumento da possibilidade de contemplar as necessidades básicas de todos os membros da família, criando-se maior poder aquisitivo nas áreas mais pobres.

A transferência de dinheiro às pessoas, em vez de bens ou serviços, contemplaria a individualidade e a diferença das necessidades de cada um, proporcionando maior liberdade para cuidar de si da forma que entender mais justa, afastando-se, assim, a presunção de que os cidadãos pobres, apenas por estarem na mesma condição socioeconômica, possuem os mesmos desejos e necessidades.

Em segundo lugar, o pagamento em dinheiro auxiliaria a distribuição, tornando-a menos burocrática e menos demorada, além de reduzir as pressões clientelistas comuns quando o fornecimento é de produtos *in natura* (Parijs; Vanderborght, 2018).

A regularidade também é um traço da política de transferência de renda universal, imune a reduções bruscas e repentinas (Parijs; Vanderborght, 2018). A periodicidade pode variar de acordo com o local em que a política for adotada, sendo a frequência mensal a mais comum, a fim de facilitar o atendimento das necessidades cotidianas das pessoas. Ainda, como destaca Standing (2017), a quantia paga mensalmente, por exemplo, deve ser igual e paga de forma automática, sem a formação de longas filas.

O atributo da individualidade objetiva garantir aos indivíduos o acesso à renda, independentemente do seu estado civil ou de sua opção pela paternidade. A individualização do benefício proporcionaria uma facilitação da concessão, porquanto a coabitação é difícil de se comprovar, bem como reduziria a dissuasão para constituir uma família, visto que as pessoas que optam por viverem juntas são penalizadas com a redução do benefício (Parijs; Vanderborght, 2018).

A possibilidade de concessão individual também permitiria maior liberdade e autonomia aos beneficiários, em especial às mulheres de baixa renda, as quais seriam agraciadas com a oportunidade de saída de situações domésticas desfavoráveis e violentas, deixando de se submeterem ao totalitarismo do dinheiro, o que lhes garantiria independência de sua situação doméstica (Parijs; Vanderborght, 2018).

Por fim, Parijs e Vanderborght (2018), ao utilizarem a palavra “básica”, pretendem transmitir a ideia de um piso como base, que possibilitaria ao indivíduo construir sua vida em variados aspectos, inclusive complementá-la com renda de outras fontes. Os autores esclarecem

que, na verdade, nada na definição estabelece um valor específico, podendo ele ser suficiente ou não para atender as necessidades consideradas essenciais.

Para Carvalho (2020), a renda básica propõe que todos os cidadãos são elegíveis ao recebimento de um valor mensal alto o suficiente para colocá-los acima da linha da pobreza e permitir que sejam verdadeiramente livres, visto que a verdadeira liberdade apenas é alcançada quando se tem acesso aos meios e aos direitos básicos para usufruí-la.

Já para Standing (2017), o termo “básico” significa o necessário para uma pessoa sobreviver em condições básicas dentro da sociedade, embora pudesse ser um valor maior. Contudo, para ele, o propósito da política é providenciar uma segurança mínima, não uma total independência dos cidadãos.

Portanto, quando se fala “básico”, pretende-se transmitir a ideia de um mínimo necessário para assegurar uma vida digna e garantir uma pré-condição para o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, contemplando a dignidade humana e o direito à cidadania. Entende-se que a renda básica universal, em decorrência de suas características, é um instrumento capaz de garantir uma redistribuição de renda eficaz e combater as desigualdades socioeconômicas, permitindo que os cidadãos usufruam dos seus direitos constitucionais e tenham, verdadeiramente, direito à escolha, tanto quanto à sua vida doméstica quanto em relação às suas atividades profissionais.

Diante do exposto, observa-se que a renda básica é um pagamento em dinheiro, não em utilidades; é um direito individual, não estando relacionada às condições familiares, como o estado civil ou a filiação; é universal, pois não depende de um exame de comprovação de renda ou de recursos, e não está sujeita ao cumprimento de obrigações, como a demonstração de trabalho ou de disposição para trabalhar.

Ao contrário do conceito de renda básica, que carrega vasta riqueza de referências ideológicas e políticas, as evidências científicas das consequências de sua implementação ainda permanecem escassas. Os crescentes debates e os estudos sobre a RBU não conduziram à sua adoção em larga escala, contudo inspiraram alguns programas pilotos, ainda que incipientes e acanhados. Os resultados desses experimentos, ainda que precisem ser compreendidos como meramente sugestivos ao invés de probatórios, são de suma importância para uma perspectiva e avaliação global da política (Wright; Przegalinska, 2022), razão pela qual se passa a analisá-los.

### 4.3 Os principais modelos de renda básica no mundo a partir das evidências empíricas

O primeiro programa de abono universal, o *Alaska Permanent Fund*, implementado no estado do Alasca, em meados de 1970, já foi analisado no decurso desta seção. A maioria dos outros experimentos que serão apresentados são apenas parcialmente compatíveis com o conceito de renda básica defendido na presente pesquisa, especialmente em relação à universalidade, à incondicionalidade, à frequência e à duração dos programas.

Como consequência dessa incompatibilidade das experiências com o conceito proposto, os resultados dos programas precisam ser analisados com cautela, vez que suas características e particularidades são distintas daquelas dos programas de distribuição de renda universal e incondicional. Além disso, as particularidades de cada país e região fazem com que a adoção da RBU ocorra de forma distinta em cada localidade (Wright; Przegalinska, 2022).

Feitas essas ressalvas, tem-se que a análise das experiências de renda mínima é essencial para aprofundar o tema e apontar possíveis equívocos e acertos dos programas, permitindo, assim, uma maior tangibilidade da temática. Como algumas dessas políticas já foram apresentadas ao longo do estudo, especialmente as implantadas na cidade de Mincome, no Canadá, e no estado do Alasca, nos Estados Unidos, priorizar-se-ão demais experimentos ao redor do mundo.

A partir de uma retomada histórica, Marques e Ho (2021) destacam a ideia de Thomas Paine como pioneira nas experiências da renda básica, em razão de ter sido apresentada sob a forma de projeto no Diretório da Primeira República Francesa, em 1796. O intuito era, resumidamente, garantir que parte de todas as rendas fosse transferida para um fundo destinado a pagar uma renda igual a todos os membros da sociedade.

A ideia de Paine não foi exitosa; todavia, outros programas de renda mínima floresciam, como no Reino Unido, em 1948; na Finlândia, em 1956, na Suécia, em 1957, e nos Países Baixos, em 1963. Como esclarece Silva (2019), esses modelos de renda mínima apresentavam condicionantes, especialmente relacionadas às necessidades de subsistência, e surgiram articulados ao Estado de bem-estar social, como complemento às provisões de serviços e de outros benefícios monetários.

De forma mais recente, como já estudado e analisado, há o programa desenvolvido no Estado do Alasca, que, por meio do Fundo Permanente do Alasca, formado por recursos dos *royalties* do petróleo, realiza transferência anual a todos os seus moradores, independentemente de condicionantes (Marques; Ho, 2021).

Seguindo o modelo americano, o Irã, em 2010, adotou um programa de renda mínima universal, com recursos provenientes do petróleo. Como grande produtor e exportador de petróleo por anos, o país teve acesso a volumosas receitas derivadas da atividade que normalmente eram utilizadas para satisfazer conveniências diárias, ao invés de criar políticas de longo prazo. Como exemplo dessas conveniências, apontam-se os subsídios de preços que os iranianos usufruíram para gasolina, gás, água, eletricidade e alguns alimentos básicos (Karshenas; Tabatabai, 2019).

Contudo, em 2008, o então presidente Mahmoud Ahmadinejad elaborou um planejamento que envolvia o aumento dos preços até então subsidiados e, em contrapartida, a redistribuição de grande parte dos rendimentos ao povo em dinheiro (Karshenas; Tabatabai, 2019). A Lei de Reforma dos Subsídios, no entanto, apenas foi promulgada em janeiro de 2010. Entre suas principais disposições, autorizava a alteração dos preços de combustível, eletricidade, água, transporte, serviços postais e alguns alimentos básicos pelo governo, durante o período de cinco anos, de março de 2010 a março de 2015 (Karshenas; Tabatabai, 2019). As receitas líquidas geradas deveriam ser utilizadas para compensar a população e transformar a estrutura da economia:

A lei autorizou o governo a gastar até 50 por cento das receitas líquidas para (1) subsídios monetários e não monetários para todas as famílias em todo o país, levando em consideração o nível de renda familiar; e (2) implementação de um sistema abrangente de seguridade social para a população-alvo. Os pagamentos em dinheiro seriam feitos através do sistema bancário ao chefe de cada família elegível. Os pagamentos seriam isentos de imposto de renda (Karshenas; Tabatabai, 2019, p. 3, tradução nossa).

As transferências eram realizadas para todos os chefes de família, independentemente de idade, gênero ou situação profissional, correspondendo a uma soma fixa de 455.000 rials por mês, o que equivalia a dois terços do salário mínimo. A frequência do pagamento foi, inicialmente, bimestral, porém, em abril de 2011, passou a ser mensal para facilitar o gerenciamento do orçamento familiar (Karshenas; Tabatabai, 2019).

Em 2013, um novo governo foi eleito e, apesar de suas críticas ao programa, foi obrigado a mantê-lo em virtude de sua popularidade. No entanto, indicou a intenção de resgatar a ideia original de focar o benefício nas camadas de menor renda. Curiosamente, foi o Parlamento iraniano, controlado pela oposição, que, em 2016, aprovou uma lei limitando o valor a ser distribuído pelo programa. Essa medida poderia resultar na exclusão de até 24 milhões de pessoas, de acordo com as regras estabelecidas pelo governo. Com receio de perder popularidade, o governo excluiu menos de 5 milhões, mas acabou retornando o benefício para 1,5 milhões de pessoas (Karshenas; Tabatabai, 2019).

Assim, como pontuam Karshenas e Tabatabai (2019), embora haja ameaças periódicas de exclusão dos beneficiários, a reação da população tem evitado sua efetivação. No entanto, o programa pode estar gradualmente sendo extinto devido à inflação, que corrói o valor real dos benefícios.

Nota-se, por fim, que o programa iraniano não pode ser considerado estritamente uma renda básica, visto que o pagamento é efetuado aos chefes de família, ao revés do que preceitua o conceito defendido por Parijs e Vanderborght (2018), que estabelece que a transferência deve ser realizada de forma individual (Karshenas; Tabatabai, 2019).

Para além disso, Tabatabai (2011) esclarece que o surgimento do programa em análise não é uma consequência dos debates tradicionais relacionados à renda básica, visto que a temática sequer era discutida no país à época, bem como não tinha a intenção de criar um direito individual e garantir a segurança econômica. Por isso, o autor classifica o programa iraniano como uma renda básica de fato.

Distanciando-se de programas de transferência de renda em economias ricas em recursos naturais, Marques e Ho (2021) destacam o caso da França e de seu programa de renda. Trata-se da Renda de Solidariedade Ativa (RSA), benefício que substituiu, em 2009, a Renda Mínima de Inserção, criada em dezembro de 1988. Seu objetivo é assegurar às pessoas sem recursos um nível mínimo de renda e um programa de acompanhamento profissional que visa inserir os beneficiários no mercado de trabalho.

Como explicado na seção anterior, o modelo de Renda Mínima de Inserção é orientado pela corrente que defende a inserção no mercado de trabalho, a partir de uma transferência de renda mínima, individual, por tempo limitado, condicional e complementar. Similar aos demais programas europeus, a renda mínima é apenas um dos mecanismos de atuação do poder estatal, que deve conviver, de forma articulada e complementar, com as demais proteções sociais (Silva, 2019).

Os exemplos apresentados são programas vigentes, todavia outros foram implementados sob a forma de projeto-piloto, com duração temporária para analisar os seus efeitos e as suas consequências, como o implantado na cidade de Míncome, no Canadá, já analisado no presente estudo, no item 3.1.

Flores (2020) menciona o projeto-piloto finlandês, realizado entre janeiro de 2017 a dezembro de 2018, composto por 2 mil participantes desempregados, que recebiam 560 euros por mês, com um grupo de controle de 173 mil desempregados. A autora apresenta as conclusões do estudo e seus efeitos em relação ao emprego:

O grupo que recebeu o auxílio teve uma pequena variação positiva de pessoas empregadas em relação ao grupo controle; a diferença significativa foi nos níveis mais baixos de insegurança e estresse relatados pelo grupo que recebeu o benefício em relação ao grupo controle (Flores, 2020).

Marques e Ho (2021) citam levantamento realizado em 2018 pelo jornal *El país*, que mencionava algumas cidades que também haviam iniciado projetos de renda mínima, a exemplo de Stockton, nos Estados Unidos; Barcelona, na Espanha e Utrecht, na Holanda, além de países como Quênia; Escócia; Reino Unido; Itália e Índia.

No caso do Brasil, como já foi apresentado, a Lei n.º 10.835, de 8 de janeiro de 2004, institui a renda básica da cidadania, sem critérios de renda para acesso, a qual, todavia, não foi regulamentada. Muito dessa omissão da implementação do programa se deve ao destaque que os programas de renda mínima focalizados tiveram no país, notadamente o Bolsa Família.

No entanto, um programa realizado pela cidade de Maricá, no Rio de Janeiro, vem ganhando destaque internacional por ter como fonte de financiamento um fundo municipal, formado por recursos oriundos das receitas dos *royalties* do petróleo. O pagamento mensal é realizado mediante moeda eletrônica e tem formato de cartão magnético, a “mumbuca” (Marques; Ho, 2021). Como Marques e Ho (2021, p. 99) explicam:

Os cartões só funcionam na cidade de Maricá e recebem as maquininhas para efetuar as transações comerciais apenas prestadores de serviços, produtores e comerciantes estabelecidos na cidade, preferencialmente pequenas empresas.

Assim, embora os beneficiários não possam sacar o benefício em dinheiro, eles podem usufruir do comércio local, gerando um efeito multiplicador na economia local e expandindo as atividades municipais.

O programa municipal caminha a largos passos para a concretização de uma renda básica, visto que, quando criado, em 2013, era destinado exclusivamente às famílias mais pobres, com renda familiar mensal de até um salário mínimo. Contudo, em dezembro de 2015, o programa foi substituído pela “Renda Mínima Mumbuca” (RMM), que destinava 85 mumbucas mensais às famílias com renda mensal de até três salários mínimos (Rocha, 2020).

Em conjunto com o RMM, a Lei Municipal n.º 2.641/2015 criou um programa denominado “Renda Básica de Cidadania” (RBC), que destinava, mensalmente, dez mumbucas a todos os indivíduos nascidos no município e nele residente a, no mínimo, um ano. Todavia, embora a lei previsse que a RBC seria concedida independentemente da condição socioeconômica do beneficiário, também estabeleceu que essa abrangência seria alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas (Rocha, 2020).

Maricá, por intermédio da Lei Municipal n. 2.869/2019, seguiu seu caminho e determinou o aumento do benefício da RBC de 10 para 130 mumbucas por indivíduo.

Com esta alteração, os benefícios que alcançavam 14 mil famílias passaram a atender mais de 42 mil pessoas, de uma população total de 161 mil indivíduos, com o objetivo imediato de chegar às 50 mil pessoas da cidade inscritas no CadÚnico (Rocha, 2020).

O programa de Maricá ainda não pode ser considerado uma renda básica universal pelos conceitos traçados por Parijs e Vanderborght (2018) e pela BIEN (Yamamori, 2016), visto que a transferência não é realizada em dinheiro e não permite que os beneficiários gastem a renda para além das fronteiras do município. Contudo, a iniciativa pode e deve ser encarada como um avanço das políticas de transferência de renda universal no Brasil.

Após perquirir o estado da arte da renda básica universal, bem como apresentar os principais modelos de renda mínima existentes no Brasil e no mundo, a pesquisa caminha para sua última seção, na qual, após analisar as críticas da renda básica, buscar-se-á examinar seu papel relevante na erradicação da pobreza no país, sempre partindo de dados empíricos, especialmente dos modelos analisados nesta seção.

## **5 ÀS AVESSAS DA FOCALIZAÇÃO: A RENDA BÁSICA COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NA RACIONALIDADE NEOLIBERAL BRASILEIRA**

Nas seções anteriores, buscou-se analisar criticamente um dos problemas herdados do nosso processo colonizador, a pobreza, evidenciando-se a complexidade na conceitualização do problema social, o que é notado quando da implementação de políticas públicas, que constantemente recorrem a critérios quantitativos como parâmetros para a atuação estatal.

No entanto, a pesquisa adotou a concepção de Sen (2010) de pobreza, a qual se relaciona, como já estudado, com a privação das capacidades, entendidas como limitações e empecilhos para viver a vida desejada e ser quem se deseja ser. Conforme esse conceito, o cidadão, portanto, está fora da pobreza quando possui os meios e os instrumentos para escolher um estilo de vida que, com razão, possa valorizar.

Nota-se, no entanto, que Sen (2010) não rechaçou a importância da renda monetária para alcançar a vida almejada; pelo contrário, constata-se que a renda é um meio importantíssimo para se obter capacidades. Tampouco Cortina (2020, p. 152), que elucida o óbvio ao afirmar que a pobreza extrema consiste na ausência dos meios necessários à sobrevivência: “e nesses casos extremos ‘o primeiro é o primeiro’”. Seguindo a tradição consagrada da Teoria das Necessidades, o primeiro é atender às necessidades básicas, é libertar da necessidade”.

Assim, a análise crítica que se propõe realizar na presente seção visa discutir a possível eficácia da renda básica, por meio da lente teórica de Amartya Sen (2010), isto é, perquirir se a renda básica é uma política pública capaz de auxiliar no processo de erradicação da pobreza. Todavia, não será desconsiderada a significância da renda monetária como um instrumento viabilizador das capacidades essenciais.

Essa intersecção da renda básica, a partir da visão de van Parijs e Vanderborght, com a concepção de pobreza de Amartya Sen, a fim de examinar se o programa de distribuição de renda do Brasil atenderia ao propósito de promover a erradicação da pobreza, surge da relação, ainda que discreta, entre os professores, a exemplo do curso ministrado conjuntamente sobre justiça social e diversidade cultural na Universidade de Harvard (Suplicy, 2022).

Ademais, em entrevista concedida em agosto de 2000, por ocasião da visita de Amartya Sen ao Brasil, para o Programa Roda Vida, o economista, ainda que a partir de um campo teórico, afirmou que, embora cara, a renda básica é uma ideia nobre, vez que o pobre não precisa se identificar como tal, evitando estigmas (Suplicy, 2022).

Outrossim, nesta seção também não se negligenciarão as críticas que correlacionam a renda básica com um possível favorecimento à ideologia neoliberal, porque essa abordagem define o bem-estar em termos econômicos e, por conseguinte, a pobreza vira, unicamente, sinônimo de insuficiência de renda. Nesse contexto, como já tratado, o mercado e o crescimento econômico são considerados as únicas estratégias capazes de enfrentar o problema da pobreza.

Assim, a partir dessa crítica, a RBU atuaria como uma armadilha neoliberal, ao substituir a atual rede de políticas e serviços sociais por um único programa de transferência de renda que, convenientemente, conferiria aos cidadãos a liberdade de escolha para consumir os bens e os serviços do mercado.

É necessário conhecer e questionar essas críticas que permeiam a política estudada, pois, para pensar em sua adoção, devem-se entender as possíveis consequências que ocasionaria e a quem beneficiaria de fato. Por essa razão, falar sobre os argumentos favoráveis à renda básica como se fossem um consenso universal, sem considerar as inquietações que atingem a temática, levaria a uma visão periférica e incipiente sobre o tema.

Há, ainda, outras críticas que sustentam que o programa não passa de uma utopia incapaz de ser alcançada e destacam o custo vultoso para sua implementação, que pode causar inflação, e o possível desincentivo ao trabalho, promovendo a ociosidade. Ressalta-se, por oportuno, que, na presente seção, apenas serão apresentados alguns dos argumentos contrários à implementação da RBU, salientando-se que a escolha não é pelo grau de importância da crítica, mas, sim, por aquelas que são mais recorrentemente referidas.

## **5.1 Uma análise das críticas à renda básica universal**

Uma das críticas mais recorrentes à RBU é o alto custo de sua adoção, vez que a defesa da universalidade do programa implica a concessão de um benefício monetário a todos os cidadãos brasileiros, algo em torno de 198 milhões de pessoas. Conjectura-se, portanto, grande dispêndio monetário, que ultrapassaria os atuais gastos com a proteção social (Chahad, 2020).

Com efeito, dificilmente o financiamento da RBU não ocasionaria mudanças na distribuição de orçamento entre os programas existentes, bem como um aumento significativo dos tributos e uma remodelação do sistema de proteção social, efeitos que são indesejáveis politicamente e que provavelmente encontrariam muita resistência dos grupos da sociedade beneficiados pelo *status quo* (Kearney; Mogstad, 2019).

Chahad (2020) apresenta pesquisa realizada pelo *World Bank*, em 2019, que relaciona a implementação da política de transferência universal com o custo aos países de baixa renda em

comparação com os países desenvolvidos. O estudo aponta que, dentro do conjunto de 121 países analisados, o custo do RBU, abrangendo toda a população de um país, seria de 19,3% do PIB nos países de baixa renda e de 5,2%, naqueles de alta renda (World Bank, 2019).

Amadeo (2020) também apresentou uma estimativa do custo da RBU com base na realidade norte-americana: em julho de 2022, 164 milhões de americanos trabalhavam e ganhavam, em média, 12 mil dólares por ano. Considerando-se que a população dos Estados Unidos é de mais de 300 milhões de pessoas, uma RBU de 12 mil dólares por ano custaria mais de US\$ 3,6 trilhões por ano ao governo.

De igual modo, ainda dentro da realidade americana, Kearney e Mogstad (2019) sustentam que uma renda básica que garanta 10 mil dólares, por ano, para cada americano implicaria mais de US\$ 3 trilhões em benefício, por ano, valor superior à soma dos custos de todos os programas federais de apoio à renda.

De fato, sob esse prisma, a adoção de uma renda básica pressupõe custos mais elevados do que um programa de renda mínima, focalizado apenas no público-alvo da pobreza extrema. Porém, como elucida Alves (2015), essa argumentação parte de uma visão simplista da questão, por duas razões.

A primeira é que o custo da adoção da RBU não pode ser calculado por meio da fórmula valor da renda X população de um país, pois representa um custo aparente. O custo real corresponde ao custo líquido, isto é, “retiram-se os benefícios fiscais dos ricos, bem como os benefícios sociais dos pobres, aumentando-se, por conseguinte, a economia do dinheiro público, o qual será despendido com a renda básica, dentro das devidas previsões orçamentárias” (Alves, 2015, p. 47).

Parijs e Vanderborght (2018), nesse ponto, notam que a maioria das propostas de renda básica pressupõem uma substituição gradual dos benefícios já existentes, desde que em valores menores que o proposto pela política de RBU. Assim, haveria a redução de outros custos do Estado, especialmente pelo corte dos programas de renda mínima e das subvenções fiscais aos ricos.

Nesse mesmo sentido, Standing (2020) refuta a crítica sobre o excessivo custo de uma RBU ao evidenciar que, tipicamente, esse argumento é apresentado por meio de uma abordagem que estabelece um patamar de renda, por exemplo, 50-60% da renda mediana, multiplicado pelo tamanho da população. A partir desse cálculo, compara-se esse custo total com os gastos atuais em programas de bem-estar social.

No entanto, esses cálculos simplificados são enganosos, porque, em primeiro lugar, não são consideradas as economias administrativas decorrentes da eliminação da necessidade de

testes de renda e de monitoramento de comportamento. Em segundo lugar, presume-se que o padrão atual de impostos e gastos governamentais, incluindo os vultuosos subsídios e incentivos fiscais direcionados aos detentores do capital financeiro, permanecerá inalterado (Standing, 2020).

Por fim, não são levados em conta os efeitos dinâmicos e de retroalimentação associados à implementação de uma renda básica, visto que, ao remover os desincentivos para aceitar empregos de baixa remuneração e estimular o empreendedorismo, haveria um aumento na atividade econômica e nas receitas fiscais (Standing, 2020). Além disso, Standing (2020) verificou que, durante a pandemia, os governos demonstraram disposição para realizar gastos em uma escala extraordinária, portanto a questão não reside tanto na viabilidade econômica, mas sim na vontade política.

Alves (2015) também se refere ao custo transacional associado às políticas universais em relação às políticas focalizadas, pois, para atingir os benefícios da renda mínima garantida, focalizada em determinado público-alvo, é necessário um mecanismo de divulgação do programa, com esclarecimentos acerca das condições e das formas de acesso, bem como um nível de controle mais rigoroso e criterioso, a fim de evitar situações fraudulentas.

Assim, quanto mais condicionantes em um programa de transferência de renda, maiores são os custos de controle e menos pessoas serão atingidas pelas políticas. No Brasil, argumenta-se que há uma redução da eficácia das políticas de renda mínima em razão da incapacidade estrutural dos poderes públicos para gerir esse tipo de programa, por exemplo (Alves, 2015).

Alves (2015) exemplifica duas situações problemáticas relacionadas a essa questão. Primeiro, a imposição de um patamar máximo de renda tende a proporcionar a defasagem de informações, visto que, comumente, o cidadão beneficiário oculta suas rendas de trabalho informal ou, pior, aceita condições mais precárias justamente para se manter dentro dos critérios do programa. Em segundo lugar, a exigência de cadastros e os entraves burocráticos, especialmente quando o público-alvo dessas políticas são os enquadrados nos parâmetros métricos da pobreza extrema, em razão da falta de acesso aos instrumentos tecnológicos, ocasionam uma maior desigualdade.

Assim, a importância da crítica que destaca o alto custo da implementação de uma renda básica, devido à sua abrangência, é indiscutível; no entanto, é necessário compreender que sua adoção também acarretará outras reduções de custos ao poder público, como mencionado.

Para Alstott (2013), por exemplo, um possível aumento de impostos necessário para financiar o programa não representaria uma ameaça séria para a economia. A ala libertária, sem dúvida, sustentará que “altas taxas tributárias” resultam em uma diminuição significativa do

trabalho e da poupança. No entanto, pesquisas econômicas desafiam essa previsão. Por intermédio da implementação cuidadosa de aumentos tributários adequados para financiar programas apropriados, é possível conciliar a liberdade individual e a promoção da igualdade socioeconômica com o crescimento econômico.

Para além disso, como Dowbor (2022) afirma, partindo da realidade brasileira, assegurar uma renda mínima de duzentos reais, por mês, para 150 milhões de adultos custaria em torno de 4,8% do PIB, valor inferior à evasão fiscal aos cofres públicos praticada pelos detentores de grandes capitais. Seria, portanto, uma questão de remanejamento do planejamento orçamentário e uma questão política para definir quais são as prioridades do país e quem merece ser atendido pelo Estado.

A segunda crítica, ainda relacionada com questões econômicas, é o potencial de a renda básica gerar inflação. Argumenta-se que a injeção de recursos adicionais na economia, sem um correspondente aumento na produção de bens e serviços, poderia gerar um desequilíbrio entre a demanda e a oferta, levando a um aumento generalizado dos preços. A proposta do programa é garantir a todos uma renda mínima em um nível acima da linha da pobreza, o que representaria um aumento no consumo, pois “eles afluirão ao mercado de bens e serviços pressionando os preços, uma vez que a oferta é inelástica no curto prazo” (Chahad, 2020, p. 22).

Associado à inflação, o risco do aumento dos valores dos preços dos bens e serviços ocasionaria um aumento no custo de vida, podendo minar os ganhos potenciais de um programa dessa natureza. Do mesmo modo, por se tratar de um programa que tenderia a alterar a carga tributária, haveria mais pressão de custo sobre as empresas, elevando ainda mais o potencial inflacionário da RBU (Chahad, 2020).

Parijs e Vanderborght (2018) esclarecem que se alguns produtos tiverem, em curto prazo, uma oferta inelástica<sup>28</sup> e, ao mesmo tempo, forem adquiridos mais do que proporcionalmente pelos beneficiados pela introdução da renda básica, pode ocorrer um aumento nos preços e, por consequência, uma queda no valor real da renda básica, principalmente nos casos da sua implementação em ampla escala.

Apesar de apontarem o risco da inflação, os autores afirmam que esse problema pode ser solucionado rapidamente e não colocaria em perigo a sustentabilidade do programa, visto que não se pode esperar que o financiamento da renda básica por meio da redistribuição do poder aquisitivo de determinada população gere tamanha pressão inflacionária quanto geraria

---

<sup>28</sup> Uma oferta inelástica é uma situação econômica na qual a quantidade de um bem ou serviço oferecido no mercado não responde, de maneira significativa, às mudanças no preço desse bem ou serviço. Em outras palavras, a oferta é relativamente rígida e não se ajusta às variações de preço, a qual também não altera a quantidade ofertada.

em casos de financiamento por transferências do exterior ou pela criação de dinheiro (Parijs; Vanderborght, 2018).

Além disso, estudos e experiências prévias têm mostrado que os efeitos inflacionários diretos da renda básica podem ser moderados e controláveis, especialmente quando combinados com medidas complementares para promover a estabilidade econômica. A título de exemplo, mencionam-se os efeitos inflacionários da política de subsídios iraniana. Como já abordado, o resultado do programa foi influenciado pelas sanções econômicas internacionais sofridas pelo país, impostas um ano após o início da política, motivo pelo qual as análises se concentram em seu primeiro ano de implementação.

Dito isso, Amaral (2021) demonstra que houve uma queda nos indicadores de pobreza e de desigualdade sem gerar significativa inflação; contudo, não se pode olvidar o déficit equivalente a 1,6% do PIB no primeiro ano de implementação, sendo que o programa apenas se tornou fiscalmente equilibrado em 2014, quando houve aumento dos preços dos produtos.

Nesse sentido, Standing (2020), ao rebater a crítica sobre os riscos inflacionários, destaca que geralmente se negligencia o provável impacto positivo do aumento do poder de compra no fornecimento de bens e serviços, além de se subestimarem os efeitos da oferta na redução dos preços dos itens básicos. Argumenta o autor que é comum levantar preocupações de que a RBU anularia quaisquer benefícios econômicos, pois as empresas aumentariam os preços em resposta à maior demanda agregada gerada pela distribuição da renda básica. No entanto, aponta que esses receios são infundados e ignoram um fator crucial: a demanda adicional por bens e serviços básicos também estimularia um aumento na oferta.

Ao considerar essa interação entre oferta e demanda, Standing (2020) sugere que o aumento na procura por itens essenciais incentivaria as empresas a ampliarem sua produção para atender à crescente demanda. Esse aumento na oferta, por sua vez, poderia levar a uma queda nos preços dos bens e serviços básicos, contrariando a suposição de que a RBU inevitavelmente resultaria em inflação descontrolada.

Dessa forma, Standing (2020) desafia a visão simplista de que a RBU automaticamente levaria ao aumento de preços. Em vez disso, ressalta a importância de considerar os efeitos complexos da oferta e da demanda em conjunto, argumentando que a RBU poderia ter o potencial de equilibrar os preços e melhorar o acesso a itens essenciais, além de proporcionar outros benefícios socioeconômicos.

Corroborando com esse entendimento, Standing (2017) menciona o projeto-piloto da renda básica na Índia, que levou os agricultores locais a cultivarem uma maior quantidade de arroz e trigo, além de utilizarem mais fertilizantes em suas terras. Como resultado, houve um

aumento de seus lucros, ao mesmo tempo que os preços unitários dos alimentos diminuíram. O mesmo aconteceu com as roupas, visto que várias mulheres acharam que valia a pena comprar máquinas e material de costura, criando-se um mercado onde antes não existia.

Desse modo, o impacto da renda básica na inflação depende de vários fatores, como a magnitude do programa, a eficiência da alocação dos recursos e a capacidade da economia de responder ao aumento da demanda. Assim, uma implementação adequada da RBU em conjunto com medidas de controle da inflação garantiriam seu impacto positivo.

De outro vértice, há os que sustentem que sua adoção também levaria ao desincentivo ao trabalho e à inibição de procurar emprego, o que pressionaria ainda mais os custos fiscais da RBU, visto que, ao desencorajá-lo, teria reflexos na tributação e na oferta de postos (Chahad, 2020). Os críticos alertam que o dinheiro recebido em decorrência do programa levaria os cidadãos a trabalharem menos, em comparação aos beneficiários de políticas de transferência condicionada ao trabalho e a requisitos de busca de emprego e treinamento.

A preocupação concentra-se, portanto, na redução do tempo de trabalho remunerado como resultado de uma renda adicional não adquirida e em como esse efeito seria negativo; contudo, tal efeito pode, na verdade, estar relacionado a um simples aumento no bem-estar individual e social (Bastagli *et al.*, 2019).

Seguindo a linha dos críticos à renda básica, Birnbaum (2011) sustenta que a transferência de dinheiro a todos de forma indiscriminada oportunizaria a ociosidade e a possibilidade de não trabalhar. Como consequência disso, poderia haver a corrosão das bases econômicas das quais sua realização sustentável depende.

Nesse sentido, Goldin (2018, tradução nossa) conclui que essa modalidade de transferência de renda abalaria a própria coesão social, visto que o indivíduo, ao trabalhar, ganha muito mais do que uma remuneração, ganha “significado, status, habilidades, redes e amizades por meio do trabalho. Desvincular renda e trabalho, enquanto recompensa às pessoas por ficarem em casa, é o que está por trás da decadência social”.

Algumas das críticas baseiam-se no *Speenhamland System* adotado na Inglaterra, condenado por não se restringir aos pobres enfermos e idosos e contemplar os fisicamente aptos. Os críticos do sistema, a exemplo de Hobsbawm e Rudé (1982), pontuam que o programa criou um teto de renda, ao invés de um piso de renda, tornando-se uma regra o pagamento de valores mínimos à sobrevivência dos empregados.

Contudo, Block e Somers (2013) pontuam que a experiência inglesa não pode ser vista como um alerta contra a implementação de políticas de transferência de renda, vez que os relatórios não eram fundamentados nem isentos de ideologia e de moralismo; pelo contrário,

constatou-se que eram elaborados com poucas bases de dados e de maneira tendenciosa. Sustentam, ainda, que as críticas de seus defensores precisam ser abandonadas, pois, embora revestidas de uma falsa comprovação, na verdade, são infundadas.

Os autores concluem que a experiência da *Speenhamland* demonstrou que a concessão do benefício não prejudicou os pobres; ao revés, ajudou a protegê-los das mudanças estruturais na economia que tornavam a subsistência muito mais penosa. As inquietações acerca das propostas de renda que surgiram depois do programa não possuem uma base histórica, o que não significa que não seja possível que um piso vire teto de renda, todavia não há poucas evidências que isso já tenha acontecido na história (Block; Somers, 2013).

Destacam, também, que é pouco provável que os atuais modelos de renda básica universal pudessem adotar o *Speenhamland* como referência, porquanto as novas políticas alertarão os trabalhadores que, ao perceberem que seus empregadores estão usando o benefício para justificar a redução salarial, poderão abandonar os antigos postos de trabalho em busca de outros, vez que estarão resguardados pela política de distribuição de renda. Portanto, a lógica seria um receio por parte dos empregadores de aumento salarial no momento da adoção da política, e não de uma redução salarial (Block; Somers, 2013).

Assim, para Block e Somers (2013), a política tem potencial protetivo contra as pressões estruturais e a precarização do trabalho, sendo incorreto recorrer a mitos e fatos históricos distorcidos para justificar a não adoção de programas como a renda básica universal e incondicional.

Para Bastagli *et al.* (2019), as preocupações com os efeitos negativos da renda básica na participação no trabalho remunerado são comumente atreladas a suposições que podem divergir dos resultados empíricos. Para os autores, são três as suposições mais frequentes: em primeiro lugar, presume-se que o mercado de trabalho esteja funcionando de forma adequada, contudo, na prática, o mercado é de difícil acesso, especialmente para as pessoas que vivem na pobreza. Portanto, especialmente nessas situações, é razoável imaginar que uma renda adicional regular, estável e segura proveniente de transferência de renda governamental ajude os indivíduos a superarem as barreiras ao trabalho e aos investimentos produtivos, que afetam as oportunidades de trabalho e as suas capacidades de se empregarem em locais em que desejam trabalhar e que garantam trabalhos em condições dignas (Bastagli *et al.*, 2019).

Em segundo lugar, o foco nos incentivos financeiros ao trabalho tende a negligenciar outras dimensões do dinheiro que podem ser igualmente (ou até mais) relevantes para as decisões de buscar ou manter um emprego remunerado, como as recompensas pessoais, a realização profissional; enfim, recompensas não financeiras (Bastagli *et al.*, 2019). Por fim,

tem-se, ainda, a suposição de que a implementação da política seguirá diretamente seu desenho — por exemplo, uma transferência de renda que exiba uma alta taxa de imposto marginal resultará em uma taxa alta na prática. Entretanto, a adoção pode seguir outros caminhos, os quais podem desempenhar um papel importante na determinação do real impacto da política (Bastagli *et al.*, 2019).

Usando como exemplo o fundo permanente do Alasca e o programa iraniano, Bastagli *et al.* (2019) apresentam estudos que evidenciam os efeitos da transferência de dinheiro dentro do mercado de trabalho. Os autores apontam que, em geral, descobriu-se que o pagamento regular de dinheiro não tem efeitos significativos na participação no trabalho remunerado. No entanto, pode haver alguns indícios de um aumento na oferta de trabalho em tempo parcial ou de uma mudança na alocação de tempo, como o engajamento em outras atividades, particularmente entre certos subgrupos da população.

As evidências sugerem que uma renda garantida não tem efeitos significativos no desestímulo ao trabalho. Estudos empíricos sobre transferências de dinheiro com condições específicas ou direcionadas revelaram que elas têm pouco ou nenhum efeito na oferta de trabalho dos adultos, embora possam afetar a quantidade de trabalho, como reduções no trabalho remunerado em tempo parcial ou no trabalho remunerado por mulheres com responsabilidades de cuidado (Bastagli *et al.*, 2019).

Assim, a renda básica universal é uma alternativa que contribuiria para libertar os trabalhadores de empregos precários, empoderar mulheres, combater a fome e permitir a proteção estatal a homens e mulheres que flutuam entre os mercados formais e informais, bem como possibilitaria a qualificação dos trabalhadores e a ampliação de atividades criativas e realizadas fora do mercado capitalista.

A própria estrutura organizacional do capitalismo pressupõe um mercado de trabalho marcado pela intrínseca precarização e alienação da mão de obra laboral. Aponta-se que o sistema capitalista ocasiona uma dupla alienação dos trabalhadores: a alienação dos meios de produção e a alienação de seus meios de subsistência (Wright, 2019).

Nesse sentido, a renda básica universal, conquanto não elimine a alienação dos meios de produção, é um mecanismo capaz de solucionar a alienação de seus meios de subsistência, modificando, de maneira significativa, as relações de classe mais básicas do capitalismo (Wright, 2019). Ao proporcionar mecanismos de fuga das relações laborais, permite que os trabalhadores, diante de condições laborais precárias e indesejáveis, possam se recusar a trabalhar, fragilizando um dos arcabouços centrais do capitalismo, que é o excesso de oferta de mão de obra.

Na concepção adotada por Wright (2019), a renda básica é um mecanismo de fuga das relações capitalistas, um instrumento que possibilitará que as classes mais baixas do capitalismo tenham a oportunidade de escolher trabalhos fora do mercado, mais criativos e artísticos, bem como abrirá um caminho para as políticas sociais florescerem.

Não se pode olvidar que a política pública de renda básica poderia acabar incentivando a economia informal; contudo, como pontuado por Wright (2019), apenas é possível realizar alterações no cenário socioeconômico capitalista com a adoção de medidas que também tragam benefícios para as classes dominantes, pois, caso contrário, a política estaria constantemente vulnerável aos seus ataques e reivindicações.

Destaca-se, portanto, um caráter dual e paradoxal da renda básica universal. Por um lado, poderá contribuir para a acumulação de capital, em decorrência de um possível aumento da precarização do trabalho, pelo menos em determinados setores da economia. De outro giro, é uma política que carrega consigo uma potencialidade de despertar “uma dinâmica que amplie ainda mais os espaços para transformações democráticas e igualitárias intersticiais, de forma que se possa com isso reduzir a dominação capitalista [...]” (Wright, 2019, p. 141).

Filgueiras (2021) ressalta, ainda, que, a depender do valor e das adaptações necessárias à sua adoção, como a redução do sistema de proteção social, isso poderia significar um retrocesso social, o que, não à toa, transita em diversos campos ideológicos, inclusive dentro da racionalidade neoliberal. O grande desafio, portanto, é usar a política de transferência como um instrumento de ampliação dos direitos sociais, e não de sua redução.

Ademais, como apontado por Lazzarin (2020), as inquietações sobre um possível aumento da precarização pela adoção da renda básica universal em virtude da diminuição dos salários não prosperam, uma vez que a política de renda básica universal não possui o condão de acabar com a política de salário-mínimo. De fato, ela é um instrumento para somar, não para suprimir direitos e garantias constitucionais.

Outrossim, sublinha-se que a renda básica incondicional gerará uma ressignificação do trabalho, que deixará de ser encarado como uma obrigação ou um fardo, e sim como um direito, uma opção. Seja esse trabalho remunerado ou não, ele deve ser entendido como um viabilizador da dignidade humana, superando-se, assim, a concepção de que a proteção social apenas é garantida àqueles que possuem uma ocupação remunerada (Lazzarin, 2020).

Assim, a implementação de uma renda básica universal não implica o afastamento de outros benefícios decorrentes do Estado de bem-estar social, como serviços de educação, saúde gratuita e universal, moradia e programas de seguridade social, sem os quais a pauperização dos cidadãos se tornaria maior (Carvalho, 2020). Na verdade, a adoção da política de

transferência deve ser enxergada como complemento às medidas protetivas aos mais desfavorecidos.

Nesse passo, Kalleberg (2018) pondera que, para ressignificar o trabalho, é necessário dissociar a renda da segurança econômica do mercado de trabalho e que a adoção da renda básica universal seria um meio possível para tanto, em que pese seja um assunto marcado por controvérsias políticas, econômicas e sociais. Principalmente, é preciso enfrentar questionamentos acerca de sua viabilidade em larga escala e do valor do benefício, que precisaria ser suficiente para garantir a desvinculação citada, possibilitando que os cidadãos trabalhem com aquilo que os engrandeça, mas não ser alto o bastante para desencorajá-los a trabalharem para complementar seus rendimentos.

Para Lazzarin (2020), a renda básica universal e incondicional poderia facilitar o ingresso no mercado formal, vez que muitos trabalhadores optam pela informalidade e aceitam o vilipêndio de não contarem com a proteção das normas trabalhistas pelo receio de perderem o benefício, aceitando condições mais precárias e empregos inseguros, a fim de garantir a continuidade da renda condicionada. De outro lado, quando a política de distribuição é condicionada à busca por emprego, os cidadãos tendem a aceitar salários mais baixos e a se submeter à precarização das condições laborais, com o intuito de permanecerem aptos ao benefício.

Dessa feita, uma renda incondicional que não vincule a concessão do benefício à condição financeira ou profissional do assistido geraria uma maior segurança ao trabalhador. Recorrentemente, quando um cidadão aceita um emprego precário de curta duração, o benefício condicionado é suspenso, ocasionando insegurança, pois a reativação do benefício é demorada e incerta, situação que favorece o mercado informal. É necessário observar que, na verdade, a incondicionalidade da renda irá desacorrentar os pobres da armadilha do assistencialismo, incentivando-os a buscarem empregos formais, com o objetivo de aumentar sua renda e sua realização pessoal e profissional, ou até mesmo empregos não remunerados engrandecedores do ponto de vista social e pessoal (Lazzarin, 2020).

Percebe-se que a condicionalidade permite, em certo sentido, a manutenção da precarização e diminui a probabilidade de crescimento profissional e de obtenção de maior qualificação. Em cotejo com essa realidade, a incondicionalidade da renda básica universal permite que o trabalho seja aceito pela satisfação e, por conseguinte, haja um real crescimento profissional.

Corroborando as potenciais vantagens oferecidas pela renda básica universal como instrumento de combate à precarização do trabalho, Standing (2012) destaca que as

inseguranças econômicas e sociais, do mesmo modo que a desigualdade e a concentração de renda, são mazelas sentidas com mais intensidade pelos precariados. Logo, uma forma de protegê-los é garantindo uma segurança econômica prévia; para tanto, faz-se necessária uma política de distribuição de renda universal constitucional, a fim de evitar quaisquer cenários de insegurança e estigmatização.

Ademais, a renda básica daria tempo aos precariados, que, como uma força de trabalho mercantilizada, ou seguem os ânimos do mercado ou são penalizados por ele. A renda seria um instrumento de descomodificação da força de trabalho, dando maiores capacidades de barganha e de poder em face das condições opressoras (Standing, 2012). Assim, para o autor:

Possuir uma garantia de renda prévia, por mais básica que seja em termos de valor, pressionaria aqueles que desejam adquirir a mão de obra do precariado a oferecer condições mais atraentes e dignas ou a prescindir da mão de obra se não estiverem dispostos a pagar o suficiente para torná-la atrativa (Standing, 2012, tradução nossa)<sup>29</sup>.

Infere-se, assim, que a renda básica incondicionada e universal é uma política de distribuição de renda capaz de diminuir a precarização do trabalho, utilizada como um instrumento de libertação das armadilhas do desemprego e do trabalho. Dessa forma, ela permite que os assalariados possuam capacidade de negociar, buscar qualificação profissional e investir em cooperativas, bem como realizar atividades que estejam fora do mercado capitalista.

Contudo, é necessário se ater às contradições e aos paradoxos dessa política, pois é possível que esse instrumento seja usado como uma forma de reduzir o salário pago aos trabalhadores. Logo, sua adoção não pode ser vista como uma licença aos empregadores para realizarem o desmonte da legislação trabalhista e do texto constitucional; pelo contrário, é imprescindível entender que a renda básica é uma política que protegerá os assalariados do mercado, mas não irá alterar as relações trabalhistas. Assim, faz-se necessário que a legislação trabalhista e o salário-mínimo sejam garantidos, pois apenas nessa situação será possível conceder aos empregados um verdadeiro poder de barganha diante dos empregadores e lograr um arrefecimento da precarização do trabalho.

Outro ponto controverso relacionado à RBU são os seus efeitos para as mulheres, especialmente questões relacionadas à divisão sexual do trabalho. Robeyns (2001) alerta que, se a renda básica for implementada sem nenhuma alteração na estrutura posta das políticas sociais, existirão efeitos positivos e negativos às mulheres. Entre os efeitos positivos

---

<sup>29</sup> Texto original: Having ex ante income security, however basic in terms of amount, would put pressure on those wishing to purchase the labor of the precariat to provide more attractive, dignifying conditions or to do without the labor if not prepared to pay enough to make it attractive.

apresentados pela economista, está o reconhecimento do trabalho não remunerado e dos cuidados como contribuições valiosas para a vida, o aumento da flexibilidade de escolha entre diferentes tipos de trabalho (doméstico ou no mercado de trabalho) e o apoio financeiro para pais solteiros e mulheres que não possuem renda.

No entanto, Robeyns (2001) também adverte que a adoção da RBU, dada a atual estrutura de gênero da sociedade, poderia reforçar os papéis tradicionais dos gêneros, aprofundando a divisão sexual do trabalho. Os efeitos negativos seriam sentidos, principalmente, pelas mulheres que deixariam o mercado de trabalho, pois enfrentariam a desvalorização de seu capital humano, perderiam as vantagens não monetárias do trabalho remunerado e teriam uma possível deterioração de sua posição de negociação familiar e um aumento dos riscos de bem-estar.

Assim, para fazer justiça real às mulheres, a renda básica deveria ser complementada por outras políticas sociais que as libertassem das expectativas dos papéis de gênero. Especialmente pelos seus efeitos positivos, Robeyns (2001) acredita que sua adoção seja uma boa estratégia, desde que acrescida de medidas que combatam seus efeitos negativos.

A professora Alstott (2013), ao analisar a realidade americana, destaca que a RBU oferece benefícios significativos às mulheres, visto que apresenta o potencial de preencher as lacunas existentes nos programas sociais dos Estados Unidos, que as deixam em situação de vulnerabilidade econômica.

Uma das características distintivas da RBU é a ausência de restrições e condicionantes, o que permite que as mulheres tenham maior autonomia em suas escolhas. Assim, mães solteiras poderiam utilizar o dinheiro para aumentar sua carga de trabalho, adquirir alimentos de melhor qualidade, melhorar suas condições de moradia, adquirir um veículo ou investir em cuidados infantis de maior qualidade. Já outras mulheres poderiam optar por trocar recursos por tempo, reduzindo o número de empregos ou escolhendo trabalhos com jornadas mais curtas (Alstott, 2013).

O cerne da questão é a maior autonomia e liberdade conferidas às mulheres que passariam a ter o poder decisório do gasto do benefício, vez que é direcionado para o indivíduo, e não para a família. É um direito adquirido por ser uma cidadã, não por ser uma mãe.

Para Alstott (2013), uma das principais vantagens da RBU é a quebra da ligação entre os benefícios sociais e o trabalho remunerado. Ao se garantir a todos os indivíduos o mesmo piso de renda, independentemente do seu histórico de trabalho, proporciona-se uma maior segurança financeira e estabilidade, superando desigualdades históricas e culturais perpetuadas na sociedade capitalista, que resultam em interrupções da carreira das mulheres, em sua

responsabilização pelo cuidado infantil e em baixos rendimentos. Assim, ao garantir um nível mínimo de renda sem vinculá-lo ao trabalho remunerado, a RBU oferecerá uma perspectiva mais igualitária e inclusiva para todos os membros da sociedade, especialmente as mulheres.

Para finalizar essa seção, aponta-se a desaprovação da transferência universal por entender ser sua execução uma utopia. A crítica questiona sua viabilidade e enfatiza que as proposições do programa, em regra, partem de uma idealização dentro de um cenário hipotético que não leva em conta as complexidades e as interações dinâmicas da sociedade e da economia.

Para Standing (2017), é a falta de um verdadeiro programa de renda básica o argumento mais recorrente quando se alega o caráter utópico da RBU. No entanto, para o economista, esse argumento, de forma isolada, não faz sentido, pois pode ser rebatido de duas formas: a) chegou-se a um estágio em que todas as demais políticas de provisão foram testadas e se mostraram aquém do esperado e b) atualmente, as sociedades dispõem de meios institucionais e técnicos para efetivar uma renda básica.

Nesse sentido, Parijs e Vanderborght (2018) afirmam que a renda básica pode ser considerada uma utopia em dois sentidos: a) no sentido de que não existe e nunca existiu em um nível significativo e b) no sentido de que constitui uma visão de um mundo melhor. No entanto, para eles, as grandes conquistas da humanidade, como a abolição da escravidão e o sufrágio universal, um dia foram vistas como ideias utópicas. No caso da renda básica, a realização dessa quimera facilitaria outras grandes mudanças para a sociedade (Parijs; Vanderborght, 2018).

Para comprovar a importância das utopias e de suas alegações, Parijs e Vanderborght (2018) recorrem a uma fala do neoliberal Friedrich Hayek (1949), a qual se refere à principal lição que um verdadeiro liberal deve assimilar sobre o então êxito dos socialistas: a coragem de serem utópicos. Hayek (1949) apontou, ainda, que os liberais precisariam criar sua própria quimera liberal para, assim, terem uma sociedade livre. No entanto, para Parijs e Vanderborght (2018, p. 361), a verdadeira utopia de uma sociedade livre não é baseada na racionalidade neoliberal e no servilismo do mercado, mas, sim, em uma que liberte a todos da “ditadura do mercado e, portanto, nos ajude a salvar o planeta”.

Assim, a renda básica não é necessariamente uma utopia, mas sim uma ideia viável e necessária para enfrentar os desafios socioeconômicos, especialmente quando se nota que há diversos países adotando projetos que visam superar seus percalços e solucioná-los.

Observa-se, assim, que as críticas à renda básica perpassam diversas áreas, desde questões econômicas até questões políticas. Todavia, é na próxima seção que serão analisadas duas críticas que, uma vez afastadas ou confirmadas, permitirão que se responda o problema da

presente pesquisa: em que medida a renda básica é um instrumento capaz de diminuir a pobreza, e não apenas uma armadilha neoliberal para diminuir as proteções sociais atualmente existentes?

## 5.2 A renda básica e a erradicação da pobreza

Argumenta-se, em defesa da renda básica, sobre seu papel na promoção da justiça social para garantir maior segurança a todos, especialmente às pessoas de baixa renda. Em países subdesenvolvidos, sua adoção poderia garantir o direito ao mínimo existencial<sup>30</sup> e pôr fim ao cenário de insegurança alimentar e de pobreza extrema. Por sua vez, aos países desenvolvidos, a implementação de uma renda básica é indispensável em razão do processo de automatização e da inteligência artificial, visto que, se os países não fizerem nada, a pobreza irá aumentar significativamente, a ponto de abalar a própria ordem social (Comim, 2021).

No entanto, em países como o Brasil, em parte pela aporofobia e pela miopia social, a adoção de uma renda básica pode encontrar empecilhos, muito embora o país seja um dos mais desiguais do mundo e que menos dedica importância às pessoas mais pobres em razão da naturalização do problema (Comim, 2021).

O acesso a recursos monetários pelos mais carentes ocasionaria a redução da pobreza, permitindo maior acesso ao mercado de consumo. Ao não condicionar o acesso à renda e não direcionar seu gasto, há a promoção à liberdade, à autonomia e aos direitos individuais.

Chahad (2020) apresenta outras justificativas que aparecem nas alegações sobre o potencial da política no combate à pobreza. A população de baixa renda, por exemplo, poderia se envolver em formas de trabalho não reconhecidas pelo mercado, bem como teria liberdade de escolher empregos com maiores níveis de remuneração. Ademais, ocorreria o aumento nos níveis educacionais das famílias de baixa renda, pois, ao receberem uma renda fixa, muitas delas não mais dependeriam do trabalho dos filhos, facilitando, assim, seu ingresso na escola.

Rego e Pinzani (2014, p. 186) esclarecem que o abandono escolar quase sempre está associado ao trabalho infantil, pois “a participação da vida econômica começa muito cedo: os filhos de núcleos familiares pobres começam a trabalhar bem jovens”. As consequências do

---

<sup>30</sup> O direito ao mínimo existencial é a garantia que todas as pessoas tenham acesso a condições básicas como alimentação adequada, moradia, educação, saúde, água potável e outros elementos essenciais à sobrevivência dos indivíduos e para a participação plena na sociedade. Como pontuado pelo Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2010), “o mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange, também, as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social”.

trabalho infantil são diversas, a exemplo da perpetuação do analfabetismo, do aumento na dificuldade de sair da pobreza por intermédio da educação, da redução das chances de se inserir no mercado de trabalho formal e do caminhar acelerado ao precariado e à miséria.

Os resultados dessa política de transferência de renda seriam sentidos por toda a sociedade, uma vez que as crianças não seriam privadas de desenvolver todas as suas potencialidades e capacidades, bem como assumiriam o comando das próprias vidas, podendo realizar os projetos de vida que tenham motivos para valorizar, ao terem acesso aos instrumentos mais básicos para uma vida digna, como renda e educação.

Os benefícios não se limitariam às crianças, como Lazzarin (2020, p. 137) explica, pois, com o aumento da renda, por meio das transferências universais, as camadas mais pobres da sociedade teriam uma expansão das suas oportunidades e capacidades, bem como a liberdade de escolha. Dessa forma, “as transferências de renda libertam, dão segurança econômica, possibilitando a tomada de decisões, fazer escolhas sobre como viver e desenvolver as capacidades de cada um” (Lazzarin, 2020, p. 137).

A renda incondicional promove, portanto, o aumento da liberdade individual dos cidadãos que sempre tiveram suas escolhas, quando as tinham, condicionadas ao seu contexto socioeconômico, ao permitir que controlem os recursos considerados essenciais à sua sobrevivência, retirando tal poder de grupos econômicos privilegiados.

Standing (2020), ao fazer a defesa da renda básica como instrumento de redução da pobreza, argumenta que os programas baseados em condicionantes excluem muitas das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, bem como levam os beneficiários à armadilha da pobreza, vez que os beneficiários são retirados do programa à medida que a renda aumenta, mantendo-se as pessoas presas em um ciclo de carência.

No entanto, a compreensão da RBU como um instrumento capaz de erradicar a pobreza está longe de ser um consenso. Criticam-na por sua incapacidade de cumprir seus objetivos, visto que não ajudaria na superação da pobreza, apenas mascararia o problema sem solucionar suas causas, bem como tornaria os ricos cada vez mais afortunados.

Para a empresa Yunus Negócios Sociais (O que..., [2021]), um bom programa antipobreza é aquele que não apenas exclui os não-pobres de sua lista de beneficiários, como também prioriza os mais pobres e os miseráveis em relação aos não tão pobres. Para a empresa, um dos motivos para o fracasso das políticas é a não delimitação do seu público-alvo e a elaboração de projetos genéricos na promoção de serviços sociais.

Nesse sentido, a renda básica não poderia ser uma política bem-sucedida, pois, em primeiro lugar, seu diferencial é a não delimitação do seu público-alvo e, em segundo lugar,

não só não exclui os ricos e a classe média, como não prioriza as pessoas de baixa renda, “andando na contramão” das políticas antipobreza atualmente vigentes no Brasil.

Para Parijs (2000), contudo, se a renda básica fosse simplesmente adicionada a sistemas existentes de impostos e benefícios, os ricos precisariam pagar tanto para o seu próprio benefício quanto para o dos pobres. Para ele, a fim de que a introdução da renda básica proporcionasse vantagens aos pobres, seria necessário que os ricos contribuíssem mais para seu financiamento do que os relativamente pobres.

Parijs (2000), ao responder o questionamento se para os pobres seria melhor que a distribuição também contemplasse os ricos, apresenta três razões para demonstrar que a resposta é afirmativa. A primeira é que, provavelmente, a taxa de resgate seria mais elevada em um sistema universal, visto que a informação seria mais difundida e mais pessoas teriam acesso aos seus direitos. Em segundo lugar, a universalidade contribui para o fim do estigma na ajuda aos pobres, uma vez que, se todos tiverem acesso, não há motivos para envergonhar-se de buscar seu benefício. Por fim, o benefício não será interrompido ao se aceitar um emprego, promovendo uma remoção da armadilha do desemprego.

Especificamente em relação ao estigma, André Luiz Santos (2021) nota que é indiscutível que as melhorias ao bem-estar dos beneficiários dos programas de transferência de renda focalizados podem superar os efeitos advindos do estigma que recai sobre eles, porém a discriminação é mais um dos sofrimentos infligidos aos mais pobres, pois mesmo as políticas públicas voltadas à melhoria de sua situação podem causar danos a sua subjetividade e aumentar os discursos aporofóbicos. Como exemplo, cita o Bolsa Família, cujos beneficiários são, em sua maioria, mulheres racializadas e pobres, que sofrem com o estigma social e com o sentimento de vergonha e desmerecimento. Embora o programa auxilie sua situação financeira, o fato de serem contempladas faz com que sofram preconceitos no âmbito institucional e social.

A ação de buscar “ajuda” do Estado, dentro de uma lógica cultural e social dominada pela racionalidade neoliberal, taxa essas mulheres como ociosas, incompetentes e desmerecedora de acolhimento e auxílio, especialmente pela existência de condicionantes dentro desses programas focalizados, vez que os controles sociais conduzem a um processo de classificação social, corroborando para a visão negativa dos beneficiários.

Para além disso, as políticas de transferência de renda são criticadas por estarem vinculadas ao fomento do consumo, o que levaria ao endividamento da população. Mulatinho (2016, p. 218) argumenta que essas políticas, ao invés de realizarem uma inclusão social

autêntica, realizam uma “inclusão social via consumo de massa”, por meio da expansão do mercado consumidor.

Partindo dessa linha de raciocínio, Mulatinho (2016) defende que as políticas públicas, inseridas dentro do contexto socioeconômico dominado pelo neodesenvolvimentismo<sup>31</sup>, especialmente as de transferência de renda, transformam os cidadãos em consumidores, com o intuito de assegurar que eles possam manter um padrão mínimo de compra que, supostamente, garantiria a qualidade de vida.

Essas políticas seriam marcadas pela contradição, pois, em que pese representarem um avanço social, especialmente a partir da ótica que garante o mínimo aos pobres, auxiliando-os a saírem da “linha extrema de pobreza”, estão atreladas aos interesses da reprodução do capital aos quais se subordinam, “resultando em um cidadão atomizado em sua vida particular, responsabilizado pela obtenção de seu bem-estar cuja ferramenta para obtenção é o consumo” (Mulatinho, 2016, p. 219).

Assim, adotando essa linha de pensamento, a RBU seria um instrumento do capitalismo para apaziguar possíveis conflitos sociais ao realizar uma transferência em dinheiro e garantir à classe dominante o aumento do número de consumidores, realizando uma expansão do mercado. Em contrapartida, a classe mais carente não passaria fome, mas dificilmente conseguiria mudar sua realidade, vez que a política da renda básica não atacaria as causas da pobreza e não realizaria uma mudança no sistema capitalista.

Kleiner (2018) também apresenta argumentos que demonstram sua preocupação com o neoliberalismo capitanear a renda básica como justificativa para acabar com os demais programas sociais. Defende que o conflito entre trabalho e o capital e entre ricos e pobres não podem ser solucionados transferindo dinheiro às pessoas, se for permitido que os capitalistas continuem a monopolizar o fornecimento de bens. Essa visão ignora que existiria uma luta política constante dos trabalhadores para manter ou ampliar a RBU e dos capitalistas para reduzi-la ou eliminá-la, a fim de fortalecer sua posição social sobre o trabalhador.

Sob o domínio dos neoliberais, apenas uma renda básica seria possível: aquela que deseja manter o *status quo*:

---

<sup>31</sup> O neodesenvolvimentismo, segundo Mulatinho (2016), representa um projeto político que defende uma terceira via entre o projeto liberal e o socialismo, que, na verdade, representa uma continuidade das ideias neoliberais, uma vez que o campo de atuação do Estado permanece sendo a regulação do mercado. Pfeifer (2013, p. 11) apresenta a proposta político-econômica do novo desenvolvimentismo com “[...] um receituário que engloba, por um lado, um conjunto de recomendações micro e macroeconômicas e, por outro, uma estratégia ideopolítica assentada em concepções relativas ao mercado, Estado, sociedade civil, classes, globalização, entre outros conceitos que lhe dão sustentação teórica e política e que evidenciam a existência de uma nova ofensiva burguesa no Brasil, agora alicerçada em outro bloco que disputa a direção da sociedade brasileira do século XXI”.

A RBU estará sob ataque constante e, ao contrário dos programas sociais estabelecidos com resultados planejados socialmente arraigados e difíceis de eliminar, a RBU é apenas um número, que pode ser reduzido, eliminado ou simplesmente deixado para trás da inflação (Kleiner, 2018, p. 219, tradução nossa).

Kleiner (2018), portanto, defende que a renda básica não elimina a pobreza, apenas transforma as necessidades sociais em produtos lucrativos, em mercadorias. Não haveria mudança da estrutura capitalista posta, o que não alteraria a relação de poder existente, e a subserviência ainda seria uma realidade aos trabalhadores.

Nesse sentido, Oliveira (2018) argumenta que a renda básica estaria longe de ser uma etapa em direção ao progresso e à segurança social; seria, na verdade, uma política arquitetada para um novo avanço do neoliberalismo, ao transformar a cidadania em consumo e reduzir a pobreza sem diminuir a desigualdade, especialmente pelo seu surgimento estar normalmente atrelado à eliminação de um conjunto de serviços sociais e, conseqüentemente, à mercantilização desses serviços.

Wright (2019), por sua vez, apresenta outra visão nesse ponto. Afirma que a maioria dos defensores da RBU aponta que sua adoção eliminaria a pobreza, reduziria a desigualdade e avançaria em direito à justiça social, o que são questões de suma importância, visto que poderia ser um passo ao ideal igualitário, conforme o qual todos teriam igual acesso às condições materiais necessárias para uma vida plena.

Apresenta, ainda, outra consequência adicional: “num mundo em que ela existisse, as pessoas poderiam se engajar mais facilmente em iniciativas em prol da construção de novas relações econômicas e sociais” (Wright, 2019, p. 101), visto que seria alterado, ao menos um pouco, um dos princípios basilares do capitalismo ao desvincular a renda do mercado de trabalho, ao mesmo tempo que expandiria o espaço potencial para consolidar o poder social dentro da econômica.

No ponto de vista da reprodução do capitalismo, a RBU iria suprir três lacunas: em primeiro lugar, ela mitigaria os piores efeitos decorrentes da pobreza e da desigualdade, a exemplo da insegurança alimentar, contribuindo para a estabilidade social; em segundo lugar, ela criaria uma forma de trabalho; por fim, ela estabilizaria o mercado consumidor para a produção capitalista (Wright, 2019).

Nesse ponto em especial, a saber, a relação da RBU com a produção e o consumo, Wright (2019) apresenta uma visão distinta de Mulatinho (2016), Oliveira (2018) e Kleiner (2018), pois, enquanto a automação das empresas capitalistas cria o problema de não empregar gente suficiente para gerar uma demanda agregada capaz de comprar o que é produzido, a RBU poderia ampliar a demanda e diversificar os bens de consumo, tornando-se, assim, uma política

atrativa às elites capitalistas, especialmente no contexto de exaustão do neoliberalismo como racionalidade dominante.

Justamente por agradar a classe dominante dentro da lógica neoliberal, seria possível adotar a RBU, pois, caso contrário, estar-se-ia vulnerável aos seus ataques e, principalmente, sua concretização seria difícil dentro do capitalismo. O importante é sua capacidade de reduzir o domínio da racionalidade, ao menos no que diz respeito à imposição de limites às formas de subsistência das pessoas, e, ainda, de reduzir a principal externalidade desse modelo econômico, isto é, a pobreza.

Nesse sentido, Iglesias Fernández (2001, p. 45, tradução nossa) defende que, se uma transferência de renda universal se tornasse um verdadeiro mecanismo de distribuição de renda, isso poderia limitar “o papel do mercado de trabalho, fonte primária da exploração capitalista na distribuição primária de renda”. Assim, um dos pontos cruciais dessa política é seu papel libertador da chamada “mercantilização da força de trabalho”, ou seja, a situação na qual o trabalhador não possui os meios de produção e, portanto, é compelido a vender sua força de trabalho em troca de sua subsistência, ainda que precária (Fabres, 2014).

A RBU seria uma alternativa de existência fora da lógica do mercado de trabalho, dominado e controlado pela racionalidade neoliberal. Ademais, permitiria a autorrealização e forneceria condições para escolher seu próprio projeto de vida, de forma autônoma e que satisfizesse sua ideia de vida boa, sem que os trabalhadores sejam “afetados pela chantagem da sobrevivência” (Ramirez, 2003, p. 98).

Apresentados os argumentos de ambos os lados do diálogo sobre a atuação da renda básica na erradicação da pobreza, surge uma inquietação: qual pobreza a adoção da renda básica poderia combater?

### **5.3 Uma armadilha neoliberal ou uma rota de fuga à pobreza?**

A questão que se busca enfrentar neste ponto é: seria a renda básica uma política capaz de erradicar a pobreza compreendida como privação de capacidades ou apenas a pobreza monetária? Além disso, se buscasse combater apenas a pobreza monetária, sua adoção consistiria em uma armadilha neoliberal?<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> A expressão “armadilha neoliberal” significa uma preocupação específica com a implementação da renda básica dentro de um cenário marcado pela racionalidade neoliberal, isto é, que sua adoção possa ser acompanhada pela substituição das demais políticas sociais existentes, reduzindo as responsabilidades do Estado na prestação de serviços públicos.

Davutoğlu (2013) defende que a renda básica desafia a definição de pobreza posta pela racionalidade neoliberal por ser um instrumento de emancipação social do sentimento de culpa imposto aos marginalizados socialmente, visto que reconhece a desigualdade estrutural como uma das razões da pobreza e exige o envolvimento do estado como parte principal da solução.

Butaru (2015), por sua vez, enxerga a renda básica como uma alternativa política viável tendo em vista seu potencial de aliar os princípios liberais e os socialistas, pois incorpora os ideais da esquerda radical em relação à emancipação econômica e, ao mesmo tempo, é formulada nos termos da direita, em sua versão democrática. O motivo dessa improvável compatibilidade é a posição dominante da ideologia neoliberal, uma vez que velhas propostas tiveram que se adaptar e se reformular em termos, de modo que, embora preservem a solução almejada inicialmente, causem menos reação adversa em ambos os campos ideológicos.

Assim, para Butaru (2015), com a adoção da renda básica, não haveria uma alteração da hierarquia social ou do atual sistema de proteção de gastos considerados desnecessários; o único elemento que seria retirado do sistema seria o sofrimento, especialmente o físico (fome, frio e doença), associado à pobreza e às suas consequências sociais.

Contudo, Butaru (2015) não nega que há relutância à sua adoção, principalmente porque qualquer mudança implicaria o esforço de adaptação e traria desafios. Se a renda básica se tornar uma realidade, haverá mudança nas regras econômicas postas, pois terá o potencial de reconfigurar o sistema de motivação e alterar a relação entre empregos precários e empregos formais, muito embora reconheça que o programa não resolverá todas as contradições internas do atual sistema econômico.

Dessa forma, o autor não descarta que a renda básica também agrade os detentores do poder socioeconômico, que são guiados pela racionalidade neoliberal, pois o papel da política de mitigar o sofrimento dos vulnerabilizados compensaria sua aplicação. Além disso, o fato de ela não acabar com a hierarquia social posta, apenas fragilizá-la, não é um demérito do programa, pois sua adoção não tem o objetivo de promover uma mudança radical no sistema econômico capitalista, especialmente quando implementada de forma democrática por meio de instrumentos normativos. A renda básica pode ser vista como um primeiro passo rumo a uma desvinculação gradual da renda em relação ao mercado de trabalho.

Dito isso, especialmente dentro de uma realidade neoliberal, impõe-se o desafio de reavaliar premissas, como o culto ao trabalho e à inclusão social baseada em obrigações mútuas, e partir para abordagens mais efetivas, como a renda básica para enfrentar tanto os desafios da sociedade contemporânea, quanto mazelas sociais historicamente insolucionáveis.

No caso do Brasil, país subdesenvolvido marcado pela pobreza e pela desigualdade social — o qual, não por acaso, reconheceu essa realidade ao elencar a erradicação da pobreza como um dos seus objetivos fundamentais na Constituição Federal de 1988 —, a mudança desse cenário não é mais uma orientação, mas sim uma obrigação e um dever do Estado nacional (Grau, 2008).

A renda básica como política social de combate à pobreza precisa atuar nas causas da privação dos indivíduos para promover o bem-estar individual, a fim de articular tanto questões de privação econômica quanto questões de cunho social, pois somente contemplando essas duas perspectivas seria possível uma fuga às armadilhas neoliberais.

A partir dessa linha de raciocínio, embora a pobreza não se limite às questões econômicas, a renda é uma das causas de exclusão e de marginalização das pessoas. A pobreza econômica priva as pessoas de suas necessidades básicas, como saciar a fome, obter nutrição adequada, tratar doenças, ter acesso a água potável e instalações sanitárias adequadas, o que afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas e limita suas oportunidades de crescimento e desenvolvimento (Agustinho; Auerhahn; Dresch, 2021).

Por essa razão, as políticas públicas orientadas à equidade social precisam combater as causas da pobreza que podem ser avaliadas a partir da condição dos cidadãos, como a fome, o desemprego, a pobreza monetária e a excessiva concentração de renda (Zambam; Kujawa, 2017). Ao mesmo tempo, a renda básica precisa proporcionar, para além da renda, a autonomia dos indivíduos pobres para, assim, ocorrer uma expansão da liberdade individual. Para tanto não basta que os indivíduos não sejam privados de algo; é necessário criar meios e condições para que sejam oportunizados o desenvolvimento pessoal e a possibilidade de decidirem por si sós o que é melhor para suas vidas (Santos, A., 2021).

Para além disso, a fim de alcançar o próprio desenvolvimento do Brasil, é preciso garantir a qualidade de vida aos indivíduos e sua liberdade individual, não apenas o crescimento econômico. Para Sen (2010), o crescimento econômico por si só não é suficiente para efetuar mudanças nas estruturas sociais e econômicas do Estado. Em vez disso, ele enfatiza a importância da qualidade de vida das pessoas como um fator determinante para o processo de desenvolvimento

Embora Sen (2010) defenda que o crescimento econômico não transforma as estruturas econômicas e sociais do Estado, enxerga a renda como um instrumento capaz de auxiliar as pessoas a alcançarem condições de vida que valorizem. Justamente por isso, destaca a necessidade de não isolar o desenvolvimento econômico do desenvolvimento humano, devendo

ser considerados em conjunto para a melhoria da qualidade de vida e a garantia da liberdade individual das pessoas (Agustinho; Auerhahn; Dresch, 2021).

Nessa medida, novamente, convém elaborar políticas públicas que busquem essa visão de desenvolvimento, especialmente no Brasil, que, como mencionado, elenca entre os objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza. Assim, a política pública não pode apenas visar questões monetárias, e o Estado não pode atuar como um agente do mercado financeiro que busca o lucro incansavelmente.

Sua agenda, suas políticas e seus programas devem estar ancorados na importância da pessoa e na necessidade de lhes garantir condições para o desenvolvimento de suas capacidades (Zambam; Kujawa, 2017). Sen (2010, p. 294) destaca a importância dessa abordagem das políticas públicas como instrumento de valorização da pessoa, detentora de direitos:

Essa distinção tem uma influência prática significativa sobre a política pública. Embora a prosperidade econômica ajude das pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com a saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam.

A partir dessa perspectiva, as políticas públicas têm como objetivo contribuir para o desenvolvimento social, não estando, portanto, submetidas ao mercado financeiro e aos demais grupos privilegiados. Além disso, essas políticas não devem buscar apenas o bem-estar material dos cidadãos, devendo, na verdade, integrar os aspectos sociais e econômicos relacionados ao bem-estar, criando condições para a expansão das capacidades e da liberdade de escolha (Zambam; Kujawa, 2017).

Segundo Sen (2010, p. 295), “[o]s seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade do processo”; portanto, a criação, a adoção, a execução, a fiscalização e a expansão das políticas públicas têm como justificativa central o combate às causas da privação da liberdade que impedem o desenvolvimento da capacidade de escolha e o exercício da condição de agente ativo (Zambam; Kujawa, 2017).

Dessa forma, a renda básica é uma política que busca combater um dos efeitos colaterais do capitalismo, qual seja, a pobreza como condição material. A garantia do pagamento a todo e qualquer cidadão teria como foco proporcionar as condições mínimas de existência dos indivíduos, eliminando uma das causas da privação de sua liberdade (Souza; Alves, 2020).

Nesse sentido, não é possível negar o papel central do dinheiro dentro de uma sociedade capitalista. O mundo capitalista gira em torno do dinheiro e os seres humanos vivem em uma roda-viva em busca de lucros, pois é por meio do dinheiro que podem comprar diversos bens e

serviços, desde produtos de luxo até itens básicos para uma sobrevivência mínima (Souza; Alves, 2020).

Para Souza e Alves (2020), a partir dessa constatação, já seria possível concluir que a distribuição de dinheiro aos cidadãos não representaria apenas uma expansão do seu consumo e de sua liberdade econômica, como também teria reflexos diretos na ampliação de outras liberdades, como a familiar, a do trabalho e a da vida social. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico não serviria apenas para a acumulação de riqueza de uma minoria, mas sim para o alargamento de diversas liberdades para toda a população.

Cliciele Santos (2021) constata certa complexidade em determinar se a renda básica seria uma política capaz de atender a concepção de pobreza de Sen (2010), visto que, à primeira vista, a RBU limitar-se-ia às questões monetárias, contrariando a visão do teórico indiano.

Contudo, embora a renda básica, como defendida por Parijs e Vanderborght (2018), possa ser compreendida como política que se restringe ao combate a critérios monetários, ela revela a importância da liberdade para a construção de uma sociedade mais igualitária. Reconhece, assim, que esquemas incondicionais de transferência de renda podem se apresentar como eficazes para além da redução da pobreza monetária, visto que são ferramentas importantes para aumentar a dignidade e a autonomia individual.

Em contrapartida, como já afirmado, Sen (2010) reconhece que a renda é um instrumento capaz de auxiliar nas capacidades dos indivíduos. Assim, se adotarmos a definição de pobreza conforme proposta por Sen, a renda básica pode ser vista como uma medida importante, embora insuficiente, no combate à pobreza (Santos, C., 2021), uma vez que, embora a pobreza perpassa por questões econômicas no contexto das capacidades, ela não se restringe a isso. Assim, é necessário garantir os outros instrumentos necessários para que os indivíduos possam viver a vida que desejam.

No entanto, especialmente dentro de uma realidade capitalista, negar a importância do dinheiro como instrumento de aumento de autonomia é se desconectar da realidade. Portanto, a renda básica não precisa ser uma ideia revolucionária, porém deve atingir seus objetivos de auxiliar os pobres a acessarem a dignidade e a cidadania.

Assim, a renda é um instrumento emancipador, mas não pode ser o único meio de acesso à cidadania pela população pobre. Sua adoção deve ser acompanhada das demais políticas públicas, pois apenas dessa forma seria capaz de auxiliar verdadeiramente os pobres e não se tornar apenas um instrumento capturado pela ideologia neoliberal vestida de alforria.

É importante alertar que a visão pejorativa sobre os pobres pode não ser atenuada apenas pela implementação da renda básica, visto que as objeções frequentes à sua implementação

muitas vezes refletem elementos da retórica aporofóbica; no entanto, sua adoção pode apontar caminhos para a construção de uma sociedade mais igualitária, livre e realizada (Santos, C., 2021).

Dito isso, é possível observar que há argumentos tanto favoráveis como contrários ao papel da renda básica na erradicação da pobreza, especialmente quando confrontado às ideias de Amartya Sen e em virtude do receio de cairmos em armadilhas neoliberais para mitigar o arcabouço de proteção social.

Contudo, Sen (2010) não nega o papel da renda como instrumento de majoração das capacidades, bem como não há uma pretensão de que a implementação da RBU venha a alterar o sistema capitalista posto. Busca-se, na verdade, eliminar uma de suas externalidades negativas, a pobreza, de uma forma que não aniquile a subjetividade desses cidadãos ao estigmatizá-los e ao submetê-los às armadilhas do desemprego e da pobreza.

Embora seu foco seja a eliminação da carência monetária, adotando, dessa forma, concepções capitalistas sobre a pobreza, o fato de não impor condicionantes e de ser garantida a todos sem distinção promovem uma maior autonomia, liberdade e satisfação aos beneficiários, que se encontrariam em condições menos desiguais a todo o resto da sociedade.

Assim, a partir de uma apropriação das ideias de Amartya Sen, é possível concluir que a renda básica seria uma política capaz de atender ao objetivo da erradicação da pobreza, previsto no artigo 3º da CRFB/88, garantindo maior segurança aos vulnerabilizados e eliminando a insegurança alimentar e a pobreza extrema.

Para o alcance de seu objetivo, a renda básica não se propõe a acabar com o sistema econômico, na medida em que, em verdade, sua viabilidade depende de seu funcionamento. Essa constatação não deve ser utilizada para diminuir sua importância ou evitar sua implementação, pelo contrário, pois dessa forma seria possível obter o apoio político para tanto.

Além disso, uma vez implementada, seria possível corroer internamente o capitalismo, visto que se possibilitaria que um grande contingente de cidadãos não se preocupasse diariamente com sua alimentação e com o mínimo para sua existência, podendo, assim, participar ativamente da sociedade como agentes políticos, lutando pelos seus direitos e se enxergando como detentores de direitos que valem a pena defender.

Seria possível evitar as armadilhas do trabalho precário pela aceitação de condições indignas de trabalho em razão da fome, libertando-se, assim, das amarras do mercado predatório, ainda que dentro de um sistema capitalista. Entretanto, essa conclusão apenas seria verdadeira se a adoção de uma renda básica não significasse a eliminação de toda cadeia de proteção social, mas, sim, o seu complemento, até porque o próprio texto constitucional não

permite que as demais frentes de proteção social sejam suprimidas em razão da implementação de uma política de transferência, visto que o Estado deve garantir todos os direitos sociais aos seus cidadãos, como a saúde, a educação e a moradia.

Assim, é preciso que a renda básica seja acompanhada de um pacote de medidas sociais mais robusto possível, como parte de uma estratégia política de erradicação da pobreza material, permitindo que, com isso, as pessoas busquem e ampliem suas capacidades em todos os âmbitos de suas vidas, por meio da participação social, econômica e cultural (Arcarons; Raventós; Torrens, 2018).

Entender o contrário, eliminando as demais proteções sociais, contribuiria apenas para a piora da situação dos indivíduos que deveriam ser os beneficiários dessa política, tornando-os mais vulnerabilizados por meio dessa substituição, o que privilegiaria apenas a racionalidade neoliberal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, desde sua redemocratização, trilhou um caminho por vezes contraditório. Ao lado dos avanços progressistas consagrados na Constituição Federal de 1988, as contrarreformas inspiradas pela racionalidade neoliberal, iniciadas a partir dos anos 1990 com o governo Collor, apresentaram contradições com o texto constitucional original.

Criou-se, dessa forma, um arcabouço jurídico para a racionalidade neoliberal, conforme o qual se defende uma atuação cada vez mais diminuta do Estado na concretização e na implementação dos direitos e garantias sociais e cada vez mais fortalecido na defesa das políticas concorrenciais e na desregulamentação do mercado.

Com o avanço neoliberal, o Brasil passou a ser dominado por essa racionalidade, que visa desmontar o ainda incipiente Estado de bem-estar social, desregulamentar o capital financeiro, explorar os trabalhadores e incentivar o capital estrangeiro. A defesa do mercado virou modelo às relações sociais, que passam a ser regidas pelo princípio da concorrência e pela crença de que todos têm um preço.

As implicações dessa racionalidade não se restringem à atuação estatal nas questões econômicas, vez que influenciam também as questões sociais, políticas e culturais. A preponderância da lógica de mercado apresenta como realidade um mundo dominado pela felicidade da mercadoria e pelo sucesso vinculado ao consumo.

Dentro da racionalidade neoliberal, o Estado tem papel de destaque, contudo sua atuação é em favor do mercado, objetivando a criação de condições cada vez mais favoráveis ao capital e aos detentores do poder econômico para que, assim, o *status quo* não se altere, fazendo com que os ricos fiquem cada vez mais ricos e os pobres permaneçam marginalizados.

Uma das particularidades desse modelo econômico é seu domínio sutil sobre os cidadãos mais explorados, fazendo-os acreditar e adotar a visão de que são empreendedores de si mesmos, por meio da ênfase na competição e na busca individual pelo sucesso. Nesse contexto, promove-se a ideia de que cada indivíduo é responsável pelo seu próprio destino, ignorando as desigualdades estruturais, históricas e as violências que dificultam e limitam, de forma sistêmica, o bem-estar dos vulnerabilizados e marginalizados.

Ao internalizarem a ilusão de que devem se autogerenciar como empresas, os trabalhadores ficam presos em um ciclo de autoexploração, precarização e pobreza. O mais preocupante é a cegueira diante desse cenário de opressão e abuso, a ponto de defenderem a desregulamentação e a redução das redes de proteção social em favor do mercado. Os neoliberais tendem a criar mecanismos para desviar a atenção das questões estruturais mais

amplas, ao mesmo tempo que iludem os trabalhadores a acreditarem que o sucesso ou o fracasso são exclusivamente resultados de suas próprias escolhas e esforços.

A pobreza, dentro dessa racionalidade, é uma consequência do fracasso das decisões e da falta de esforço dos indivíduos, negligenciando-se as influências estruturais, como a desigualdade de oportunidades, o acesso limitado à educação de qualidade, os sistemas de saúde precários e o mercado de trabalho altamente competitivo. Dessa forma, a culpabilização dos pobres por sua situação ignora as barreiras sistêmicas que dificultam a mobilidade social.

As externalidades negativas desse modelo, como a pobreza e a desigualdade, são solucionadas de forma precária, sem alterar a estrutura de poder posta. As políticas públicas implementadas por ele são, em regra, focalizadas e, em vez de reduzirem efetivamente a pobreza, perpetuam a desigualdade, criam estigmas, aumentam a burocracia e dificultam o acesso dos mais necessitados. Essas medidas tendem a oferecer soluções temporárias que, embora melhorem a condição de vida dos seus beneficiários, não os emancipa do ciclo da pobreza, bem como não questiona a concentração de poder econômico e a estrutura desigual do sistema, deixando intocadas as raízes profundas da desigualdade social e da pobreza.

Todavia, não há como afastar a importância dessas políticas focalizadas antipobreza na vida dos seus beneficiários, pois os ajudam a sair da pobreza extrema e da insegurança alimentar. Por esse motivo, seus exemplos e resultados devem ser, sim, utilizados como parâmetros iniciais para as futuras políticas universais, a exemplo do programa Bolsa Família, no Brasil.

Seus avanços, entretanto, não devem ser utilizados para ignorar seus pontos falhos, especialmente por restringirem o acesso de pessoas que, apesar de não se enquadrarem no seu público-alvo, necessitam da ajuda estatal para sobreviver dignamente. Essa realidade foi observada durante a pandemia de covid-19, quando diversas pessoas, especialmente vinculadas ao mercado informal, sofreram com insegurança alimentar, muito embora não se enquadrassem anteriormente nos critérios dos programas de transferência de renda brasileiro.

Observa-se que uma das dificuldades em delimitar o público-alvo dessas políticas está relacionada com o próprio conceito de pobreza, que se restringe, por vezes, a questões meramente monetárias, desconhecendo as peculiaridades da realidade de cada indivíduo e ignorando que cada pessoa possui necessidades próprias imprescindíveis para alcançar a vida que deseja.

Assim, após analisar a abordagem conceitual da pobreza, de fato, foi observado que não há uma concordância universal sobre como defini-la e mensurá-la; entretanto, apesar da falta de consenso, especialmente para definir o público-alvo das políticas públicas antipobreza,

recorre-se à abordagem a partir da renda, definindo linhas de pobreza extrema, moderada e relativa.

Entre os países que recorrem aos critérios monetários, o Brasil é um exemplo, pois, ainda que adote uma perspectiva multidimensional da pobreza durante a fase de planejamento das políticas públicas, durante a execução das ações governamentais de grande alcance, para definir o público-alvo, utiliza a renda como critério determinante, como ocorre, por exemplo, com a adoção do Cadastro Único como parâmetro de definição dos beneficiários dos programas.

É necessário, entretanto, adotar um critério mais multidimensional da pobreza. Por esse motivo, evoca-se o conceito do economista Amartya Sen (2010), porque é o que mais engloba uma perspectiva humanista dentro das políticas públicas e da atuação do Estado, ultrapassando as medidas tradicionais baseadas apenas em indicadores econômicos.

A abordagem de Sen (2010) se concentra na ideia de capacidades. Argumenta que a pobreza não é apenas a falta de dinheiro, mas também a incapacidade das pessoas de realizarem coisas que valorizam e têm razão para valorizar, devido às restrições econômicas, sociais e políticas. Portanto, a pobreza não é apenas uma questão de insuficiência de recursos monetários, mas também de falta de acesso a serviços essenciais, como educação, saúde, oportunidades de emprego, liberdades políticas e autonomia, entre outros. Ele enfatiza a importância de uma abordagem holística que leve em consideração a diversidade de fatores que limitam as opções das pessoas e sua capacidade de viver uma vida digna e significativa.

Dessa forma, é necessário buscar políticas que não se limitem à concepção tradicional de pobreza, que não considerem apenas questões de insuficiência de renda. A renda básica universal, nesse contexto, destaca-se como uma alternativa promissora. Como já apresentado, essa política pública consiste em renda garantida a todos os cidadãos, independentemente de sua condição econômica ou ocupacional.

Em razão da dimensão da política da renda básica e da falta de experimentos empíricos duradouros, algumas questões aparecem de forma recorrente entre seus críticos, motivo pelo qual o presente estudo visou pesquisar e responder, em especial, duas questões que se relacionam: primeiramente, se a renda básica pode ser uma política pública capaz de auxiliar na luta pela erradicação da pobreza, conceituada a partir de uma visão multidimensional, e, por fim, se a sua adoção não seria uma possível armadilha neoliberal.

Em relação ao seu papel na erradicação da pobreza, embora, em um primeiro momento, possa parecer que o programa apenas aborda questões relacionadas à renda, sua proposta, como defendida por Parijs e Vanderborght (2018), almeja garantir a liberdade e a autonomia dos seus beneficiários, sem causar-lhes estigmas e violações a sua subjetividade.

Ainda que seu foco central, de fato, recaia na mitigação das privações monetárias, a ausência de condicionalidades, aliada à sua aplicação universal, confere um nível mais elevado de autonomia, liberdade e satisfação aos seus beneficiários. Ao garantir que todos os indivíduos tenham meios para sobreviver fora dos cenários de exploração do mercado, todos passam a ter o direito a sonhar com uma vida, uma profissão e um caminho que se orgulhem e os façam sentir contemplados.

Além disso, não se pode olvidar que a renda, dentro do contexto neoliberal, é um dos instrumentos necessários para se alcançar a vida almejada e para desenvolver as suas capacidades. A renda básica, por meio do alívio das pressões financeiras, permitiria o fim das armadilhas da pobreza e do desemprego, especialmente dentro de um país controlado por essa racionalidade.

Ao mudar a rota das políticas neoliberais por meio da adoção da renda básica, estar-se-á pavimentando o caminho para uma sociedade mais justa, solidária, equitativa e resiliente, em que as oportunidades serão acessíveis a todos, independentemente de suas circunstâncias financeiras, contemplando os objetivos fundamentais da República brasileira, consagrados no texto constitucional de 1988.

A atuação do Estado brasileiro não deve se restringir ao alívio dos sintomas mais perversos da pobreza, como a insegurança alimentar; sua atuação precisa garantir que os indivíduos sejam respeitados dentro da sua subjetividade, sem sofrerem estigmas e discriminações. Deve, ainda, buscar políticas que, como a renda básica, tenham o condão de extirpar, ainda que de forma gradual, a aporofobia tão naturalizada no cenário cultural, social e político no Brasil.

No contexto do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, que preconiza a erradicação da pobreza como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a implementação da renda básica se apresenta como uma estratégia viável para atingir esse objetivo. Ela não apenas acabaria com a pobreza material, mas também fortaleceria a capacidade das pessoas de exercerem sua liberdade e alcançarem uma vida digna e realizada.

Ao se proporcionar a todos os cidadãos um montante financeiro regular, independentemente de seu status de emprego ou renda, estar-se-ia permitindo que as pessoas tivessem mais liberdade individual, com menos pressão financeira e mais autonomia. Isso não apenas combateria a pobreza extrema, mas também forneceria uma rede de segurança que poderia encorajar a exploração de oportunidades educacionais, empreendedoras e criativas, sem estigmatizar seus beneficiários, muitos deles fora do mundo capitalista.

Dessa forma, ainda que o Supremo Tribunal Federal, por meio do voto do Ministro Gilmar Mendes, tenha afirmado que a adoção de uma renda básica não encontra guarida na Constituição Federal de 1988, a conclusão do presente estudo segue em sentido contrário.

Primeiramente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, ao elencar seus objetivos, não se limita à erradicação da pobreza; preconiza, ainda, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988). Esses objetivos, por si sós, fornecem uma base sólida para a implementação da renda básica, pois esta promove a erradicação da pobreza sem causar quaisquer tipos de discriminação e estigma aos seus beneficiários, bem como contribui para a promoção da justiça social por meio da solidariedade.

O princípio da solidariedade implica que a sociedade e, principalmente, o Estado têm a responsabilidade e o dever de atuar de maneira coletiva e colaborativa, assegurando o bem-estar de todos os seus membros, especialmente dos mais vulnerabilizados. A política da renda básica alinha-se ao princípio na medida em que cria um sistema de transferência de renda que compartilha entre todos os indivíduos, de maneira equitativa, meios para garantir um padrão mínimo de vida, compartilhando entre todos os benefícios do sistema econômico.

Essa lógica já demonstra que a renda básica não deve ser compreendida como uma política neoliberal, vez que visa acabar com a atual “solidariedade” negativa e seletiva existente, na qual apenas são compartilhadas as externalidades negativas das relações financeiras, e os lucros são usufruídos apenas pelos detentores do poder econômico e político.

Assim, a implementação da renda básica deve ser reputada como um exemplo de manifestação concreta da solidariedade social, vez que busca distribuir recursos de forma inclusiva e não discriminatória. Sua adoção pode, ainda, contribuir para fortalecer os laços sociais e a coesão da comunidade, promovendo um senso de responsabilidade mútua e de cuidado uns pelos outros.

Além disso, a renda básica está em consonância com a promoção da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado brasileiro, consagrado no artigo 1º da CRFB/88 (Brasil, 1998), pois reconhece a importância de garantir condições mínimas para que cada indivíduo possa viver com dignidade, sem a ameaça constante da pobreza. Além disso, ao buscar erradicar a pobreza sem causar estigmas, evita danos à subjetividade das pessoas, promovendo sua dignidade.

Dito isso, é importante apresentar que, embora essa política que visa combater à privação de liberdade por meio da transferência de renda universal tenha impactos significativos

na redução das desigualdades de oportunidade, há certos limites para sua efetividade. O programa pode deixar de enfrentar uma gama de desigualdades que existem entre seus beneficiários, resultando em tratamentos iguais para pessoas que têm realidades e necessidades diferentes (Agustinho; Auerhahn; Dresch, 2021).

Portanto, a renda básica poderia apenas contemplar e alcançar uma igualdade formal, e não material, ignorando a diversidade de características pessoais e contextos sociais que contribuem para as desigualdades, que não seriam observadas dentro de um programa que nivela a transferência de renda a todos, sem distinção.

Sen (2010) enfatiza a importância de levar em conta as características pessoais ao avaliar as desigualdades, pois têm um impacto significativo no bem-estar individual, podendo agravar ou mitigar as disparidades em diferentes aspectos da vida. Por exemplo, duas pessoas com a mesma renda podem experimentar níveis de bem-estar distintos devido a suas circunstâncias únicas, como deficiências físicas, gênero ou outras particularidades.

Um dos desafios está relacionado, portanto, ao fato de que, ao buscar promover a igualdade de oportunidades entre seus beneficiários, desconsidera-se a multiplicidade de desigualdades presentes entre eles. Para majorar a eficiência do programa e torná-lo ainda mais relevante no processo de desenvolvimento, uma opção seria adotar uma abordagem diferenciada para os beneficiários, levando em consideração suas particularidades (Agustinho; Auerhahn; Dresch, 2021).

Destaca-se, ainda, que a renda básica poderia proporcionar a independência econômica das mulheres, promovendo uma modificação das relações de dominação entre os sexos, o que seria de extrema importância para as mulheres e para a democratização da sociedade, principalmente porque o valor é pago diretamente aos indivíduos como cidadãos, e não às famílias. Além disso, é relevante por fornecer uma resposta robusta à necessidade de adaptação da política social diante das mudanças nos modos de vida, especialmente no contexto do aumento de famílias monoparentais, em sua maioria chefiadas por mulheres (Soto, 2022).

Ao ser paga diretamente aos indivíduos, a renda básica promove a autonomia e a independência das mulheres, reduzindo sua dependência econômica de parceiros ou membros da família; contudo, por ser uma política inserida dentro de uma sociedade em que os homens ainda recebem mais que as mulheres, a renda básica paga no mesmo valor a todos poderia não mudar a situação fática dessas mulheres, que ainda teriam uma renda menor que a de seus maridos.

Uma solução, por exemplo, seria que as mulheres, que historicamente têm sido mais vulnerabilizadas, recebessem um valor maior em comparação aos homens, em razão de terem

menos chances de salários mais elevados, o que poderia ser um passo positivo para reduzir a desigualdade histórica no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo que essas questões são apresentadas, um dos motivos que transforma a renda básica em uma política atrativa e viável é, justamente, a falta de distinção entre seus beneficiários, o que evitaria um possível desgaste político.

Nesse ponto, é possível perceber uma aparente contradição da política. Se, por um lado, é verdade que a falta de distinção entre seus beneficiários poderia ser uma forma de evitar atritos políticos e abrir uma janela para sua instituição, por outro, é também verdade que a distinção entre seus beneficiários poderia ser uma pauta importante para se alcançar uma igualdade material, não apenas formal.

No entanto, essa contradição é aparente, visto que é possível, em um primeiro momento, não criar barreiras para, assim, ter apoio político e, posteriormente, estabelecer ações afirmativas dentro da política, ou, ainda, adotá-la em etapas, especialmente após sua aceitação popular. Por fim, poderia se pensar na criação de mecanismos para que seus beneficiários, se desejarem, possam redirecionar sua renda a determinados grupos que necessitam mais, tornando uma política interativa e estimulando a participação social.

Por derradeiro, cumpre apresentar as considerações finais sobre uma possível armadilha neoliberal dentro da lógica da renda básica. Essa preocupação muitas vezes está associada à crença de que ela poderia ser usada para substituir outros programas sociais, relacionados à saúde, à educação e à moradia. Sob uma perspectiva neoliberal, isso poderia ser visto como uma maneira de diminuir a intervenção do Estado na economia e reduzir o tamanho dos programas governamentais.

Contudo, essa interpretação não se amolda à realidade constitucional do Brasil. O artigo 6º da CRFB/88 elenca um rol exemplificativo dos direitos sociais que devem ser garantidos aos seus cidadãos e a eles é aplicável o princípio da vedação de retrocesso social, isto é, o poder público não pode reduzir, de forma arbitrária, os direitos sociais conquistados pelos cidadãos. Nesse sentido, a adoção da renda básica não implicaria a redução dos demais direitos sociais já conquistados. Sua implementação significaria, em verdade, um acréscimo a essas conquistas, uma ampliação do espectro dos direitos individuais e sociais dos cidadãos brasileiros.

Assim, a renda básica não deve ser concebida como um enfraquecimento na oferta de serviços públicos essenciais. Pelo contrário, ela pode ser vista como um complemento a esses serviços. Além disso, ela pode funcionar como uma rede de segurança para emergências, como crises econômicas, pandemias e mudanças tecnológicas. É importante considerá-la como parte de um sistema mais amplo de políticas públicas, em vez de isolá-la.

Dessa forma, conclui-se que a forma pela qual a renda básica será projetada, implementada e integrada dentro do contexto mais amplo das políticas públicas é o que determinará seu papel dentro do contexto socioeconômico e é o que evitará que se torne uma armadilha neoliberal na prática.

Se sua adoção tiver como objetivo complementar as demais políticas sociais existentes, nunca será uma armadilha neoliberal; pelo contrário, será uma rota de fuga que poderá mudar internamente o contexto de alta exploração dos indivíduos pelos detentores de poder econômico. É, assim, um desmoronamento silencioso, visto que sua adoção também agrada esses detentores do poder, uma vez que, ao se transferir dinheiro, aumenta-se o mercado de consumo. Destaca-se, ainda, o potencial de estimular a economia de maneira inclusiva, pois os beneficiários injetariam esses recursos imediatamente de volta nas atividades comerciais locais. Isso, por sua vez, poderia impulsionar o crescimento econômico, criando oportunidades de emprego e melhorando o bem-estar geral da população.

Almeja-se que a renda básica seja um instrumento de convivência democrática dentro da diversidade política, como uma política pública que agrade ambos os lados e ajude na promoção de uma mudança estrutural da realidade brasileira. Dessa forma, esse programa de distribuição de renda pode auxiliar na superação da pobreza e na promoção de um desenvolvimento inclusivo, acabando com a aporofobia e garantindo a liberdade individual de cada beneficiário.

## REFERÊNCIAS

- AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; AUERHAHN, Guilherme Henrique; DRESCH, João Paulo Josviak. Conditional Income Transfer Program as a Means to Development in Brazil: An Intersection with Amartya Sen's Concepts. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 8, n. 15, p. 267–280, 2022. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/12>. Acesso em: 30 set. 2023.
- ALMEIDA, Silvio. Nosso alimento é a esperança. *In*: CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. São Paulo: Todavia, 2022.
- ALSTOTT, Anne. Good for women. *In*: PARIJS, Philippe van (org.). **What's wrong with a free lunch?** Beacon Press, 2001.
- ALVES, Poliana da Silva. **A renda básica da cidadania como instrumento de erradicação da pobreza**. 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12011>. Acesso em: 30 set. 2023.
- AMADEO, Kimberly. What is universal basic income? **The Balance**, [s. l.], 7 ago. 2022. Disponível em: <https://www.thebalancemoney.com/universal-basic-income-4160668>. Acesso em: 30 set. 2023.
- AMARAL, Vinícius Leopoldino do. **Renda básica: fundamentos, experiências internacionais e perspectivas para o Brasil**. 2021. 169 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/41810>. Acesso em: 30 set. 2023.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo precariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ARCARONS, Jordi; RAVENTÓS, Daniel; TORRENS, Lluís. A propósito del neoliberalismo, las izquierdas y la renta básica. **Sin Permiso**, v. 2018, 2018. Disponível em: <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/132827>. Acesso em: 30 set. 2023.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. *In*: BRASIL; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização, volume I: reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília, DF: MPAS; CEPAL, 1989. (Economia e Desenvolvimento, v. 3). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/a9f95c8e-2547-42ea-9909-dd4924661a60>. Acesso em: 30 set. 2023.
- BASTAGLI, Francesca *et al.* The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-income Countries. **Journal of Social Policy**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 569–594, 2019. Disponível em:

[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0047279418000715/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0047279418000715/type/journal_article). Acesso em: 30 set. 2023.

BASTOS, Elísio Velloso. A Constituição como instrumento jurídico de contenção do poder econômico: a livre iniciativa em função do princípio da redução das desigualdades sociais. **Revista Jurídica do Cesupa**, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <http://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/25>. Acesso em: 30 set. 2023.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: LIMA SOBRINHO, Barbosa (org.). **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti Política Social no contexto da crise capitalista. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (org.). **Serviço Social: direitos profissionais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 301–322.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIRKLAND, Thomas. **Lessons of disaster: policy change after catastrophic events**. Washington: Georgetown University Press: 2006.

BIRNBAUM, Simon. Should surfers be ostracized? Basic income, liberal neutrality, and the work ethos. **Politics, Philosophy and Economics**, v. 10, n. 4, p. 396–419, 2011. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/BIRSSB>. Acesso em: 9 ago. 2023.

BLOCK, Fred; SOMERS, Margaret. In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law. **Politics & Society**, [s. l.], v. 31, n. 2, p. 283–323, 2003. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329203252272>. Acesso em: 1 out. 2023.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021**. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10852.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10852.htm). Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110219.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.htm). Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm). Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm). Acesso em: 1 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Injunção nº 7300 DF**. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator: Min. Gilmar Mendes, 27 de abril de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur451223/false>. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.185.474**. Administrativo e Constitucional. Acesso à creche aos menores de zero a seis anos. Direito subjetivo. Reserva do possível. Teorização e cabimento. [...]. Relator: Min. Humberto Martins, 20 de abril de 2010.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 3, p. 644–661, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/yPsBdpccYJyM5rFvCRycJtr/>. Acesso em: 1 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49–95, 1998.

BRETTAS, Tatiana. A via “não clássica” do capital financeiro no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 570–591, 2020. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/36931>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Brasília, DF: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Texto para Discussão, n. 75). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso/view>. Acesso em: 1 out. 2023.

BROWN, Wendy. **Cidadania Sacrificial: Neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade.** Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

BROWN, Wendy. **Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente.** São Paulo: Filosófica Politeia, 2019.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.** Cambridge: Zone Books, 2015.

BUTARU, Lucian T. Beyond or Besides Neoliberalism? The Political Economy of Universal Basic Income. **Studia Universitatis Babeş-Bolyai-Studia Europaea**, v. 60, n. 1, p. 9–22, 2015. Disponível em: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=142036>. Acesso em: 1 out. 2023.

CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. *In*: ZAHARIADIS, Nikolaos (ed.). **Handbook of public policy agenda setting.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 87–105.

CALNITSKY, David. The employer response to the guaranteed annual income. **Socio-Economic Review**, v. 18, n. 2, p. 493–517, 2020. Disponível em: [https://users.ssc.wisc.edu/~dcalnits/wp-content/uploads/2014/07/calnitsky\\_employer\\_response\\_GAI\\_SER.pdf](https://users.ssc.wisc.edu/~dcalnits/wp-content/uploads/2014/07/calnitsky_employer_response_GAI_SER.pdf). Acesso em: 1 out. 2023.

CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro.** São Paulo: Elefante, 2022.

CAMPINAS. **Lei nº 8.261, de 6 de janeiro de 1995.** Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias com filhos em situação de risco. Campinas: Prefeitura Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/1995/826/8261/lei-ordinaria-n-8261-1995-institui-o-prgrama-de-garantia-de-renda-familiar-minima-para-familias-com-filhos-em-situacao-de-risco>. Acesso em: 9 out. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 87–121.

CARDOSO, Fabio Luiz Lopes. **Da renda mínima à renda básica de cidadania.** 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020. *E-book*.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço**. São Paulo: Todavia, 2022.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 1 out. 2023.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

COELHO, André. **#10 Curso Ideologias Políticas de Dir. e de Esq.:** Aula 9: Social Democracia e Neoliberalismo. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (1h 34min 28s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GIH-HuUiWQ4&t=4507s>. Acesso em: 1 out. 2023.

COMIM, Flávio. O país da 'ordem e progresso' é um país essencialmente aporofóbico. Entrevistador: João Vitor Santos. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, 15 abr. 2021. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/608379-brasil-o-pais-da-ordem-e-progresso-em-que-a-pobreza-se-reduz-ahierarquia-social-entrevista-especial-com-flavio-comim>. Acesso em: 1 out. 2023.

COMMODITIES: definição. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio**, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/commodities-definicao>. Acesso em: 1 out. 2023.

CORDOVIL, Cláudio. O que os ODM alcançaram? **Determinantes Sociais da Saúde**, Rio de Janeiro, 24 out. 2020. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/faqconc/o-que-os-odm-alcancaram/>. Acesso em: 9 ago. 2023.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVUTOĞLU, Ayten. Two different poverty reduction approaches: Neoliberal market based microfinance versus social rights defender basic income. **International Journal of Social Inquiry**, Ankara, v. 6, n. 1, p. 39–48, 2013. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/ijsi/issue/17728/185686>. Acesso em: 1 out. 2023.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). **Welfare State: os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social**. São Paulo, LTr, 2019.

DOWBOR, Ladislau. Fome, uma decisão política e corporativa. *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Elefante, 2022.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63–101, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?lang=pt>. Acesso em: 1 out. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Caderno de Pesquisa do NEPP/Unicamp**, n. 32, 1998. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/74/CadPesqNepp32>. Acesso em: 1 out. 2023.

FABRES, Ricardo Rojas. Renda Básica e Exploração Capitalista. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 251–269, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/3465>. Acesso em: 1 out. 2023.

FACT Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines. **World Bank**, Washington, DC, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 8 out. 2023.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência social**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARATO, Fidel. Retrospectiva COVID-19: o que aconteceu em um ano de coronavírus? **Canaltech**, São Bernardo do Campo, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://canaltech.com.br/saude/retrospectiva-covid-19-um-ano-de-coronavirus-176704/>. Acesso em: 1 out. 2023.

FARIAS, Luciana de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. **Temáticas**, Campinas, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11603>. Acesso em: 1 out. 2023.

FERRARO, Alceu Ravanello. Neoliberalismo e políticas sociais: a naturalização da exclusão. **Estudos Teológicos**, São Leopoldo, v. 45, n. 1, p. 99–117, 2005. Disponível em: [http://periodicos.est.edu.br/index.php/estudos\\_teologicos/article/view/532](http://periodicos.est.edu.br/index.php/estudos_teologicos/article/view/532). Acesso em: 1 out. 2023.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **“É tudo novo”, de novo: as narrativas sobre grandes mudanças no mundo do trabalho como ferramenta do capital**. São Paulo: Boitempo, 2021.

FLORES, Luísa Maier. Renda Básica e a redução das desigualdades. **Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**, Brasília, DF, 4 ago. 2020. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/89964-renda-basica-e-a-reducao-das-desigualdades>. Acesso em: 1 out. 2023.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2010.

FRASER, Nancy. **Justiça interrompida**: Reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”. São Paulo: Boitempo, 2022.

GARABINI, Vania Mara Basilo. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

GENTILI, Pablo. El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. In: ÁLVAREZ-URÍA, F. *et al.* (comp.). **Neoliberalismo vs. Democracia**. Madrid: La Piqueta, 1998, p. 102–129.

GHATAK, Maitreesh; MANIQUET, François. Universal basic income: Some theoretical aspects. **Annual Review of Economics**, Londres, v. 11, p. 895–928, 2019. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-economics-080218-030220>. Acesso em: 1 out. 2023.

GOLDIN, Ian. Five reasons why universal basic income is a bad idea. **Financial Times**, Londres, v. 11, 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/100137b4-0cdf-11e8-bacb-2958fde95e5e>. Acesso em: 1 out. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Âyiné, 2018. (Aut-Aut, n. 1).

HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo**. Madrid: Akal, 2007.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2014.

HAYEK, Friedrich August. The intellectuals and socialism. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 16, n. 3, p. 417–433, 1949. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol16/iss3/7/>. Acesso em: 1 out. 2023.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias políticas**: do liberalismo ao fascismo. São Paulo: Ática, 2010.

HOBBSAWM, Eric John; RUDÉ, George. **Capitão Swing**: A expansão capitalista e as revoltas rurais na Inglaterra do início do século XIX. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

HOVELER, Rejane Carolina; CARDOSO, João Victor de Oliveira. Conservadorismo, neoliberalismo e políticas sociais na contemporaneidade latino-americana. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 22, n. 43, p. 34–52, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/38107>. Acesso em: 1 out. 2023.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, José *et al.* **Todo sobre la Renta Básica**: Introducción a los principios, conceptos, teorías y argumentos. 2. ed. Barcelona: Virus, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE,

2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 1 out. 2023.

KALLEBERG, Arne L. **Precarious Lives: Job Insecurity and Well-Being in Rich Democracies**. Cambridge, UK: Polity Press, 2018.

KARSHENAS, Massoud; TABATABAI, Hamid. Basic Income by Default: Lessons from Iran's 'Cash Subsidy' Programme. *In*: TORRY, Malcom (comp.). **Palgrave International Handbook of Basic Income**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, p. 339–355.

KASY, Maximilian. Why a universal basic income is better than subsidies of low-wage work. **Data for Progress**, [s. l.], 9 nov. 2018. Disponível em: [https://www.filesforprogress.org/pdfs/UBI\\_EITC\\_Kasy\\_DFP\\_Working\\_Paper.pdf](https://www.filesforprogress.org/pdfs/UBI_EITC_Kasy_DFP_Working_Paper.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

KEARNEY, Melissa S.; MOGSTAD, Magne. Universal Basic Income (UBI) as a policy response to current challenges. **The Aspen Institute: Aspen Economic Strategic Group**, Denver, p. 162–179, 21 nov. 2019. (Part III: Increasing Government Redistribution in Response to Income Inequality). Disponível em: <https://www.economicstrategygroup.org/publication/universal-basic-income-ubi-as-a-policy-response-to-current-challenges/>. Acesso em: 2 out. 2023.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564–574, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572006000400006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400006&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 2 out. 2023.

KEYNES, John Maynard. O fim do “laissez-faire”. *In*: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) **Keynes (Economia)**. São Paulo: Ática, 1983.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2014.

KLEINER, Dmytri. Universal Basic Income is a neoliberal plot to make you poorer. *In*: LOVINK, Geert; GLOERICH, Inte; DE VRIES, Patricia (org.). **MoneyLab Reader 2: Overcoming the Hype**. Amsterdam: Institute of Network Cultures, 2016.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; OLIVEIRA, Felipe Guimarães. Direito ao Desenvolvimento no Estado Neoliberal: A renda básica universal e incondicional como alternativa à redução da desigualdade social no Brasil. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, v. 18, n. 97, p. 56–80, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5411>. Acesso em: 2 out. 2023.

LARRÚ RAMOS, José María. Medición multidimensional de la pobreza: estado de la cuestión y aplicación al ODS-1. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**,

Bogotá, v. 3, n. 1, p. 4–34, 2016. Disponível em:  
<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2540>. Acesso em: 3 out. 2023.

LAZZARATO, Maurizio. **O governo das desigualdades**: crítica da insegurança neoliberal. São Carlos: EdUFSCar, 2011.

LAZZARIN, Sonilde Kugel A **(in)segurança social em tempos de pandemia**: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil. Rio Grande do Sul: HS, 2020. Disponível em:  
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213516>. Acesso em: 2 out. 2023.

LEMOS, José de Jesus Sousa; NUNES, Edson Luís Lima. Mapa da exclusão social num país assimétrico: Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 36, p. 161–188, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/5794>. Acesso em: 2 out. 2023.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Reforma do Estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 127–147, 2002. Disponível em:  
<http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3721>. Acesso em: 2 out. 2023.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. Capitalismo dependente, autocracia burguesa e revolução social em Florestan Fernandes. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 1995. (Coleção Documentos, n. 18). Disponível em:  
<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/limoeirocardosoflorestan1.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

LOUREIRO, Violeta. A pesquisa nas ciências sociais e no direito. Belém, PA: Cultura Brasil; UFPA; NAEA, 2018.

MARQUES, Vitor; HO, Daniel Gibson de Castro. Renda básica universal: necessidade ou incoerência? **Anais do Congresso Nacional Universidade, EAD e Software Livre**, v. 2, n. 12, 2021. Disponível em: <https://ueadsl.anais.nasnuv.com.br/index.php/UEADSL/article/view/587>. Acesso em: 2 out. 2023.

MARSHALL, Thomas Humphrey; BOTTOMORE, Tom. **Cidadania e classe social**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Livro I, Tomo 2).

MELLO, Janine. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MERRIEN, François-Xavier. Estados de Bem-Estar Social em Transformação, Evolução dos Estados de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). **Welfare State**: os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social. São Paulo: LTr, 2019.

MILL, John Stuart. **O utilitarismo**. Tradução de Alexandre Braga Massella. São Paulo:

Iluminuras, 2020.

MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de; SILVA, Marcelo Cândido da (org.). **Propostas de combate à fome e à insegurança alimentar**: relatório final. Piracicaba: ESALQ/USP, 2023. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1020>. Acesso em: 2 out. 2023.

MONTAÑO, C. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270–287, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000200004&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200004&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 2 out. 2023.

MORE, Thomas. **Utopia**. São Paulo: Penguin-Companhia, 2018.

MULATINHO, Juliana Pessoa. Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo: Construção e desconstrução da cidadania no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 198–225, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16819>. Acesso em: 2 out. 2023.

NASCIMENTO, Caio Luiz Leal Chagas do; PRONI, Marcelo Weishaupt. O debate enviesado sobre renda básica universal no Brasil. **Texto para Discussão Unicamp**, Campinas, n. 436, 2022. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD436.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

NERI, Marcelo C. **A escalada da desigualdade**: Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em: 3 out. 2023.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 98, p. 423–462, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67596>. Acesso em: 3 out. 2023.

OLIVEIRA, Thalita Ferreira de. **A proposta conceitual de renda básica**: análise crítica de seus contextos e produções. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) — Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56055>. Acesso em: 3 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declar%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development Report 1997**: Human Development to Eradicate Poverty. Nova Iorque: ONU/PNUD, 1997. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1997>. Acesso em: 3 out. 2023.

O QUE são Negócios Sociais? **Yunus Negócios Sociais Brasil**, [s. l.], [2020]. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20210117212058/https://www.yunusnegociossociais.com/o-que-so-negcios-sociais>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PFEIFER, Mariana. Bresser-Pereira e o pacto neodesenvolvimentista. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 13, n. 26, p. 11–36, 2013. Disponível em:  
<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/6066>. Acesso em: 3 out. 2023.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. A Theory of Optimal Inheritance Taxation. **Econometrica**, v. 81, p. 1851–1886, 2013. Disponível em:  
<https://eml.berkeley.edu/~saez/piketty-saezECMA13.pdf>. Acesso em: 3 out. 2023.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RAMIREZ, Jorge Alberto Giraldo (org.). **La renta básica: Más allá de la sociedad salarial**. Colombia: Escuela Nacional Sindical, 2003.

REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar e nutricional no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil: II VIGISAN: relatório final**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. (Análise, n. 1). Disponível em:  
<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 3 out. 2023.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013.

ROBEYNS, Ingrid. Will a Basic Income Do Justice to Women? A Contribution to the Symposium on P. Van Parijs's "Real Freedom for All". **Analyse & Kritik**, v. 23, n. 1, p. 88–105, 2001. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/auk-2001-0108/html>. Acesso em: 3 out. 2023.

ROCHA, Thiago Santos. Maricá a um passo da Renda Básica Universal. **Basic Income Earth Network**, [s. l.], 2020. Disponível em:  
<https://web.archive.org/web/20200702034416/https://basicincome.org/news/2020/06/marica-a-um-passo-da-renda-basica-universal/>. Acesso em: 2 jul. 2020.

RODRIK, Dani. **One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RUSSELL, Bertrand. **Caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955.

SAAD FILHO, Alfredo. Brazilian Democracy Facing Authoritarian Neoliberalism. **Direito Público**, Brasília, DF, v. 18, n. 97, 2021. Disponível em:  
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5410>. Acesso em: 3 out. 2023.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALLES-COSTA, Rosana. Desafios políticos da retomada da fome e da insegurança alimentar no Brasil. *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Elefante, 2022.

SANTOS, André Luiz Passos. Renda básica universal: notas para discussão. **Brasil Debate**, [s. l.], 12 maio 2021. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/renda-basica-universal-notas-para-discussao/>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **2015\_Master Class #2 - Para que servem as constituições?** [S. l.]: [s. n], 22 abr. 2015. Publicado pelo canal ALICE CES. 1 vídeo (1h14min37s), color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SRgV4LqSB10>. Acesso em: 4 out. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica de la razón indolente: contra el desperdício de la experiencia**. Paris: Desclée De Brouwer, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O futuro começa agora: da pandemia à utopia**. São Paulo, Boitempo, 2021.

SANTOS, Cliciele Rosa. **Uma Renda Básica resolve o problema da pobreza?** Amartya Sen, Philippe Van Parijs e a carestia contemporânea. 2021. Dissertação (Mestrado em Filosofia) — Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/49247?mode=full>. Acesso em: 4 out. 2023.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Edipro, 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, José Graziano da *et al.* **Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe: Desafíos en un escenario pospandemia**. Panamá: FAO; CIDES. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb5441es/cb5441es.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Prefácio. *In*: ARANHA, A.V. (org.). **Fome zero: Uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. (Volume 1)

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza? **Serviço Social & Sociedade**, n. 145, p. 53–71, 2022. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282022000300053&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282022000300053&tlng=pt). Acesso em: 1 out. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n.2, p. 233–254, 2003. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3746>. Acesso em: 8 out. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; BERMÚDEZ, Mónica de Martino. Os Programas de Transferência de Renda Codicionada (PTRC) na América Latina: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 1, p. 307–312, 2014. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2720>. Acesso em: 8 out. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Robson Roberto da. Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais. **Revista Katálysis**, v. 22, n. 1, p. 110–119, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vLfmNKNqFHj9xp5QjBzyBfK/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 8 out. 2023.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOBRE o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Nações Unidas Brasil**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 9 out. 2023.

SOTO, Gonzalo Rovira. Trabajo y renta básica universal. **Polis**, v. 62, 2022. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/21570>. Acesso em: 8 out. 2023.

SOUZA, Matheus Silveira de; ALVES, Fernando de Brito. Renda básica de cidadania: possíveis estratégias para uma implementação no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/57617>. Acesso em: 2 out. 2023.

STANDING, Guy. **Basic Income: and how we can make it happen**. London: Pelican, 2019.

STANDING, Guy. The Case for a Basic Income. **Great Transition Initiative Forum: Universal Basic Income: Has the Time Come?**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://greattransition.org/gti-forum/basic-income-standing>. Acesso em: 3 out. 2023.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Tradução de Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

STANDING, Guy. The Precariat: From Denizens to Citizens? **Polity**, Chicago, v. 44, n. 4, 2012. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1057/pol.2012.15>. Acesso em: 3 out. 2023.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2022.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 79–93, 1997. Dossiê Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LCH7Vq5wpNDfyWFLn4JLMxK/>. Acesso em: 3 out. 2023.

TABATABAI, Hamid. The basic income road to reforming Iran's price subsidies. **Basic Income Studies**, v. 6, n. 1, 2011. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.2202/1932-0183.1172/html>. Acesso em: 8 out. 2023.

THOMPSON, Edward Palmer. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TUSHNET, Mark. **¿Por qué la Constitución importa?** Bogotá: Kimpres, 2012.

PARIJS, Philippe van. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179–210, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/4vrMYMq4WCSZZ5xb3nJfGMj/>. Acesso em: 3 out. 2023.

PARIJS, Philippe; VANDERBORG, Yannick. **Renda básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. Tradução de Beth Honorato. São Paulo: Cortez, 2018.

VERBICARO, Loiane Prado. Reflexões acerca das contradições entre democracia e neoliberalismo. **Revista de Direito Público**. Brasília, DF, v. 18, n. 97, p. 23–51, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5115>. Acesso em: 3 out. 2023.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

WISSKIRCHEN, Gerlind *et al.* **Artificial intelligence and robotics and their impact on the workplace**. Londres: IBA Global Employment Institute, 2017.

WORLD BANK. **World Development Report: The Changing Nature of Work**. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>. Acesso em: 3 out. 2023.

WRIGHT, Erik Olin. **Como ser anticapitalista no século XXI?** São Paulo: Boitempo, 2019.

WRIGHT, Robert E.; PRZEGALIŃSKA, Aleksandra. **Debating Universal Basic Income: Pros, Cons, and Alternatives**. Cham: Springer Nature, 2022.

YAMAMORI, Toru. BIEN: The report from the General Assembly. **Basic Income Earth Network**, [s. l.], 11 out. 2016. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20161012145216/https://basicincome.org/news/2016/10/bien-report-general-assembly/>. Acesso em: 12 out. 2016.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60–85, 2017. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ZAVALA, Rafael. “Não se priorizou o combate à fome no Brasil”, diz representante da FAO no país. Entrevistadora: Julia Braun. **BBC News Brasil**, São Paulo, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62004074>. Acesso em: 3 out. 2023.