



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**JOSÉ FLÁVIO ROCHA GONÇALVES**

**O PAPEL DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO ACESSO A DIREITOS E NA  
BUSCA POR EQUIDADE: SOLUÇÃO A LONGO PRAZO PARA AS  
DESIGUALDADES SOCIAIS**

**FORTALEZA**

**2022**

JOSÉ FLÁVIO ROCHA GONÇALVES

O PAPEL DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO ACESSO A DIREITOS E NA  
BUSCA POR EQUIDADE: SOLUÇÃO A LONGO PRAZO PARA AS DESIGUALDADES  
SOCIAIS

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a aquisição do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- G625p Gonçalves, José Flávio Rocha.  
O papel da renda básica de cidadania no acesso a direitos e na busca por equidade : solução a longo prazo para as desigualdades sociais / José Flávio Rocha Gonçalves. – 2022.  
71 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.
1. renda básica de cidadania. 2. transferência de renda. 3. desigualdades sociais. 4. direitos sociais. 5. pobreza. I. Título.

CDD 340

---

JOSÉ FLÁVIO ROCHA GONÇALVES

O PAPEL DA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO ACESSO A DIREITOS E NA  
BUSCA POR EQUIDADE: SOLUÇÃO A LONGO PRAZO PARA AS DESIGUALDADES  
SOCIAIS

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a aquisição do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dra. Lígia Melo de Casimiro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Zaneir Gonçalves Teixeira  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

À Força Divina que nos guia. Aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, precipuamente, à Força Superior, ainda Misteriosa, que projetou a existência, seja fruto do acaso ou não, nas mais variadas formas. Agradeço a todas as criaturas do Universo, e a toda energia que emana o Sol. Se fosse possível, agradeceria cada ser nominalmente. O conjunto de todas as coisas faz cada coisa ser possível individualmente.

Em um rol exemplificativo, agradeço a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para tornar este trabalho possível:

Ao Universo, novamente, pela dádiva da vida e do existir neste exato momento.

Ao meu pai e à minha mãe, Francisco das Chagas e Maria Eredilcia, aos meus irmãos Angela e Cícero, às minhas sobrinhas e a todos os meus parentes que são muitos.

A Kate e Shaft, as cachorrinhas mais especiais do mundo.

A todos os professores e professoras, em especial as que tive durante minha vida até então desde a primeira série até a faculdade de Direito. Os do meu ensino fundamental, na Escola Municipal de Ensino Fundamental Jackson de Figueiredo, na E.M.E.F. Almeida Garrett, na E.M.E.F. Rodolfo Teófilo e na E.M.E.F. Rodrigues Alves, e os do meu ensino médio, no Colégio Estadual Andre Maurois, na EEEM José Teixeira de Albuquerque e no Liceu de Maracanaú. Também aos meus professores que tive no IFCE enquanto aluno de Informática, aos do curso de Engenharia e Teleinformática e depois Engenharia da Computação na UFC e do programa de graduação sanduíche, pré-acadêmico e acadêmico, na Ole Miss e Universidade do Nebraska-Omaha, respectivamente. Do mesmo modo, aos meus orientadores e orientadoras em bolsas que tive nessas instituições, nos mais diversos projetos e pesquisas, como Siqueira, Sandro Jucá, Rodrigo Porto, Regina, Abraão, Hermani, dentre muitos outros.

Aos professores que tive durante o curso de Direito, Gustavo Cabral, Emetério, Paulo Albuquerque, Machidovel, Alex Santiago, Camilla Colares, Reginaldo, Newton Albuquerque, Marcia Chagas, Raul Nepomuceno, Mazé, Marcelo Guerra, Glauco, Raquel Coelho, Lino, William Paiva, Juliana Diniz, Emmanuel Teófilo Filho, Daniel Maia, Beatriz Xavier, Felipe Assolan, Matias Coelho, Arnele, Mantovanni, Lígia Melo, Raquel Machado, Sidney Guerra, Marcio Pereira, Tarcísio, Tarin, Joyceane, Unie, Sérgio Rebouças, Gustavo Raposo, Hugo Segundo, Geovana Cartaxo, Emmanuel Teófilo, Luiz Eduardo, Luciano Lima, Cintra e a todos os monitores desses professores à época que cursei suas disciplinas.

A minha orientadora Cynara, que tanto inspira na luta por justiça social, e a toda a equipe do programa de extensão EDUP, sempre aguerridos em prol da educação cidadã.

A todos os autores, pesquisadores e pensadores que serviram de referência a esta Monografia. Sem suas imensas contribuições este modesto trabalho não seria possível.

As avaliadoras Lígia e Zaneir, por terem aceitado participar da banca.

A minha amiga Tamara, que deu apoio para a apresentação.

Ao Eduardo Suplicy, com quem tive a honra de conversar em seu gabinete em São Paulo em 2019 e que, com sua paixão inigualável pelo combate às desigualdades sociais e pela Renda Básica de Cidadania, me convenceu a pesquisar sobre o assunto.

A Luciana Mascena, minha professora no ensino médio e minha primeira orientadora em pesquisa científica. Também com quem escrevi meu primeiro artigo, na área ambiental.

A Helena Gabriela, com quem escrevi o primeiro artigo sobre a Renda Básica Universal, em 2020.

Ao Gabriel Lopes, que tem me dado dicas de formatação de acordo com as normas técnicas exigidas, úteis nesta Monografia.

A todos os amigos e amigas que tive.

A todas as pessoas que conheci no Movimento Estudantil e nas gestões das entidades das quais fiz parte, pela oportunidade que me foi dada de amadurecer e aprender nos espaços políticos.

A todos da MR Cred, em especial a Angela, a Sara e a Michel, onde tive oportunidade de adquirir experiência profissional com crédito consignado, assim como a seus parceiros John e Rosângela e suas respectivas equipes. Essa experiência foi necessária para ampliar a reflexão acerca da necessidade de garantia de renda, em especial à população mais pobre e tomadora de crédito.

A todos do escritório Militão & Gomes Advogados Associados, onde fui estagiário jurídico, em especial aos líderes Paula, Pedro e Iolani, por todos os ensinamentos e o aprendizado imensurável que tive.

A todos da Seção de Controle de Requisições e Frequências do TRE-CE, onde tive oportunidade de estagiar, aos meus mestres Marcelo, Leonardo, Socorro, Gentil, Waldecir e Carol.

A todos os amigos que fiz nos projetos que participei no IDEP Social, no Aprendiz Com Potência, no PACCE, no Recognize & Change, no Mais Educação, dentre muitos e muitos outros.

São muitos, incontáveis, os nomes que gostaria de agradecer e que fizeram de algum modo parte da formação que permitiu que esta monografia chegasse até aqui. Cada pessoa, em algum momento, foi um colosso no qual eu pude subir e olhar mais um horizonte de onde poderia ir. Caso não tenha citado alguém específico no rol exemplificativo, certamente não deixará de receber minha gratidão. Como dito, é precípua agradecer a todas as criaturas do Universo, e isso inclui as pessoas não citadas.

“Você não existe. E eu também não. Tudo que tem nessa vida é fruto da imaginação. A realidade surge na nossa ligação. Suas ideias emanam a luz de toda a Criação.”

(Potyguara Bardo)

## RESUMO

As desigualdades de renda são um problema social desde os primórdios da civilização, mas vêm se agravando ao longo dos últimos séculos. Seu principal efeito negativo é a pobreza e a marginalização. A Renda Básica de Cidadania (RBC), universal e incondicional, refere-se ao direito de uma renda mínima em que todos os cidadãos, independente do patrimônio, possam receber uma quantia periódica em dinheiro o suficiente para atender suas necessidades básicas. A renda básica se apresenta como uma solução aparentemente simples ao enfrentamento da pobreza e vem sendo objeto de estudo e de experimentos ao longo dos anos. Contudo, sua implementação ainda esbarra em preconceitos do senso comum acerca da transferência de renda e, principalmente, nas limitações orçamentárias. Apresentar a divulgação da RBC através da educação cidadã e demonstrar a viabilidade e a necessidade da proposta são objetivos deste estudo. O método deste estudo consiste em apresentar alguns dos casos bem sucedidos de implementação da RBC, uma análise dos dispositivos da Lei da Renda Básica de Cidadania, uma pesquisa de percepções acerca de programas de transferência de renda e as estratégias de divulgação pela educação, levando em consideração a abordagem histórica, social e econômica. Conclui-se que, através dos estudos de programas de natureza similar, a renda básica pode ser eficaz para reduzir a pobreza, o que a torna uma opção relevante ao caso brasileiro. Também pode-se concluir que a RBC tem se popularizado e despertado interesse das pessoas e de entes públicos nos últimos anos, o que é fundamental para sua implementação prática.

**Palavras-chave:** renda básica de cidadania; pobreza; transferência de renda; direitos sociais; direitos fundamentais; desigualdades sociais.

## **ABSTRACT**

Income inequalities have been a social problem since the dawn of civilization, but they have been getting worse over the last few centuries. Its main negative effect is poverty and marginalization. The Universal Basic Income (UBI), universal and unconditional, refers to the right to an income in which all citizens, regardless of their wealth, are entitled to receive a periodic sum of money sufficient to meet their basic needs. Basic income presents itself as an apparently simple solution to fighting poverty and has been the object of study and experiments over the years. However, its implementation still collides with common sense prejudices about income transfers and, especially, budget limitations. Presenting the popularization of UBI through citizenship education and demonstrating the feasibility and the need of the proposal are purposes of this study. The methods of this study consists of presenting some of the successful cases of implementation of the UBI, an analysis of the articles of the Brazilian Citizenship Basic Income Law, a survey of perceptions about income transfer programs and dissemination strategies through education, taking into account the historical, social and economic approach. It is concluded that, through studies of programs of a similar nature, that basic income can be effective to reduce poverty, which makes it a relevant option in the Brazilian case. It can also be concluded that UBI has become popular and aroused the interest of people and public entities in recent years, which is fundamental for its practical implementation.

**Keywords:** basic income; poverty; universal basic income; fundamental rights.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2 SÍNTESE HISTÓRICA, SOCIAL E ECONÔMICA DAS DESIGUALDADES E DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA</b>	<b>15</b>
2.1 A desigualdade é tão antiga quanto à propriedade privada: como nos tornamos desiguais	17
2.2 A justiça social ao longo da história: dos primórdios dos direitos humanos ao Estado de bem-estar social	20
2.3 A luta pela igualdade de renda no mundo é uma questão de sobrevivência: a Renda Básica se apresenta como solução às crises	26
2.4 A história dos programas de transferência de renda no Brasil e a luta pela instituição da Renda Básica de Cidadania	33
2.5 Metas sugeridas para uma propositura de RBC	42
<b>4 A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NA PRÁTICA</b>	<b>44</b>
4.1 Breve estudo de casos: alguns dos programas que mais se aproximam da Renda Básica Universal no Brasil e no mundo	47
4.2 Análise da Lei 10.835/2004 e a viabilidade da RBC: das limitações econômicas à governabilidade e governança	49
4.3 O papel da educação libertadora para o exercício da cidadania: divulgar a RBC é fundamental para sua implementação	51
<b>5 CONCLUSÕES</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>58</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO A</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO B</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO C</b>	<b>64</b>
<b>ANEXO D</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO E</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO F</b>	<b>67</b>
<b>ANEXO G</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO H</b>	<b>68</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO J</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO K</b>	<b>70</b>

**ANEXO L**

**71**

**ANEXO M**

**71**

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da redução das desigualdades sociais e econômicas e o papel do direito nesse contexto é de fundamental discussão nos campos da economia e ciências sociais aplicadas. Diversos estudos têm sido conduzidos ao longo das últimas décadas acerca dos programas de transferência de renda, muitos deles já em fase de implementação, tal como o Auxílio Brasil, pretensioso sucessor do recém extinto Bolsa Família, e os programas de Auxílio Emergencial implementado por diversos países, inclusive pelo Brasil, para conter os prejuízos causados pela pandemia, assegurando o consumo por parte das famílias e alimentação dos mais pobres.

Apesar do debate recente sobre a garantia por parte do Estado de “valor piso” para as necessidades básicas ter ganhado força com a crise econômica e sanitária da Covid-19, trata-se de um tema que vem sendo discutido há muito tempo. A ideia de uma Renda Básica de Cidadania como direito universal tem sido assunto para economistas, sociólogos e juristas do mundo todo. No Brasil, um dos maiores, senão o mais conhecido, dentre os defensores da proposta da Renda Básica de Cidadania é o economista e político Eduardo Suplicy, cuja vasta obra de livros e artigos acadêmicos permeiam estas referências bibliográficas.

Muitos dos artigos aqui apresentados nas referências bibliográficas referem-se a pesquisas no campo econômico que propõem soluções para redução das desigualdades, sejam análises de programas sociais de serviço público ou de distribuição de renda em si, este apresentando expoentes como Suplicy e Sonia Rocha. Também apresentam-se autores que fazem um apanhado histórico ou social, tal como Walquiria Rego, Jessé Souza, Friedrich Engels e Thomas More, e também conjuntural da economia como Atkinson, Mangabeira Unger e Thomas Piketty.

A riqueza de fontes é uma das bases mais importantes deste trabalho, que também tem como objetivo sintetizar aquilo que já foi discutido ao longo do tempo e propor soluções para nossa realidade baseadas em evidências. As políticas públicas podem tomar corpo com a pressão popular e conseqüentemente a vontade política e sua implementação, através de uma governança voltada a atender os interesses do povo. Mas é através da educação, do estudo das evidências e das ideias inovadoras que são apresentadas sobre sua gênese que a semente da mudança é plantada.

A redução das desigualdades converge com a melhor distribuição de recursos e a planificação ao acesso dos bens de consumo, isso é um fato incontestável para economistas, independentemente de qualquer espectro ideológico. Garantir à população mais pobre alimentação, opções educacionais e culturais, saúde e consumo de bens e serviços tem grande impacto na economia, tanto na política monetária como fiscal. SOUZA, Pedro et al. (2019) por exemplo, publicaram um estudo em que a cada real investido em programas sociais volta R\$1,78 para em riquezas para a economia. Não se trata de “assistencialismo”, como muitos gostam de taxar, mas de políticas públicas com resultado efetivo para o país.

Além dos benefícios para a economia, os programas de transferência de renda podem ser o principal instrumento para reduzir as desigualdades sociais, avaliado como um dos principais problemas brasileiros.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Apesar do PIB elevado, a concentração de renda é elevada nas mãos de poucos. Segundo dados divulgados pela BBC News Brasil (2021) da pesquisa realizada pelo World Inequality Lab (Laboratório das Desigualdades Mundiais), que integra a Escola de Economia de Paris e co dirigido por Thomas Piketty, os 50% mais pobres ganham 29 vezes menos que os 10% mais ricos no Brasil. Do mesmo estudo, cerca de 1% dos mais ricos concentram 48,9 % de toda riqueza patrimonial do país em 2021, enquanto os 50% mais pobres concentram 0,4% da riqueza total. Para efeitos de comparação, a mesma parcela da população na Argentina detém 5,7%. No mundo, os 10% mais ricos do mundo ganham 52% da renda mundial, enquanto os 50% mais pobres recebem cerca de 8,5% do total, segundo a pesquisa.

A desigualdade não se caracteriza só pela renda, mas se observa também pelo acesso a bens de consumo e recursos naturais. Apesar de termos algumas das maiores reservas de água potável do mundo, boa parte da população perece com a falta de saneamento básico. O Brasil figura entre os maiores produtores de alimentos do mundo, mas muitos brasileiros e brasileiras passam fome. Também são essas distorções, que não são só econômicas, mas sociais e culturais, como defende Jessé de Souza, que este trabalho visa expor.

Por fim, a pergunta que não quer calar: de onde vai vir o dinheiro para implementação da Renda Básica de Cidadania como direito *erga omnes*? A primeira opção que vem à mente é a atividade fiscal. Contribuições especiais, por exemplo, poderiam ser adotadas para esse fim. Outro tributo coerente com a proposta seria o imposto sobre grandes fortunas, contudo não seria uma hipótese no ordenamento vigente pelo seu caráter não vinculado. Uma outra hipótese é avaliar os casos concretos da implementação pelo mundo, como o caso do Alasca

que usa um fundo de dividendos da atividade econômica (permissão para exploração petrolífera). Em suma, um dos nortes adotados pela pesquisa, guiando-se nas referências bibliográficas, é servir de consulta para entes públicos que tenham interesse em implementar um programa de renda básica.

Esta monografia foi elaborada a partir do estudo de um longo processo histórico, que remonta aos primórdios da sociedade como a conhecemos. Compreender como as políticas públicas de distribuição de renda são concebidas é um exercício de assimilar a realidade atual, mas também imprescinde de entender como a humanidade se desenvolveu desde o início do sedentarismo, com o advento das técnicas produtivas e os institutos da organização social baseada na família. A análise antropológica em seu sentido social e cultural é fundamental para entender o processo de construção histórica da propriedade, da exploração laboral e das desigualdades.

A partir da compreensão das origens das desigualdades sociais, e aqui entende-se principalmente como desigualdades no acesso aos recursos de produção e de subsistência, pode-se entender melhor como se deu, e ainda se dá, a exploração do trabalho e a acentuada concentração de riquezas. Esses são, na realidade, fenômenos imprescindíveis para o aumento da miséria em escala global, principal problema que o objeto deste artigo, a Renda Básica Universal<sup>1</sup>, ou Renda Básica de Cidadania (RBC), tenta sanar.

## **2 SÍNTESE HISTÓRICA, SOCIAL E ECONÔMICA DAS DESIGUALDADES E DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA**

Este referencial divide-se em cinco pontos relevantes à compreensão da proposta de apresentação da Renda Básica de Cidadania e os desafios para sua implementação.

No primeiro ponto, apresenta-se um apanhado histórico de como as organizações sociais surgiram a partir do processo evolutivo dos seres humanos e como o desenvolvimento de tecnologias primitivas de produção, na agricultura e na pecuária, colaboraram para que as populações nômades se tornassem sedentárias. Tais organizações, de início ligadas à relações familiares, foram fundamentais para a materialização da ideia do bem privado e do uso do trabalho alheio. Tempos após, a expansão do mercantilismo, o aumento populacional e a Revolução Industrial criaram uma sociedade de consumo que impulsionou um pujante e problemático sistema capitalista, como visto mais adiante.

---

<sup>1</sup> Renda básica Universal (RBU) e Renda Básica de Cidadania (RBC) são expressões tratadas como sinônimas pela literatura especializada.

O segundo ponto trata das lutas para correção das desigualdades geradas pela exploração do trabalho ao longo da História. Trata-se de um apanhado acerca dos primórdios do que hoje conhecemos como Direitos Humanos, perpassando pelas suas concepções jusnaturalistas ao contratualismo e positivismo. Também aborda o papel das constituições e das dimensões dos direitos fundamentais até o moderno *Welfare State*.

A desigualdade de renda é o pior macroproblema social, que se acentuou de forma mais perversa com o processo de globalização na concentração de capital e com as assimetrias da Divisão Internacional do Trabalho. Destarte, o terceiro ponto desta introdução aborda a construção da desigualdade em si e o que tem se realizado ao longo da História para conter as disparidades de renda, sejam regionais ou a nível global. São apresentadas algumas propostas de política distributiva ao redor do mundo, inclusive os programas de transferência de renda.

O sistema capitalista como conhecemos, tão eficaz para uma sociedade de consumo, apresenta falhas crônicas e inevitavelmente entrará em colapso se nada for feito. A escassez de recursos naturais e o aumento da pobreza freará sua pujança e irá expor sua insustentabilidade a longo prazo. A partir dessas premissas que a Renda Básica de Cidadania se apresenta como uma tendência global de política distributiva e garantia de renda mínima para sobrevivência, defendida por doutos no assunto independentemente do espectro ideológico, como visto também no terceiro ponto.

A quarta parte deste referencial foca na realidade brasileira. Os programas de transferência de renda implementados nas últimas décadas e a luta pela instituição de uma Renda Básica de Cidadania, que culminou na Lei 10.835/2004, de autoria do então senador Eduardo Suplicy. Também é abordado neste último ponto as mudanças legislativas acerca do tema e as políticas públicas intersetoriais que se correlacionaram com a proposta da garantia de renda mínima, a fim de erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades sociais e regionais, tal qual preconiza um dos objetivos da República expressos no texto constitucional, em seu artigo 3º inciso III (BRASIL, 1988, art. 3º).

Por fim, a quinta parte aborda os objetivos gerais e específicos deste trabalho. Apresenta uma série de condições pré-conclusivas do que poderia ser adotado para viabilizar a propositura de uma RBC, baseando-se no conteúdo exposto, cuja comprovação se dá no decorrer da monografia ou em um trabalho de continuidade.

## 2.1 A desigualdade é tão antiga quanto à propriedade privada: como nos tornamos desiguais

A propriedade privada remonta aos primórdios da civilização. A ideia da propriedade surge com a escassez dos recursos de subsistência e sua individualização para uso privado. De acordo com Carlos César Higa (s.d.), em artigo publicado no portal Mundo Educação, do UOL, foi no período neolítico, entre 7.000 a. C. a 2.500 a. C, que os seres humanos nômades tornaram-se sedentários. Nas palavras de Higa:

A sedentarização também influenciou nessa fixação dos grupos em um único lugar. A prática da agricultura possibilitou o plantio e a colheita de sementes. Isso influenciou na produção de peças feitas de argila para armazenar essa produção [...] os animais menores eram domesticados e introduzidos no cotidiano dos humanos, como cachorros e algumas aves. (HIGA, César. s.d.).

A sedentarização, oportunizada pelo domínio de novas técnicas que permitiram a agricultura e a pecuária, foi a gênese para o surgimento de aldeias, com moradias construídas, economia baseada na troca de excedentes agrícolas e o surgimento de relações econômicas e acúmulo de bens. Ainda de acordo com Higa:

Com a sedentarização dos grupos humanos, pôde-se observar e reconhecer os fenômenos naturais e explorar a natureza em benefício do grupo. Além disso, o primitivo pôde utilizar a terra, plantando e colhendo seus frutos. Com essa mudança, aumentou-se o número populacional e os grupos humanos transformaram-se em sociedades mais complexas, abrindo espaço para a formação de um Estado que as administrasse. (HIGA, César. s.d.).

Jean-Jacques Rousseau (1753), em seu *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*, faz uma apresentação do caminho histórico percorrido pelo ser humano de seu estado natural ao estado civilizado. Sua tese apresenta as contradições desse processo e advoga pelo retorno ao estado de natureza trazendo, também, concepções acerca do Direito Natural. Tais concepções se discorrem a partir da premissa que introduz o Discurso “Qual a origem das desigualdades entre os homens, e se é autorizada pela lei natural” (ROUSSEAU, 1753). O que vem em seguida se trata, portanto, de questionar a legitimidade das desigualdades surgidas a partir do processo histórico do início da civilização até então.

Observa-se que Rousseau trata a desigualdade na sociedade em sentido lato, não apenas a desigualdade no acúmulo de bens, assim como remonta à análise do perfil pré-civilizatório humano para entender a complexidade das questões abordadas. Ao tratar do estudo do homem original, Rousseau afirma que:

[...] de suas verdadeiras necessidades e dos princípios fundamentais dos seus deveres, é [o estudo] ainda o único bom meio que pode ser empregado para levantar essas multidões de dificuldades que se apresentam sobre a origem da desigualdade moral, sobre os verdadeiros fundamentos do corpo político, sobre os direitos recíprocos dos seus membros e sobre mil outras questões semelhantes, tão importantes quanto mal esclarecidas (ROUSSEAU, 1753, p. 11).

E quando trata mais especificamente da desigualdade de propriedade, faz nítida associação com a servidão e a exploração do trabalho, assim como a usurpação legitimada em lei do bem natural para benefício privado:

Tal foi ou deve ter sido a origem da sociedade e das leis, que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram sem remédio a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, de uma astuta usurpação fizeram um direito irrevogável, e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram para o futuro todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria”. (ROUSSEAU, 1753, p. 11).

Para Friedrich Engels (1884), em seu livro baseado nos estudos de Lewis Henry Morgan, *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, a construção da propriedade está em torno organização social primitiva, das fases desde o estado selvagem, com a sobrevivência do gênero humano no meio natural, até a barbárie, quando se intensificou o uso da técnica na agricultura e pecuária. Trata do surgimento da família, em especial a monogâmica, como célula de acúmulo de bens sob um mesmo lar. Engels aborda no texto que a monogamia:

de modo algum foi fruto do amor sexual individual, com o qual nada tinha em comum, já que os casamentos, antes como agora, permaneceram casamentos de conveniência. Foi a primeira forma de família que não se baseava em condições naturais, mas econômicas, e concretamente no triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva, originada espontaneamente. (ENGELS, 1884).

Este é um conceito fundamental para se entender a relação entre a família e a propriedade, institutos intimamente ligados, assim como a herança.

Com o pensamento de Karl Marx, através de suas obras como *O Capital*, a investigação das causas da desigualdade com a exploração do trabalho se acentuam, além de relacionar conceitos como a mercadoria e sua circulação, o valor, o processo da troca, o dinheiro e sua transformação em capital, as relações de trabalho e a produção da mais-valia, a base do lucro no sistema capitalista. David Harvey (2005), um dos maiores teóricos de Marx na atualidade, apresentou em seu livro *A Produção Capitalista do Espaço* uma explicação didática do pensamento marxista. Harvey aborda em sua obra a naturalização de longas

jornadas de trabalho à época de Marx e como o excedente de trabalho realizado pelo trabalhador, através de estratégias para aumento de produtividade e divisão do trabalho tais quais as adotadas pelos modelos de produção do século XX, retorna como lucro aos donos dos meios de produção. As relações trabalhistas no pós Revolução Industrial do século XVIII, com a divisão doméstica do trabalho abordada por Marx e Harvey, assim como a divisão internacional do trabalho, são fundamentais para entender a concentração de renda e as desigualdades sociais contemporâneas.

A Divisão Internacional do Trabalho, ou DIT, é o fenômeno em que cada país ou região é responsável pela produção de determinados bens ou parte de bens, de acordo com características naturais e avanços industriais e tecnológicos, além da disponibilidade de mão-de-obra e incentivos por parte de governos locais. De acordo com o professor Eduardo de Freitas (s.d.) em artigo publicado no portal Mundo Educação, do UOL, a DIT “direciona uma especialização produtiva global, já que cada país fica designado a produzir um determinado produto ou partes do mesmo, dependendo dos incentivos oferecidos em cada país. Esse processo se expandiu na mesma proporção que o capitalismo.” (FREITAS, s.d.). Isso se deve ao fato de que, desde o período colonial mercantilista, com o início da expansão de um capitalismo globalizado e a exploração colonial e imperialista, passando pelas revoluções industriais, a evolução disforme das tecnologias por diferentes países do mundo fez com que houvesse diferentes níveis de industrialização. Tal fenômeno apresenta a desigualdade de renda em um nível global. Não dá para comparar a produção em valor de mercado de um país altamente industrializado, cuja produção tem alto valor agregado, com um essencialmente agrícola, de industrialização tardia e cuja economia é baseada na exportação de *commodities*. Portanto, quando se fala em desigualdade de renda, não só as desigualdades em um mesmo espaço regional estão em pauta, mas também as desigualdades entre países e regiões do planeta, cuja fragilidade das economias emergentes e dependentes é diretamente proporcional ao empobrecimento médio da população em períodos de crise.

Vale ressaltar, contudo, que mesmo em países altamente industrializados e detentores de tecnologia de ponta pode haver disparidades de renda. Um notório exemplo são os EUA, atual maior economia do planeta e um dos piores índices de desigualdade entre os países desenvolvidos, de acordo com artigo de Gerardo Lissardy (2020) publicado na BBC News de NY. O fato se deve a concentração de renda nas mãos de poucos, enquanto a maior parcela da população não tem acesso aos produtos e serviços de mais alto valor agregado produzidos ou consumidos no país. Um exemplo nítido é o sistema de saúde privado. A situação se agravou

ainda mais durante a pandemia. De acordo com a reportagem de Lissardy, “os EUA têm o maior número de casos de covid-19 no mundo e agora enfrentam os piores níveis de desemprego desde a Grande Depressão de 1930.” (LISSARDY, 2020). Tais desigualdades, contudo, não são piores devido às políticas de assistência encampadas pelo Governo Americano, segundo a reportagem.

Em suma, é notório o papel da História na compreensão do acúmulo de riquezas e das desigualdades sociais. Desde os primórdios da civilização, as relações comerciais e a exploração do trabalho tiveram papel fundamental para que uns indivíduos pudessem concentrar bens e poder em detrimento de outros. A concentração se acentuou com o mercantilismo e a globalização do capitalismo. Embora riquezas fossem produzidas, não foram equitativamente compartilhadas entre as pessoas. Mesmo que diretamente ligadas à produção da riqueza, a classe trabalhadora se manteve à margem do consumo ou de acesso à totalidade do valor correspondente ao seu trabalho. Quanto à Divisão Internacional do Trabalho, observa-se que a desigualdade não é algo que afeta apenas indivíduos e famílias, mas também regiões e países.

Diversas lutas de prol de uma vida justa foram travadas para garantir uma vida digna e distribuição de riquezas ao longo da História. As medidas adotadas para proteção de direitos básicos e correção das desigualdades sociais são temas dos próximos pontos.

## **2.2 A justiça social ao longo da história: dos primórdios dos direitos humanos ao Estado de bem-estar social**

O Direito, em sentido amplo, é tão antigo quanto a própria organização em sociedade. Diversos grupos humanos e religiões adotavam um próprio código de conduta, com diretrizes basilares à vivência coletiva. São essas regras e princípios, constituintes das normas ditadas e acordadas pelos seres humanos, que são fontes de direitos dos agrupamentos humanos desde a tenra idade.

As relações jurídicas estabelecidas baseavam-se no costume, nas tradições, acordos e na deontologia de diferentes grupos sociais em diferentes épocas. Contudo, entre filósofos também surgia uma noção de justiça universal, um Direito Natural aplicável a qualquer indivíduo. Sócrates, Platão e Aristóteles são apontados como precursores na Grécia antiga dessa ideia de um direito universal, ou Direito Natural, que é inerente a qualquer indivíduo.

No livro *O Direito Natural em Platão - As Origens Gregas do Pensamento Jusnaturalista*, o autor Bruno Amaro Lacerda (2009) pontua que, para Platão:

A contemplação da ideia da justiça ou direito natural é o primeiro passo para uma demiurgia jurídica: o filósofo deve, inicialmente, conhecer o justo (que, para Platão, identifica-se com a igualdade geométrica) para, depois, com base nesse conhecimento, contribuir na elaboração das leis positivas que reformarão eticamente a sociedade. (LACERDA, 2009).

O Direito Natural como inerente ao ser, em contraposição à ideia do Direito como um acordo entre homens, tem grande relevância histórica quando se trata de preservação da vida, da integridade física e da liberdade, embora frequentemente relativizado e violado por normas positivadas que legitimem abusos e exploração.

Quando se fala em direitos básicos, é imprescindível tratar, numa perspectiva de evolução histórica do direito natural ao dever-ser, da norma positivada e que expressa as dimensões dos direitos e garantias fundamentais inseridos nos ordenamentos jurídicos mundo afora. As constituições dos diversos Estados e os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos são fontes normativas primordiais que versam sobre direito à vida, à liberdade, à igualdade, dentre outros.

Hoje, a doutrina classifica os direitos fundamentais sob o aspecto de suas dimensões. Por vezes, Norberto Bobbio é considerado o pai da teoria das dimensões ou gerações, esta última em desuso, dos direitos fundamentais. No livro *Direito Constitucional* de Edson Ricardo Saleme (2011), sob coordenação de José Roberto Neves Amorim, o autor apresenta que, em realidade, Karel Vasak seria o mentor das gerações, em alusão aos dizeres da Revolução Francesa de “*liberté, égalité, fraternité*”, como expressão dos direitos populares adquiridos em face ao Estado. Saleme cita Cançado Trindade (2000) como fonte de tal afirmação e, ao desvalidar o termo geração e agregar o termo dimensão, apresenta que:

A inequação de se referir à geração e a propriedade do termo dimensão alude à possibilidade de cumulação de direitos; não são direitos que se excluem, na verdade somam-se aos anteriormente consagrados. As dimensões, por poderem sobrepor-se, são designações que mais se adequam ao contexto e permitem uma concepção mais abrangente. (SALEME, 2011, p. 131).

Ao analisar a hermenêutica jurídica sobre a aplicação da norma ao caso concreto, a ideia de dimensões, com direitos que se somam e coexistem, não sustando por regra outros anteriormente conquistados, é o que se vê na prática, visto a natureza não conflitante em sentido material das categorias de direitos. Trata-se de uma construção histórica longínqua,

mas se formaliza em sua primeira dimensão a partir das revoluções populares antiabsolutistas do fim da idade moderna e continua a agregar direitos até os dias atuais.

Temos, portanto, a compreensão de quatro dimensões de direitos fundamentais, que evoluem desde a busca pelo Estado Liberal ao Estado Intervencionista. A primeira dimensão agrega àqueles que garantem liberdades clássicas, como propriedade, locomoção, dentre outros; ou um dever de não cerceamento desregulado do Estado perante os direitos individuais, mas também de agir na defesa deles, e também entrando nessa categoria os direitos de participação da vida política e de nacionalidade. A segunda dimensão refere-se a direitos gerados a partir da necessidade da intervenção estatal para o bem-estar social, de modo a mitigar as desigualdades da vida em sociedade ou provocar um inerte estado liberal coibindo, inclusive, seus eventuais abusos. Já a terceira dimensão passa pelos direitos transindividuais ou coletivos, tais como o meio ambiente equilibrado e defesa de grupos identitários. Trata-se de um agir ou não agir do estado em busca do benefício da coletividade e do interesse público, levando em consideração aspectos as diversidades e o tratamento isonômico. Por último, a quarta dimensão traz aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico e as relações que se estabelecem de valores morais e culturais face às mudanças cada vez mais repentinas provocadas pelas tecnologias. A quarta dimensão de direitos fundamentais se aplica na compatibilização do Direito com dilemas ligados à criação de espaços de interação em meio virtual, o uso de dados, a globalização, a bioengenharia e a automação.

Na constituição brasileira de 1988, os direitos e garantias fundamentais se exemplificam nos rolos do Título II, dividindo-se em cinco capítulos, que são: os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos (BRASIL, 1988, Título II). Através de uma breve olhada nos artigos presentes no Título II e pelo que já foi apresentado sobre as dimensões, é possível identificar qual dimensão predominante em cada um dos direitos fundamentais previstos na CF/88.

Os direitos sociais, previstos no Capítulo II do Título II, tratam de um rol exemplificativo de normas de natureza programática e temática diversificada em seu artigo 6º e sobre normas atinentes ao universo do trabalho do 7º ao 11º. Diz o artigo 6º da CF/88:

Art 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da lei. (Emenda Constitucional nº

26/2000, Emenda Constitucional nº 64/2010 e Emenda Constitucional nº90/2015). (BRASIL, 1988, art. 6º).

Pelo seu caráter exemplificativo e relativamente abstrato, os direitos previstos no artigo 6º não compõem uma lista fechada. Isto é, podem ser adicionados mais direitos por meio de emenda. É o que ocorreu, por exemplo, no ano de 2015 com a Emenda Constitucional nº 90, que inseriu o transporte como direito social (BRASIL, 1988, EC nº 90). Portanto, há direitos que o Estado deve garantir aos indivíduos que ainda não estão expressos na norma, mas com a transformação dos conceitos e da realidade social em si, surgirá o dever do legislador sobre a matéria. Ademais, há outros direitos de norma programática essenciais ao interesse público e manutenção da ordem pública a longo prazo previstos na Ordem Social da Constituição 1988, Título VIII, tal qual o meio ambiente equilibrado e a seguridade social, classificados dentre os direitos difusos e coletivos, ou de terceira geração.

De acordo com o artigo sobre direitos sociais publicado por Julia Ignacio (s.d.) no portal Politize, há um desdobramento da primeira dimensão, dos direitos à liberdade e propriedade garantidos pelo Estado e em face ao próprio arbítrio estatal ou a terceiros, à segunda e terceira, com dever de agir e zelar pelo Estado. Além disso, cabe observar a relevância das relações de trabalho para a conquista dos direitos, como expõe Julia:

“Os direitos sociais surgiram em razão do tratamento desumano vivido pela classe operária durante a Revolução Industrial na Europa, nos séculos XVIII e XIX. A principal característica dessa revolução foi a substituição do trabalho artesanal pela produção em grande escala e com uso das máquinas. Nesta época, proprietários de fábricas europeias ambicionavam lucrar mais e o operário acabou sendo explorado, trabalhando horas que hoje sabemos serem exaustivas em troca de salários baixíssimos. Os “direitos liberais” – Liberdade, Igualdade, Fraternidade – conquistados nesse mesmo período mostraram-se frágeis: as necessidades primárias dos indivíduos como alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida não estavam sendo de fato assegurados. O descontentamento da classe operária fortaleceu a conscientização sobre a necessidade de “direitos sociais” que através do Estado iriam proteger essas minorias.” (IGNACIO, 2017).

Tais direitos caracterizam-se como um dever de agir do Estado, de modo a buscar o bem estar social (ou do inglês *welfare state*), maximizando imparcialmente a felicidade geral para os indivíduos que sofrem as consequências das decisões políticas e os pesares da vida em sociedade.

A liberdade total de atuação nos mercados, seguindo a lógica da “mão invisível do mercado” de Adam Smith, que prevaleceu até meados da década de 1930, começou a colapsar com a crise de 1929. De acordo com artigo escrito por Cláudio Fernandes (s.d.) e publicado

no site Brasil Escola, a maior crise da história do capitalismo até então foi ocasionada pela liberalidade total de atuação dos agentes no mercado, iniciando com o otimismo consumista do “*American way of life*” e seguindo para a especulação financeira, oferta irrestrita de crédito, a superprodução de bens de consumo com mercadoria estagnada e, por fim, a desvalorização das empresas e o temor dos investidores, o que levou a uma grande retirada de aplicações e uma consequente recessão sem precedentes. A crise provocada por tamanha falta de tutela estatal levantou debate em defesa do protecionismo e de medidas de intervenção do Estado na economia, de modo a garantir o pleno emprego e o equilíbrio entre a demanda e a capacidade produtiva, coibindo efeitos negativos dos monopólios e outras falhas de mercado.

Um dos grandes expoentes da mudança de estado das coisas da doutrina liberal pós revoluções burguesas do século XVIII, que pregava o individualismo e a liberdade irrestrita da competitividade nos mercados, à tutela estatal de garantias sociais, com defesa do trabalhador e redução das disparidades econômicas entre indivíduos, foi o economista John Maynard Keynes, autor da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Em seu livro intitulado *O fim do “laissez-faire”*, Keynes (1926) apresenta antíteses a um apanhado de aforismas pregados por diversos teóricos do pensamento econômico de sua época e os predecessores, muitos destes justificando a liberdade empreendedora com uma provável autorregulação dos mercados baseado em um modelo simples de oferta e procura. Hume, Malthus, Bentham, Darwin dentre outros, apresentavam em suas filosofias elementos que justificassem o *laissez-faire* como caminho de justiça e progresso, A exemplo, Keynes apresenta uma crítica ao Darwinismo aplicado aos mercados. Tal teoria considera que aqueles mais aptos a atender a uma demanda de mercado consumidor vingarão, enquanto aqueles inaptos à atividade econômica perecerão, assim como as demandas dos consumidores tenderão a casar-se perfeitamente com a oferta dos produtores aptos a concorrência, estabelecendo um equilíbrio natural de mercado com participação dos mais aptos. Todavia, o autor considera a tese Darwinista desfalcada, por não considerar as falhas de mercado, assim:

“A beleza e a simplicidade dessa teoria são tão grandes que é fácil esquecer que ela decorre não de fatos reais mas de uma hipótese incompleta formulada para fins de simplificação. Além de outras objeções a serem mencionadas mais adiante, a conclusão de que os indivíduos que agem de maneira independente para seu próprio bem produzem maior volume de riqueza, depende de uma série de pressupostos irrealis, com relação à inorganicidade dos processos de produção e consumo, à existência de conhecimento prévio suficiente das suas condições e requisitos, cuja existência de oportunidades adequadas para obter esse conhecimento prévio. Isto se dá porque os economistas geralmente reservam para uma fase posterior de sua discussão as complicações que surgem: 1) quando as unidades de produção eficientes são grandes em relação às unidades de consumo; 2) quando ocorrem custos indiretos e conjuntos; 3) quando as economias internas tendem a

concentração da produção; 4) quando o tempo necessário para os ajustamentos é longo; 5) quando a ignorância supera o conhecimento; 6) quando os monopólios e os cartéis interferem no equilíbrio dos negócios. Em outras palavras, eles guardam para um estágio superior a sua análise dos fatos reais. Além disso, muitos dos que reconhecem que as hipóteses simplificadas não correspondem precisamente aos fatos concluem, apesar disso, que elas representam o que é "natural" e, portanto, ideal: Eles consideram saudáveis as hipóteses simplificadas, e doentias as demais complicações." (KEYNES, 1926).

Cabe salientar que Keynes não era um opositor ferrenho da liberdade de mercado, mas sim um crítico ao *laissez-faire*. Defendia a livre iniciativa, mas também a necessidade da intervenção do Estado na economia para corrigir as fragilidades do sistema econômico capitalista e os efeitos negativos que ele provoca na sociedade. Em suma, além das políticas regulatórias e de incentivo à atividade produtiva e financeira, para a sustentabilidade da economia de mercados no liberalismo, baseada em consumo, é imprescindível o conjunto de políticas públicas que busquem assegurar a satisfação de necessidades, ou felicidade no conceito utilitarista, ao máximo possível de pessoas. Tais políticas que buscam o bem-estar social incluem, por exemplo, a distribuição de renda e a prestação de serviços públicos.

A ideia consolidada do Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, deriva da revisão histórica e crítica do liberalismo clássico. Nos Estados Unidos da América, o *New Deal*, como ficou conhecido o programa de recuperação econômica aplicado durante o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt para conter a crise de 1929, iniciou sua operação a partir de 1933. Seguindo os estudos de John Keynes, o *New Deal* defendia a fiscalização das instituições bancárias e das operações financeiras, estímulo à criação de sindicatos, o incentivo à pequena produção rural, a previdência social e o incentivo à geração de empregos através de obras de infraestrutura. Pela doutrina Keynesiana, o estado deve intervir de modo a assegurar uma política social capaz de mitigar os impactos negativos do sistema capitalista. De acordo com Carlos César Higa (s.d.), em artigo publicado no portal Mundo Educação, além dos efeitos econômicos positivos da intervenção estatal, o plano de Roosevelt teve muito impacto no âmbito político, aumentando a popularidade do presidente. Ademais, o modelo keynesiano intervencionista e também o fortalecimento das regulamentações trabalhistas influenciaram dirigentes para além do centro do capitalismo até os dias atuais.

### **2.3 A luta pela igualdade de renda no mundo é uma questão de sobrevivência: a Renda Básica se apresenta como solução às crises**

As desigualdades sociais se apresentam sob diferentes perspectivas. Afinal, quando se fala em desigualdade, é desigual em quê? Jessé de Souza (2017), em seu livro *A Elite do Atraso*, apresenta que a desigualdade social em sentido lato não é apenas uma dimensão econômica, mas principalmente uma soma de fatores que incluem valores culturais que definem classes, e não apenas faixas de renda. Sir Anthony Barnes Atkinsons (2015), um dos mais proeminentes estudiosos da desigualdade no mundo, trata em seu livro *Desigualdade: o que pode ser feito?* das desigualdades numa perspectiva multidimensional, abordando a desigualdade de oportunidades e de resultados, assim como a desigualdade de renda e de consumo. Seu aluno Thomas Piketty (2015), autor de *A Economia da Desigualdade*, aborda as desigualdades das rendas do trabalho, as mensurações históricas e os instrumentos de redistribuição. A abordagem de Bernardo Kliksberg (2014), em seu livro *Como Enfrentar a Pobreza e a Desigualdade? Uma Perspectiva Internacional*, também trata da desigualdade de renda, mas leva em consideração os escândalos éticos que afetam a sociedade e são parte da causa e também dos efeitos das desigualdades sociais, tais como a fome, a mudança climática, a mortalidade infantil, a discriminação de gênero, o desemprego, o déficit educacional, a falta de acesso à água potável, dentre outros.

Entender a permissividade contemporânea em relação às desigualdades perpassa por entender os fundamentos éticos que contrastam com a má distribuição de riquezas. John Stuart Mill (1861), um dos grandes pensadores da filosofia moral e jurídica, apresenta em seu livro *Utilitarismo* uma grande inovação em relação ao pensamento hedonista quantitativo. Enquanto este adota a medida de quantidade de prazer ou dor envolvida em dada situação, aquele apresenta a sofisticação da relevância de valores qualitativos e do resultado útil das ações.

A título de exemplo, Michael Sandel (2015), em seu livro baseado no curso em Harvard *Justiça: o que fazer é a coisa certa*, vale-se de casos extremos para representar decisões com base na ética utilitária. Um desses dilemas é representado por um trem sem freios em rota de colisão com cinco trabalhadores que estão mais à frente sobre os trilhos. Todavia, antes do ponto onde se encontram os trabalhadores, há um desvio que pode ser feito e na nova rota há apenas um trabalhador sobre os trilhos. A você como maquinista, o dilema é: seguir o curso natural da coisa e deixar morrer os cinco trabalhadores ou, por sua própria

ação, matar um trabalhador para salvar os outros cinco? (SANDEL, 2015, p. 26). Pelo critério quantitativo, a decisão natural é pragmática quanto a desviar e matar um trabalhador, porque um é menor que cinco. Contudo, o critério qualitativo introduzido por Mill e apresentado por Sandel não leva em consideração apenas a tentativa de quantificação de bens de valores imensuráveis, mas também o quão moral é a decisão em relação ao resultado útil da ação ou omissão, ou seja, suas consequências.

Em outra situação, também apresentada por Sandel (2015, p. 26), você não é o maquinista, mas sim um espectador de pé em uma ponte acima dos trilhos. O trem desgovernado decerto vai chocar-se com os cinco trabalhadores e não há nenhum desvio. Ao seu lado, um desconhecido corpulento come seu sanduíche enquanto observa a paisagem. Você, muito leve para uma atitude altruísta de se jogar sobre os trilhos e parar o trem, pensa em empurrar o rapaz com sobrepeso nos trilhos e assim evitar a tragédia. Apesar do resultado da ação ser basicamente o mesmo, o agir na primeira situação parece mais digesto ao senso comum do que matar um homem na segunda, interpretado por muitos até mesmo como cruel. Portanto, para o autor, a aceitabilidade da decisão de virar um bonde e provocar a morte de um homem para salvar cinco, ou de empurrar um homem para morte para salvar cinco, leva em consideração valores morais sobre certo e errado, justo e injusto. E nos valores morais que reside um debate sobre o que é a justiça em situações cotidianas e problemas sociais crônicos. Seria moralmente justa a concentração de riquezas face ao aumento da pobreza? Assim como seria justo tomar toda a riqueza herdada por um bilionário para atender a demanda de uma população pobre? O desperdício e a destruição proposital de alimentos é aceitável quando há fome no mundo? A pobreza econômica em si seria uma forma justa de viver, por falta de esforço ou azar de quem nela vive? Quem seria responsável por agir ou se omitir nessas situações?

Não cabe aqui definir o mérito moral das indagações, mas suscitar sobre a dificuldade de se definir o que é justiça, e apresentar o que pode ser socialmente justo face ao senso comum, em um contexto de naturalização das desigualdades sociais e discriminações negativas quanto à renda, gênero, etnia, localidade, escolaridade, sexualidade, idade, dentre outras. Em suma, o principal dilema que conjuga com o cerne desta monografia é: porque é permissível, em um mundo com abundância de produção, que ainda existam pessoas passando fome?

Sandel (2015, p. 24) define uma sociedade justa a partir de como seus bens estão distribuídos, a partir da análise subjetiva da maximização de bem-estar, o respeito às liberdades e o cultivo de valores. Nas palavras do autor:

Para saber se uma sociedade é justa, basta perguntar como ela distribui as coisas que valoriza - renda e riqueza, deveres e direitos, poderes e responsabilidades, cargos e honrarias. Uma sociedade justa distribui esses bens de maneira correta; ela dá a cada indivíduo o que lhe é devido. As perguntas difíceis começam quando indagamos o que é devido às pessoas e por quê. (SANDEL, 2015, p. 24).

Além de se observar a justiça social sob o prisma de realidade de uma sociedade, também é importante o entendimento sobre como a concentração de riqueza ocorreu de forma desigual também em espaços geográficos distintos e como o capitalismo, do qual a concentração é produto, gera crises cíclicas. Sobre esse tema, discorreu David Harvey (2005) em seu livro *A Produção Capitalista do Espaço*, ao tratar da teoria da acumulação na perspectiva marxista. De acordo com Harvey (2005, p. 43-44), o objetivo do sistema capitalista, por Marx, é a acumulação pela acumulação, esta que é a força motriz do sistema capitalista dinâmico e inevitavelmente expansível. Todavia, essa força pujante por acúmulo material, ou crescimento econômico no modelo capitalista, é uma contradição interna, que irrompe em crises. São diversos fatores que podem provocar crises, desde a falta do excedente necessário de mão-de-obra, a falta de um mercado consumidor (produção em excesso), assim como a falta de produção capaz de atender a demanda (falta de produto no mercado). Pontua Harvey:

[...] o progresso da acumulação talvez encontre uma barreira que, uma vez atingida, provavelmente precipitará uma crise de determinada natureza. Como, nas economias capitalistas desenvolvidas, a oferta da força de trabalho, a oferta dos meios de produção e da infraestrutura, e a estrutura de demanda são todas “produzidas” no modo capitalista de produção, Marx concluiu que o capitalismo tende, ativamente, a produzir algumas das barreiras para seu próprio desenvolvimento. Isso significa que as crises são endêmicas ao processo capitalista de acumulação. (HARVEY, 2005, p. 45).

De fato, as maiores crises do capitalismo até os dias de hoje foram provocadas por um “excesso de capitalismo”, ou uma excessiva e desregulada busca por acumulação. Ocorreu na crise de 1929, como já dito, assim como na crise do crédito subprime americano em 2008. Bancos ofereceram um tipo de crédito a juros altos para famílias com histórico de inadimplência, chamado subprime, adquirirem imóveis. Contudo, o inadimplemento da obrigação de pagar acarretava o arresto do bem por parte do banco. Parecia um bom negócio e muitos investidores aplicaram no mercado imobiliário voltado ao público mais pobre visando o aparente “lucro certo” da empreitada. Todavia, a taxa de inadimplemento foi muito elevada

e o que parecia ser a garantia dos bancos, a tomada do bem, se tornou um problema. A crescente desvalorização dos imóveis tomados causou prejuízo aos bancos, e também aos investidores, restando como *ultima ratio* o socorro do Estado. O Lehman Brothers, banco de grande atuação no mercado financeiro global e presente em boa parcela do subprime americano em 2008, pediu ajuda ao governo Americano para sair da crise, que foi negada pela política liberal não-intervencionista de Bush. A falência do banco e a especulação causaram temor em todo o mercado financeiro e a outrora euforia pela acumulação em um mercado promissor se mostrou um pavor do “fracasso certo”. Pessoas perderam suas casas, bancos faliram, investidores desistiram do empreendimento, aumentou o desemprego e a crise se alastrou para além das fronteiras dos Estados Unidos.

As crises do capitalismo mostram, portanto, que sem a adoção de políticas públicas eficazes à combater seus efeitos colaterais o sistema capitalista é insustentável a longo prazo. Trata-se de um sistema complexo e movido pelo desejo humano de acúmulo de capital. Nesse contexto, a desigualdade de renda se apresenta como efeito colateral mais perigoso, embora passe despercebida como crise. E essa desigualdade não pode ser superada sem que a parcela com menor renda da população tenha pelo menos o básico de recursos para sobreviver.

O fato, consenso entre muitos dos pesquisadores do campo econômico aqui abordados, é que a desigualdade social em sentido amplo é o principal produto da concentração de riqueza e o principal fator da pobreza. Cabe, de agora em diante, entender as origens do problema e projetar as soluções economicamente viáveis, as politicamente interessantes e socialmente aceitáveis. Mesmo que algum desses fatores não esteja presente em uma realidade local, as hipóteses não devem ser descartadas.

Ao longo da história, em especial nos últimos séculos, diversas teorias foram desenvolvidas e medidas pontuais foram tomadas para conter as disparidades de renda. Eduardo Suplicy (2013), autor do livro *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, apresenta em seu livro um breve histórico de teóricos das propostas de garantia de renda mínima ao longo da história. Ele cita Thomas More (1516), autor de *Utopia*, como um dos precursores da abordagem de resolução das controvérsias sociais a partir da equidade. De fato, More apresenta em seu livro que leis podem ser criadas para que se limite a quantidade de terras que alguém pode possuir ou de rendas que pode auferir, onde apresenta intervenção regulatória na propriedade privada. Ao papel do rei, More (1516, p. 38) afirma que ao distribuir o excedente de riquezas com o povo, o soberano não tem disposição para oprimi-lo, sendo assim temido pelos maus e amado pelos bons. Desse modo, em *Utopia* há uma defesa

da política distributiva como meio de atingir a um fim, este coincide com o do *Príncipe*<sup>2</sup>, de Maquiavel (1513).

Suplicy (2013, p. 81-84) também cita Marx e Aristóteles como defensores da justiça distributiva. Afirma que Marilena Chauí, professora e filósofa, sintetizou que Aristóteles enfatiza que a lei, para ser justa, deve distinguir o que é participável e o que é partilhável. Menciona, também, que a ideia de igualdade social está presente em textos sagrados das mais diversas religiões do mundo, como judaísmo, budismo, cristianismo e islamismo. Dentre tantos exemplos, Suplicy (2013, p. 84-85) cita a Segunda Epístola de São Paulo aos Coríntios, onde Paulo recomenda seguir o exemplo de Jesus que, mesmo poderoso, resolveu se solidarizar e viver com os pobres, assim como pregar a justiça e a igualdade.

Além de apresentar pensadores dos fundamentos filosóficos da justiça social, Suplicy (2013, p. 91-92) também nos apresenta as ações precursoras dos programas de distribuição de renda. Cita Juan Luis Vivès, que em 1526 fez a primeira proposta de renda mínima e tempos depois havia as Leis de Assistência aos Pobres (*The Poor Laws*) na Inglaterra e também no restante da Europa. Tais leis consistiam em medidas de amparo à população mais pobre, estabelecendo concessões para que idosos e deficientes pudessem pedir esmola junto às igrejas, depois que as igrejas pudessem levantar fundos junto aos grandes proprietários de terra e as casas de trabalho. Essas medidas, todavia, foram duramente criticadas por diversos autores do pensamento econômico, como Adam Smith e Karl Marx, por apresentarem uma restrição de mobilidade similar ao feudalismo. Além desses, Malthus também era crítico ferrenho das leis de assistência aos pobres, por considerar que a assistência estava desvalorizando a atividade laboriosa e não apresentando efetividade no combate à pobreza, como afirma E. A. Wrigley e Richard Smith (2020) em artigo publicado no Volume 63 do *Jornal de História da Universidade de Cambridge*.

Já no Séc. XX, diversos pensadores apontaram a proposta de uma renda mínima. O casal E. Mabel e Dennis Milner expuseram, em um artigo de 1918 intitulado *Scheme for a State Bonus*, Citado por Suplicy (2013), que:

Todo indivíduo, todo o tempo, deveria receber de um fundo central uma pequena soma em dinheiro que seria suficiente para manter a vida e a liberdade se tudo o mais falhasse, que toda pessoa deveria receber a parte de um fundo central, de maneira que toda pessoa que tenha qualquer renda deveria contribuir com uma parcela proporcional à sua capacidade. (MILNER, D., MABEL, E., 1918 apud SUPLICY, 2013, p. 112).

---

<sup>2</sup> “[...] se é melhor ser amado que temido ou o contrário. A resposta é de que seria necessário ser uma coisa e outra; mas, como é difícil reuni-las, em tendo que faltar uma das duas é muito mais seguro ser temido do que amado.” (MAQUIAVEL, 1996, Capítulo XVIII). No mesmo capítulo justifica tal afirmação.

A política distributiva incentivada pelos Milner é, em essência, uma Renda Básica Universal como a conhecemos. Complementar, não focalizada, perene e sem exigência de contrapartida.

As ideias de uma renda mínima, ou sobre imposto negativo, são defendidas por autores de todo espectro do pensamento econômico. Pensadores liberais e defensores do sistema capitalista também defendem as propostas de garantia de renda, como Hayek (1944) em *Caminho da Servidão* e Milton Friedman (1962), no seu livro *Capitalismo e Liberdade*. Neste, há uma defesa ao imposto de renda negativo para conter as disparidades de renda e combater a pobreza. Friedman defende que o principal critério a ser adotado num programa que vise mitigar a pobreza é ser pobre, pois seu cerne será ajudar o pobre. Além da defesa da focalização, Friedman explica o imposto de renda negativo:

Temos atualmente uma isenção de \$600 por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de \$100 em excesso, após o cálculo da isenção e da educação, pagará certo imposto. Da mesma forma se a renda for menos de \$100, isto é \$100 abaixo da isenção mais a dedução, terá de pagar um imposto negativo, isto é, receber um subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá \$50. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplificação, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá \$300. Poderá receber mais do que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas da mesma forma que as do imposto de renda. Deste modo, poderia se estabelecer um nível abaixo do qual não se poderia situar nenhuma renda. Neste exemplo, 300 reais por pessoa. O nível preciso dependeria de quanto a comunidade estaria disposta a permitir. (FRIEDMAN, 1975, p. 106).

O professor da Universidade de Harvard John Kenneth Galbraith (1975), autor de *A economia e o objetivo público*, também defende o imposto de renda negativo como garantia de renda mínima, mas também pontua a necessidade de um salário-mínimo. Desmistifica, assim, o argumento falacioso de que, ao receber benefício de renda, as pessoas não trabalharão. Nas palavras de Kenneth:

O trabalho continuará sendo uma necessidade iniludível da sociedade econômica. Mas o propósito essencial da renda alternativa consiste em impedir que o indivíduo seja obrigado a satisfazer-se com uma renda inferior a um determinado mínimo para conseguir esse trabalho. (KENNETH, 1975).

De acordo com Suplicy (2013, p. 124), os Estados Unidos dos anos 30, durante o governo de Franklin Delano Roosevelt, se instituiu o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (*Aid for Families with Dependent Children - AFDC*), através do Ato de

Seguridade Social. O programa era voltado para mães que haviam perdido seus maridos e encontravam-se em situação de vulnerabilidade econômica para sustentar seus filhos.

Em 1964, foi criado o programa de Cupons de Alimentação (*Food Stamps*), que pode ser considerado uma forma de imposto de renda negativo, como na definição de Friedman, mas pago apenas com vales para aquisição de alimentos. E em 1969, surgiu o Plano de Assistência à Família (*Family Assistance Plan - FAP*) durante o governo de Richard Nixon, que segue a lógica de imposto de renda negativo, mas para famílias.

Na Europa, houve o surgimento da Rede Europeia de Renda Básica (*Basic Income European Network - BIEN*). Essa organização tem um papel fundamental para divulgação da renda básica, um dos pilares para viabilizar sua implementação. Segundo Suplicy (2013, p. 122), um de seus membros chamado Philippe Van Parijs levanta a questão da distinção da evolução dos modelos de bem-estar social em bismarckiano, beveridgiano e painiano. No primeiro, cujo nome remonta ao estadista alemão *Bismarck*, os trabalhadores renunciam parte de seus ganhos presentes para a criação de uma reserva que lhes atenda em caso de necessidade. No segundo, cujo nome remonta ao economista reformista *Beveridge*, a renúncia de parte dos ganhos dos trabalhadores visa a formação de um fundo para atender as necessidades de uma população de mais baixa renda. Já no terceiro, cujo nome remonta à *Thomas Paine*, autor de *Justiça Agrária* e ativo participante das Revoluções Americana e Francesa, a renúncia pretende formar um fundo para pagar incondicionalmente uma renda uniforme a todos os membros da sociedade. E então, para o atendimento a esse estado de bem-estar social sob esses modelos, diversos países da Europa adotaram políticas públicas de renda mínima garantida e condicionada, registrados na obra de Serge Paugam (1999) chamada *A Europa diante da pobreza: as experiências nacionais de renda mínima*. Além desses programas, que foram surgindo ao longo do século XX, a União Européia, em resolução aprovada pelo Parlamento Europeu em 1988, e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a recomendar a adoção desse tipo de programa pelos países, respeitando, obviamente, a realidade interna de cada um.

Para concluir, Anthony Atkinson (2007), citado anteriormente, apresenta, em seu livro *Desigualdade: o que pode ser feito?*, um rol de propostas a serem implementadas de modo a reduzir as desigualdades de renda. Dentre essas propostas, uma trata da dotação de capital (herança mínima) paga a todas as pessoas que atingirem a idade adulta. Trata-se, nesse caso, de um programa que visa evitar os efeitos colaterais do desemprego que muitos jovens

enfrentam e uma medida que lhes assegure sobreviver enquanto não se estabilizam financeiramente.

Foram, e estão sendo, muitos casos pontuais de utilização de políticas públicas que versam sobre a garantia de uma renda mínima, em especial para a população mais pobre, ao redor do mundo. Com o surgimento das redes de colaboração e os debates que são travados, mais e mais programas vão surgindo e servindo de embasamento prático-teórico para estudo e implementação em outras regiões, adaptando os fatores para as realidades locais. É o caso, por exemplo, do Brasil, que tem histórico de eficácia em programa de transferência de renda face à desigualdade acentuada, como visto no próximo tópico.

#### **2.4 A história dos programas de transferência de renda no Brasil e a luta pela instituição da Renda Básica de Cidadania**

As estratégias para conter o aumento da disparidade de renda têm tomado o centro do debate econômico mundo afora e no Brasil não é diferente. Em especial neste país, onde os indicadores de desigualdade são alarmantes, as políticas públicas para redução de renda são essenciais.

Um dos principais indicadores que mede a desigualdade no mundo pela concentração de renda é o índice de Gini. Compõe-se de uma escala que vai de 0 a 1, sendo 1 uma situação de extrema desigualdade e 0 de igualdade absoluta. Destaca-se que nenhum país apresenta 0 ou 1, isto é, não há país com concentrações absolutas de renda ou com uma sociedade em que praticamente todos têm a mesma média de renda, todos os países estão em diferentes níveis dessa escala.

O Brasil, de acordo com o coeficiente de Gini levantado pelo Banco Mundial e publicado no *World Population Review* (2022), é um dos países mais desiguais do mundo, ocupando a 9ª posição no mundo e a 1ª na América do Sul, com um índice de 0,534. A média mundial, de acordo com a mesma pesquisa, é de 0,3545.

De com Jessé de Souza (2017) em *A elite do atraso*, como mencionado, a desigualdade social não deve ser só medida em uma dimensão de renda. De acordo com o autor, no Brasil se formou uma classe média sob raízes do moralismo patrimonialista e até do culturalismo racista ao longo do século XX, com o crescimento da atividade industrial e comercial que a formou economicamente e a efetividade do Estado na vida social, e se acentuou no século XXI. Os elementos distintivos de uma classe média emergente em um

país tão desigual criou um perfil de classe média, não homogêneo, que busca se comparar cada vez mais às verdadeiras elites econômicas, famílias tradicionalmente ricas, e se diferenciar ao máximo do que Jessé chama de “ralé”, em alusão ao termo usado frequentemente por parte da classe média emergente para se referir a parcela mais pobre da população, ainda maioria do povo.

Um dos pontos mais relevantes para essa pesquisa, para se entender um dos principais desafios na popularização de um programa de distribuição de renda no contexto brasileiro, é a sua popularidade perante a sociedade. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, costumam ser vistos como populistas pela classe média conservadora. Para Jessé (2017), o populismo evoca a figura de uma manipulação sobre a classe trabalhadora através de um líder carismático e ardiloso. Todavia, a tese de que há lideranças populistas como manipuladores da opinião pública, em especial a população mais pobre e de baixa escolaridade, parte do preconceito de uma parte da elite que se considera “classe inteligente”, em detrimento daqueles chamados de iletrados e que não frequentaram o ensino superior. Ademais, essas premissas ignoram o fato de que ter mais escolaridade ou poder econômico não torna os indivíduos imunes de serem manipulados. A manipulação midiática, inclusive sobre parte da classe média brasileira, é um dos assuntos mais abordados por Jessé. Da mesma forma, o jornalista e sociólogo Perseu Abramo no livro *Padrões de manipulação na grande imprensa* (2016), que contém o texto *Significado político da manipulação da grande imprensa* (1988), aborda como a grande imprensa brasileira manipula a opinião pública para fins políticos. Para Perseu (1988), não é toda informação que é manipulada, nem todo veículo que manipula, mas que não são raras a inversão da versão pelo fato, da opinião pela informação, a descontextualização e a ocultação de informações relevantes na narrativa jornalística.

Apesar da resistência de parcela da opinião pública, o fato é inegável quanto a estarrecedora situação de desigualdade social no Brasil, como mostram indicadores. Por isso, diversos movimentos surgiram, projetos apresentados e programas implementados para mitigar as desigualdades sociais e regionais no Brasil, em especial nos últimos dois séculos.

A história nos mostra que diversos movimentos surgiram com finalidade de garantir o sustento de populações em regiões empobrecidas. Pode-se citar, como exemplo, o surgimento da vila de Canudos, na Bahia, no final do século XIX, como aponta Suplicy (2013, p. 164-165). Canudos era uma comunidade, liderada por Antônio Conselheiro, onde havia uma

concepção de trabalho baseada no cooperativismo e repartição dos frutos do trabalho, mas foi dizimada pelas forças do Estado.

Celso Furtado (2003), em seu livro *Formação Econômica do Brasil*, apresenta as mudanças na economia brasileira desde os primórdios do período colonial, do extrativismo aos ciclos de cultura, com os fluxos de ocupação do território e migratórios, até o século XX, como advento da motriz industrial com trabalho assalariado e o agronegócio na economia brasileira. Celso destaca o papel das desigualdades regionais no processo de concentração de riqueza. O autor afirma que esse é um fenômeno observado também em outros países. Afirma, por exemplo, que embora a região Nordeste seja pioneira na industrialização têxtil, São Paulo despontou a liderança da renda per capita nacional no pós-guerra, mesmo as economias regionais estando ligadas por um mesmo sistema monetário. O autor apresenta, dentre as justificativas para o fenômeno, que a escassez de recursos naturais influencia a discrepância regional de renda em uma mesma economia. Ademais, esse é um fenômeno praticamente irreversível naturalmente. Portanto, é cabível intervenção estatal de modo a alcançar um dos objetivos da República Federativa do Brasil previstos no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que demanda como objetivo fundamental “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1988, art. 3º).

Apesar do debate das soluções para o problema da fome e das desigualdades ter transcorrido por muito tempo, com soluções mais pontuais voltadas à satisfação de direitos sociais, inclusive com os avanços trabalhistas das décadas de 30 e 40 com a Consolidação das Leis do Trabalho, a redistribuição de renda ganhou mais espaço em pauta no Brasil a partir da segunda metade do século XX. Tal debate introduziu a ideia de uma política econômica e social, descolando da ideia de programas de outrora com foco paternalista ou assistencialista, tais como as Leis de Assistência aos Pobres mencionadas em retro.

Suplicy (2013, p. 168) aponta que Edmar Lisboa Bacha e Mangabeira Unger, no livro *Participação, salário e voto* (1978), propuseram que a democracia política só seria viável com uma reforma agrária e a garantia de uma renda mínima, através de um imposto de renda negativo.

Antonio Maria da Silveira (1975), em seu artigo na 29ª edição da Revista Brasileira de Economia intitulado *Redistribuição de Renda*, apresenta a primeira proposta de renda mínima no Brasil. O autor afirma que é preciso uma política de longo prazo na garantia de renda para

populações mais pobres através de um compromisso social pela erradicação da pobreza à proporção que a economia cresce.

Os programas sociais de transferência de renda implementados na prática no Brasil estão bem descritos no livro da economista e pesquisadora aposentada do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Sonia Rocha (2013), intitulado *Transferência de renda no Brasil: O fim da pobreza?* Em sua obra, a autora apresenta desde a Renda Mensal Vitalícia (RMV) dos anos 1970 até os programas mais recentes, como o Bolsa Família.

Segundo Sonia (2013, p. 2-19), através da Lei 6.179/1974, a chamada Renda Mensal Vitalícia foi criada, no âmbito da previdência social, visando garantir uma transferência de renda de meio salário mínimo a idosos e portadores de deficiência em famílias de baixa renda. A RMV surgiu no Regime Militar em um contexto de crescimento vertiginoso, chamado por muitos de milagre econômico brasileiro, a uma taxa de crescimento do PIB de 13,97%, mas que em contrapartida também houve um acentuado aumento da desigualdade social. Tratando-se de um benefício de natureza previdenciária, a RMV era financiada inteiramente com os recursos do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Todavia, tratava-se de despesa marginal, constituída de no máximo 0,4% da folha de contribuição do INPS, para benefício da área urbana, e também 0,4% do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), para benefício da área rural.

De acordo com Sonia (2013, p. 2-19), a RMV foi um importante precursor na transferência de renda focalizada nos pobres, situada no âmbito da previdência social. Menciona, também, que antes dela as ações governamentais de amparo aos pobres se concentravam na Legião Brasileira de Assistência (LBA) da Era Vargas. Segundo a autora, a LBA foi extinta em 1995 pela sua ineficiência e anacronismo, marcada por escândalos de corrupção, logo quando se iniciou o governo de Fernando Henrique Cardoso.

A Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã, representou um grande marco dos direitos sociais. Quanto aos mecanismos de transferência de renda, a CF/88 desvinculou-os financeiramente da Previdência Social e universalizou seu direito a idosos e portadores de deficiência pobres. Ocorreu, por conseguinte, uma mudança radical ao ser aplicada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 87.42/1993, que colocou os dispositivos constitucionais em prática e previu o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Tal benefício, como pontua Sonia Rocha (2013), também é focalizado e prevê um salário mínimo integral.

Ainda na década de 1990, conforme expõe Rocha (2013, p. 21-46) surge uma proposta de política de distribuição de renda para famílias com crianças em idade escolar obrigatória, levando em conta a renda familiar e não individual, denominada Bolsa Escola. O objetivo era, além de combater a pobreza através da renda em si, oferecer uma transferência condicionada que melhorasse a frequência escolar, que beirava aos baixos indicadores de 88%, sendo que na zona rural era menor ainda, apenas 78%.

De início, o Bolsa Escola foi implantado regionalmente em algumas iniciativas locais, como Belo Horizonte, Distrito Federal, Campinas e Belém, só depois da fase foi federalizado. Através da Lei 9.533/1997, foi instituída a garantia de renda mínima federal, conveniada aos municípios e associada a ações socioeducativas. Todavia, o programa federal em sua primeira fase foi, na avaliação de Sonia (2013, p. 21-46), um fracasso. Dentre as causas, destaca a baixa participação dos municípios conveniados, pois exigia-se contrapartida de 50%, além de erros de operacionalização e adoção de critérios.

A segunda fase do Bolsa Escola, contudo, apresentou inovações que tentaram corrigir os problemas da fase anterior. Desta vez, o programa não exigia contrapartida pelos municípios e o cálculo passou a ser mais mais simplificado, estabelecendo um valor fixo por criança na escola de R\$15,00, podendo chegar a R\$45,00. Além disso, como pontua Sonia (2013, p. 47-77), também tiveram iniciativas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Bolsa Alimentação, este implementado pelo Ministério da Saúde para atender à gestantes, nutrízes e crianças pequenas de família de baixa renda.

Em janeiro de 2002, assumiu o cargo de Presidente da República, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Seguindo as diretrizes partidárias e sua origem, enquanto pautas que defendeu na campanha e das propostas principais acabar com a fome virou prioridade. Foi então instituído o Programa Fome Zero, que reunia uma série de ações implementadas pelas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e pela sociedade civil visando uma política antipobreza, sob o mote da segurança alimentar.

O Fome Zero incluía um vale chamado Cartão Alimentação. Tratava-se da ação de transferência de renda em si, dentre as outras ações do programa tais quais o incentivo à agricultura familiar e saneamento básico. Segundo Sonia Rocha (2013, p. 79-100), a universalização do Cartão Alimentação para toda a população pobre trazia um aumento expressivo no tamanho da clientela, chegando a marca de 14 milhões de famílias na população-alvo.

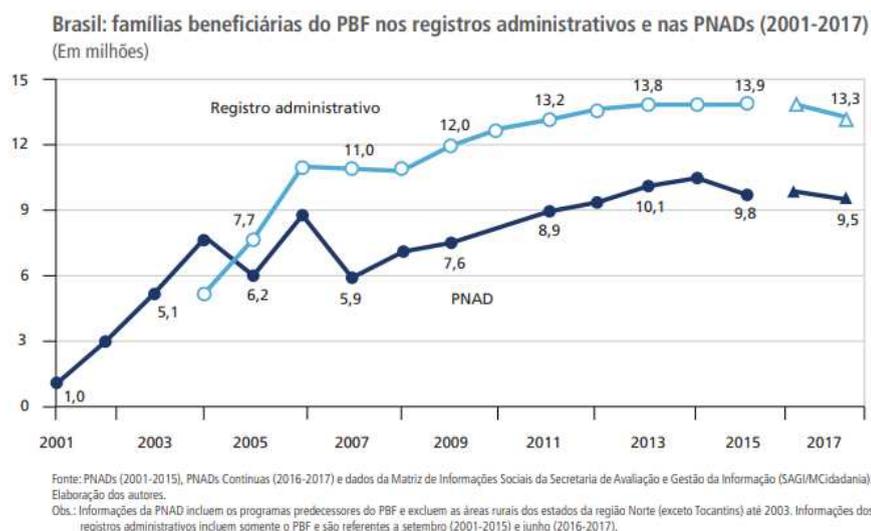
O Bolsa Família é, dentre os programas apresentados, o mais duradouro e citado como caso de sucesso. Anunciado em 2003, surgiu em substituição ao Cartão Alimentação do programa Fome Zero, que sofria críticas da opinião pública. O desafio do Bolsa Família era reverter a opinião pública acerca da política assistencial do presidente Lula recém empossado, aumentar a eficiência na redução da pobreza e consolidar a transferência de renda (ROCHA, 2013, p. 101-126).

Uma avaliação quantitativa dos efeitos do BF é apresentada no Texto para Discussão (TD) publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos* (SOUZA, et al. 2019), extraído originalmente de um capítulo do livro *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)* (2018), publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) sob organização de F. T. Silva. O levantamento utiliza dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para avaliar a eficácia da focalização do programa ao longo dos anos.

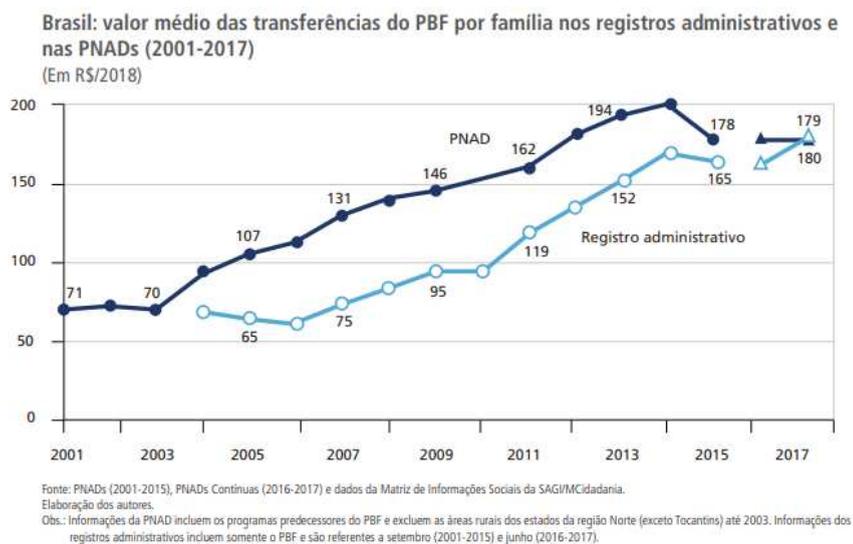
De acordo com o TD do IPEA (2019), a focalização do Bolsa Família nos 20% mais pobres da população representa um grande impacto na redução da pobreza:

O PBF é de longe o benefício monetário mais bem focalizado do Brasil. Sua cobertura aumentou consideravelmente desde 2004, estabilizando-se em torno de 60% do quinto mais pobre da população a partir de 2012. Em comparação, as transferências de 1 SM – que incluem Previdência Social e BPC – têm uma cobertura bem mais restrita e com crescimento mais lento.” (SOUZA, et al. 2019).

O aumento da incidência do Programa Bolsa Família ao longo dos anos está expresso no gráfico 1, abaixo, extraído integralmente do TD do IPEA (2019). O gráfico 2, também extraído da mesma fonte do primeiro, contém o auxílio médio recebido pelas famílias ao longo dos anos. Ambos os gráficos foram extraídos do Texto para Discussão (TD) do IPEA (2019).

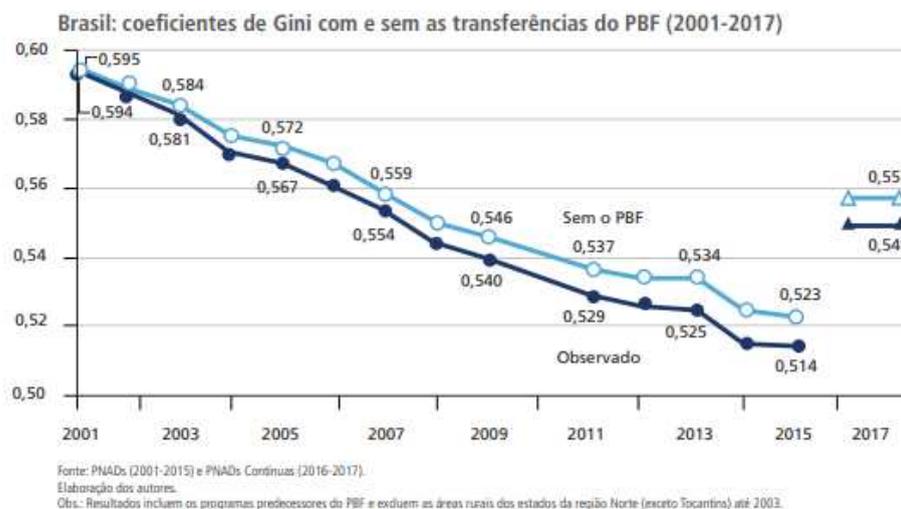


**Gráfico 1:** aumento de famílias beneficiadas pelo PBF (2001-2017). Fonte: Texto para Discussão, No. 2499, IPEA, 2019, p. 11.



**Gráfico 2:** valor médio das transferências do PBF por família (2001-2017). Fonte: Texto para Discussão, No. 2499, IPEA, 2019, p. 13.

Uma das conclusões mais relevantes do TD do IPEA (SOUZA, et al. 2019) é a eficácia do PBF, como programa federal de transferência de renda, na redução dos indicadores de desigualdade social. Tal fenômeno pode ser observado no gráfico 3, extraído integralmente daquele estudo, que mostra a redução do índice de Gini do Brasil com o PBF em comparação com a estimativa sem o programa.



**Gráfico 3:** queda do coeficiente de Gini com e sem o PBF (2001-2017). Fonte: Texto para Discussão, No. 2499, IPEA, 2019, p. 23.

No mesmo sentido, uma publicação do Banco Mundial (2017) intitulada *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, também aponta a eficácia do PBF para redução da pobreza. De acordo com o relatório, o Bolsa Família é um programa bem sucedido e a opção para consolidação da assistência social:

A aposentadoria rural, o BPC e os programas de assistência social (Bolsa Família, Salário-Família) poderiam ser fundidos em um só programa que usasse o Bolsa Família como modelo. A reformulação e integração de todos os benefícios não contributivos de facto existentes em um programa cuidadosamente consolidado poderia garantir um gasto progressivo, condições de elegibilidade internamente coerentes e regras de recebimento de benefícios compatíveis com os incentivos, de forma a estimular a participação no mercado de trabalho formal<sup>62</sup>. Um novo programa consolidado de assistência social poderia ser baseado no bem sucedido Bolsa Família e em melhores práticas de países da OCDE. (MUNDIAL, 2017).

Uma abordagem dos efeitos do Programa Bolsa Família quanto à melhora na vida das pessoas, em perspectiva prática e humanista, é apresentada por Alessandro Pinzani e Walquiria Leão Rego (2013) no livro *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e Cidadania*. Na obra, que discorre sobre o conceito pluridimensional da pobreza e apresenta entrevistas feitas com as pessoas impactadas pelo Programa, é apresentada a perspectiva dos beneficiários quanto à sua emancipação econômica e a constituição de sujeitos políticos.

De acordo com Rego e Pinzani (2013), a pobreza apresenta um conceito pluridimensional, e não se trata apenas do acesso a bens de consumo:

[...] pode-se afirmar que a pobreza deve ser considerada a partir de uma perspectiva não somente econômica, que considera exclusivamente a falta de renda ou sua insuficiência. Existem aspectos da pobreza que podemos chamar de éticos,

concernentes ao autorrespeito, às *capabilities* e à autonomização. Todavia, o aspecto econômico ligado à presença de uma renda regular permanece uma condição imprescindível para a saída da miséria, inclusive nos seus aspectos éticos. (REGO et al., 2013, p. 152).

Os autores discorrem mais profundamente sobre o impacto da transferência de renda na autonomia individual, seja frente à sociedade ou à própria família. O Bolsa Família designa às pessoas um grau de libertação da opressão conjugal em regiões do país onde não lhes é oportunizada renda suficiente para suas necessidades pessoais e da família. As mulheres que não possuem renda, e até mesmo aquelas que possuem, deixam de ser totalmente dependentes das escolhas na economia doméstica, muitas vezes opressoras e manipulativas por parte de cônjuges que possuem renda regular. No livro (2013), há relatos de mulheres beneficiárias do programa e como o PBF impactou positivamente em suas vidas:

O fato de o cartão do Bolsa Família estar no nome das mulheres é considerado positivamente pela quase totalidade delas. A clássica resposta sobre essa questão é a de que elas são melhores gestoras da economia doméstica e de que seus maridos normalmente são incapazes de fazer compras adequadas às necessidades familiares ou gastaria o dinheiro em bebidas. Segundo Dona Graciele, de Inhapi, se o dinheiro fosse para o marido, “aí ele pegava e ia beber de cachaça”. Dona Neusa, de Maragogi, reage à pergunta respondendo: “É fatal! Os homens são sabidos. Porque a gente fica mais independente quando coloca [o cartão] no nome da pessoa mesmo”. (REGO et al., 2013, p. 192).

A abordagem apresentada por Walquiria Rego e Alessandro Pinzani (2013), quanto a definição da pobreza, apresenta similaridades com a abordagem de Jessé Souza (2017) quanto à multidimensionalidade da definição de classes sociais. Tais ideias apresentam aspectos que extrapolam a mera definição econômica, mas incluem aspectos políticos, culturais e morais, não só nas relações de consumo, mas também nas relações de poder.

Já a abordagem humanista de Walquiria e Alessandro (2013), que apresenta entrevistas com beneficiárias e os impactos sociais e econômicos nas relações de consumo e poder na vida das pessoas, induz à complementaridade na abordagem com a tendência mais metódica de Sonia Rocha (2013), quanto aos resultados das transferências de renda exaustivamente expressos em gráficos e tabelas. Ambas abordagens são fundamentais para entender a integralidade dos resultados do Programa Bolsa Família a partir de um método indutivo, do particular para o geral.

Além disso, Walquiria e Alessandro (2013) também discorrem sobre a importância da Renda Básica Universal, que pode-se considerar um dever-ser do Bolsa Família, no exercício da cidadania. Apresentam que:

A garantia de renda básica universal representaria um passo decisivo no reconhecimento da condição de cidadãos da nação brasileira às grande maiorias até hoje excluídas da fruição de direitos civis, sociais e políticos fundamentais, modeladores da dignidade humana e da cidadania democrática” (REGO et al., 2013, p. 212).

Todos os estudos apresentados aqui até então apontam o sucesso do Programa Bolsa Família como política pública assistencial para redução da pobreza e a comprovação da eficácia da transferência de renda como garantia de renda mínima. Contudo, trata-se de um programa de alta complexidade quanto aos critérios e levantamento de dados, especialmente pelo fato do PBF, assim como seus precursores e similares, ser um programa focalizado. A focalização é extremamente adequada para equacionar o tamanho da solução com o tamanho do problema, levando em consideração as limitações orçamentárias. Todavia, o objetivo desta monografia é ir um pouco mais além, abordar a garantia de renda mínima para além do público-alvo, que no caso do Bolsa Família é a população mais pobre. A universalidade da renda mínima, como um direito irrestrito a toda a população, seria um estágio mais avançado que se busca alcançar.

O ex-senador Eduardo Suplicy, autor já mencionado, propôs a lei que instituiu a renda básica de cidadania, aprovada no congresso e sancionada pelo então presidente Lula já para o exercício financeiro de 2005. A Lei 10.835/2004 (anexo A) é um marco para a universalidade da renda básica no Brasil, embora a efetiva implementação da Renda Básica de Cidadania, tal como prevista na Lei, ainda não tenha sido alcançada.

Portanto, é necessário entender as dificuldades que inviabilizam a implementação RBC no Brasil e o que pode ser feito para que o fim seja alcançado. Muitos pensadores, dentre filósofos, juristas e economistas, têm abordado o tema da desigualdade social e buscado apresentar, por meio de teorias e observações, a garantia de uma renda básica como solução para amenizar as desigualdades e por fim à pobreza. Cabe, então, que trabalhos como este busquem apresentar a semente de como as teorias sobre a RBC podem ser viabilizadas na prática.

## **2.5 Metas sugeridas para uma propositura de RBC**

Antes de adentrar nas ações sugeridas<sup>3</sup> neste estudo, faz-se necessário justificá-las.

---

<sup>3</sup> As ações sugeridas nesta monografia, ou metas, podem ser consideradas como objetivos gerais e específicos da pesquisa. São objetivos atingidos ao longo do texto ou que podem ser alcançados por um projeto de continuidade do estudo.

A Renda Básica de Cidadania é um tema que vem sendo debatido há décadas. Muito comum nos círculos do debate econômico, político e social, ainda é muito incipiente no amplo debate com a sociedade.

Inicialmente discutida como política pública, muitas vezes tratada mais por um viés de política econômica do que social, para corrigir alguns dos mais sérios efeitos colaterais do sistema capitalista, a RBC tomou espaço no debate público com a criação das políticas de assistência emergencial durante a crise da covid-19 pelo mundo. No Brasil, o Auxílio Emergencial esteve no noticiário e “na boca do povo”, como medida econômica e social para frear a crise de renda provocada pelo desemprego e eventual desaceleração da economia, tanto por conta do fechamento do comércio como pela redução do consumo que a falta de dinheiro pelas famílias fatalmente acarretaria.

Para além da crise sanitária dos anos de 2020 a 2022 provocada pela pandemia, a Renda Básica Universal se apresenta como solução a longo prazo para o crescente desemprego que acarretará na ampliação da pobreza nas próximas décadas. Todavia, a proposta só poderá ser implementada com a presença de dois principais fatores: a viabilidade econômica e a governabilidade, esta última com compreensão e apoio da população. E quando se fala em apoio popular, entende-se por pressão popular.

Portanto, a popularização do debate acerca da Renda Básica de Cidadania é primordial para o sucesso de sua implementação, tendo a educação cidadã um papel central na conscientização acerca da importância de uma política distributiva eficiente e eficaz. Também é primordial o planejamento Ex-ante econômico e fiscal por parte dos entes que desejem iniciar uma política que culmine em uma RBC, sempre respeitando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. De mesmo modo, a avaliação Ex-post por parte daqueles que fizeram uma implementação bem sucedida de iniciativas que convergem para uma RBC é fundamental por servir de referencial a quem deseja implementá-la.

Popularizar a Renda Básica Universal, através de uma explanação objetiva e didática, é o principal objetivo deste estudo. Trata-se de uma monografia que deve ser de fácil compreensão por qualquer pessoa, mesmo sem ter tido qualquer contato prévio com conceitos básicos de Economia ou Direito ou com o tema em si. Para isso, além de explicar em linhas gerais os fundamentos da Renda Básica de Cidadania, são apresentadas sugestões de estratégias práticas para implementação da proposta e para divulgação através da educação cidadã.

Para que se consolide aquilo que é proposto neste estudo como o que pode ser feito antes de apresentar a um ente público, é necessário que algumas metas específicas sejam alcançados, são elas:

- a) Apresentar a base teórica que justifica a implementação da Renda Básica de Cidadania,
- b) Explicar, de forma didática, como funciona a Renda Básica em comparação com as políticas públicas de transferência de renda de sucesso já aplicadas no Brasil e no Exterior,
- c) Explanar as alterações legislativas no Brasil pertinentes a matéria e que são fundamentais para entender o seu contexto político e econômico em que as legislações foram inseridas ou alteradas,
- d) Apresentar as estratégias que podem ser adotadas para implementação de um projeto de construção paulatino da RBC por um ente, como a análise Ex-ante que leve em consideração as fontes de custeio, o tipo de focalização que será de início implementado, dentre outros fatores e
- e) Mostrar como pode ser realizada a divulgação da Renda Básica de Cidadania e inserida a pauta no debate público, tendo os projetos de educação cidadã emancipatória como eixo central.

#### **4 A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NA PRÁTICA**

O método aplicado nesta monografia visa atender ao máximo, de modo didático e lúdico, os principais objetivos apresentados.

Partindo de uma perspectiva da busca pela implementação prática de programas de renda básica de cidadania, são apresentados os principais conceitos e casos concretos, assim como estratégias multidisciplinares. Conceitos de Microeconomia, Macroeconomia, Sociologia, Administração Pública, Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Trabalhista, Direito Empresarial e Direitos Humanos são recorrentemente abordados quando se trata de uma política tão complexa e controversa. Colocar em prática uma política pública dessa natureza encontra entrave na onerosidade aos cofres públicos e na polêmica de cunho ideológico acerca da natureza e dos objetivos alcançados de tal iniciativa, mesmo que existam resultados contundentes que comprovam a eficácia de programas similares.

Os programas de transferência de renda dividem opiniões entre o público mais leigo e domado pelas paixões ideológicas, cujo senso comum naturalmente apresenta o “dar dinheiro sem trabalhar” como meio de criar gerações de “vagabundos”, ao mesmo tempo em que converge o posicionamento de especialistas acerca da ampliação desses programas. O que acontece, na prática, é que as pessoas deixam de passar fome ou de se sujeitar a situações degradantes na busca por sustento. São muitos os exemplos de programas de transferência de renda que se apresentam exitosos. A tendência, em regra, é que as pessoas busquem a melhora nas condições de vida, sendo a renda básica um pontapé inicial, uma garantia de atendimento às necessidades básicas. A longo prazo, na sociedade da escassez de necessidade da mão de obra humana, a busca por atividades de desenvolvimento pessoal, por profissões que de fato agreguem ao interesse e gosto dos indivíduos e por aprimoramento artístico, científico e intelectual será a tendência majoritária, em detrimento do atual modelo capitalista do trabalho pela sobrevivência e a vivência pelo trabalho que a grande maioria enfrenta.

Diversos pensadores ao longo da História, pesquisadores e figuras públicas entendem que a distribuição de riquezas e garantia de acesso às necessidades básicas da vida em sociedade, em especial para a população mais pobre, é imprescindível para atenuar os efeitos danosos da maior crise do capitalismo que está por vir: o desemprego oriundo da automação dos meios de produção. Com o desemprego há desaceleração do consumo, aumento da violência, retrocesso social no âmbito da efetivação das Políticas de Estado e um colapso no estado de bem estar social. Por isso, especialistas de diversas correntes de pensamento têm defendido a Renda Básica Universal como saída para a grande crise que está por vir.

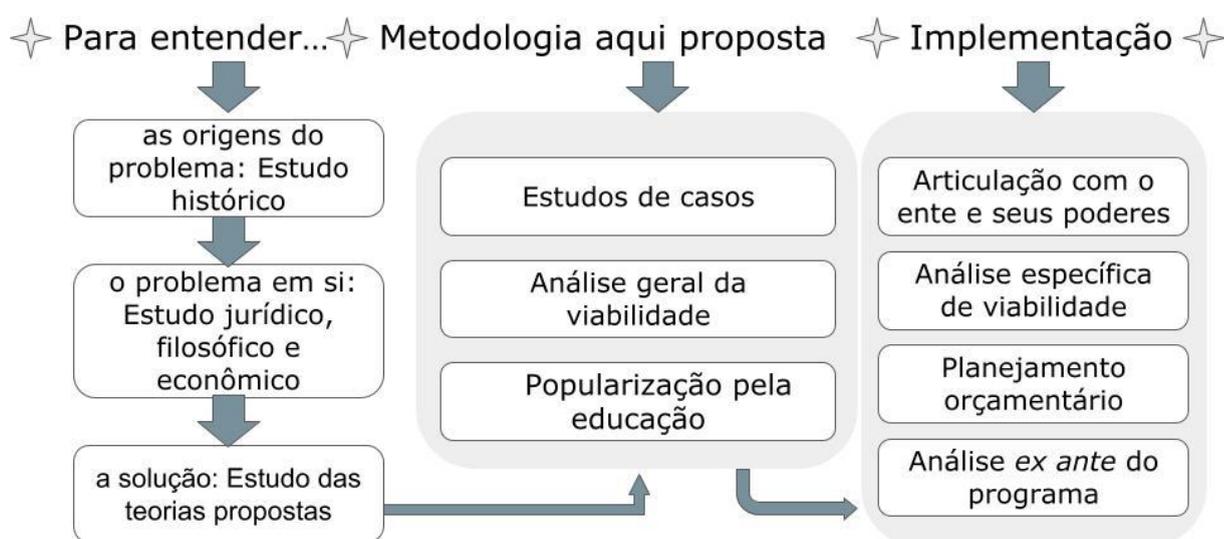
O futuro do mercado de trabalho será dominado pelas máquinas, isso é um fato. Acredita-se que uma boa parte dos postos de trabalho que hoje estão sob força humana serão perdidos em poucos anos e décadas, dando espaço à automação. Resta a médio prazo, portanto, desemprego e crises econômicas geradas pela desaceleração do consumo, além da crise do estado de bem-estar social. A situação se agrava ainda mais com as mudanças climáticas e a escassez de recursos naturais.

Contudo, o maior entrave de todos é a questão orçamentária. Em muitos lugares onde a renda básica é implementada essa é uma questão central. No Alasca, por exemplo, cada cidadão, do mais rico ao mais pobre, tem direito a uma parcela correspondente do dividendo de uma atividade econômica, que no caso são os *royalties* da exploração do petróleo. A curto prazo, o modelo aqui apresentado pode ser implementado por entes públicos, com foco em municípios, com superávit oriundo das próprias receitas ou que possuem uma atividade

econômica estatal considerável. Contudo, uma ideia aqui defendida nesta monografia é da criação de contribuição especial para manutenção do sistema de redistribuição e a tributação de natureza vinculada da automação.

O método da implementação consiste, portanto, em apresentar as variáveis e estratégias para que o ente viabilize e consiga implementar a política pública. Todavia, o planejamento pré cogitação de uma proposta concreta requer estudo e planejamento.

### Fluxograma metodológico pré-preparação de proposta para RBC



Fonte: produzido pelo autor.

Esta pesquisa, como um todo, está organizada de modo a servir de consulta para pessoas interessadas em saber mais sobre a Renda Básica de Cidadania, sejam leigas ou não no assunto, ou que estejam engajadas pela implementação prática.

Por isso, entender qual a problemática e as suas origens, antes mesmo de serem apresentadas as soluções, é imprescindível. Em posse das soluções teóricas apresentadas, uma implementação prática pressupõe conhecer o que já foi feito de similar ao longo da história e conhecer outros modelos de programa análogo, seguindo aquilo que se considera uma renda básica incondicional, paga em dinheiro e não em produtos ou serviços, e não focalizada. Também pressupõe uma análise geral de viabilidade política e econômica, o que significa saber se é possível de ser implementado e sob quais parâmetros. Por fim, a educação cidadã como meio de popularização da proposta de uma RBC.

Atendidas essas ações em retro, em especial das ações metodológicas, é possível que qualquer pessoa, mesmo sem ter tido um conhecimento prévio aprofundado no assunto, possa colaborar qualitativamente no desenvolvimento de um programa de renda básica cidadã, da qual a fase de implementação em si, junto ao ente público, ainda não é objeto desta pesquisa.

#### **4.1 Breve estudo de casos: alguns dos programas que mais se aproximam da Renda Básica Universal no Brasil e no mundo**

A Renda Básica Universal, como direito de cidadania aplicável a todos os membros de uma determinada comunidade ou povo, é uma proposta ousada e em fase de experimentação em muitas regiões do mundo. Como todo experimento, fracassos acontecem e sucessos também. De toda experiência, boa ou ruim, pode-se tirar uma lição. Aprender com erros e replicar os acertos. Todavia, dentre muitos casos de sucesso, alguns merecem destaque pela sua eficiência e universalidade, e compreendê-los é fundamental para a confiabilidade na eficácia da iniciativa.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021) Maricá é um município do Estado do Rio de Janeiro de 168 mil habitantes. De acordo com os censos do IBGE, possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,765, uma taxa de escolarização da faixa dos 6 aos 14 anos de 96,4% (IBGE, 2010) e uma taxa de mortalidade infantil de 8,5 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE, 2020). Ademais, o que chama atenção é o PIB per capita do município, um dos maiores do Brasil, na faixa dos R\$232.761,15 (IBGE, 2019), ocupando a primeira colocação no ranking estadual e a 16ª no nacional, e uma receita de R\$1.203.483,64 x 1.000 (IBGE, 2017). Dessa receita, 77,8% corresponde a fontes externas (IBGE, 2015). Essas informações estão contidas no anexo B, extraído do Portal Cidades (IBGE, 2022).

Essa quantia tão elevada de receita para um município de porte médio se deve, em boa parte, aos *royalties* do petróleo. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios - CNM (2022), o município de Maricá recebeu entre os anos de 2013 a 2021 a quantia de R\$ 9.520.529.192,57 em *royalties*, figurando entre os mais beneficiados da distribuição de dividendos públicos do pré-sal. A verba é essencial para implementação de políticas públicas para o incentivo da economia na cidade.

Desde 2013, Maricá tem implementado um programa de transferência de renda que atende uma parcela significativa da população. O programa é chamado de Renda Básica de

Cidadania e utiliza uma moeda local para a distribuição de recursos, chamada Mumbuca. De acordo com o próprio sítio eletrônico da Prefeitura de Maricá (2021), a moeda social Mumbuca é considerada a mais forte do gênero no país, tendo beneficiado 42 mil pessoas desde sua implementação:

Desde 2013, mais de 42 mil maricaenses em vulnerabilidade são beneficiados pelo programa de Renda Básica de Cidadania (RBC), que fornece 170 mumbucas mensais (equivalentes a R\$ 170) para serem utilizadas em 12 mil estabelecimentos comerciais credenciados. (MARICÁ, 2021).

Além do benefício de transferência de renda à população mais pobre, o Banco Mumbuca, banco social que faz a gestão da moeda local de Maricá, também oferece linhas de crédito para empreendedores, isenção no transporte público para beneficiários, um auxílio emergencial ao trabalhador durante o período de pandemia, dentre outros.

A moeda social local tem a relevância de fortalecer a economia do próprio município. Uma vez que os cidadãos recebem a importância em Mumbuca, com cotação indexada em paridade com o Real, só poderão gastar nos estabelecimentos que aceitam a moeda.

A iniciativa é apresentada como “cartão postal” de Maricá. O município é reconhecido internacionalmente pela sua política de distribuição de renda e economia solidária e deve servir de estudo de caso relevante para entes públicos que venham a avaliar a viabilidade econômica de propostas congêneres, em especial àqueles que já recebam algum tipo de dividendo de atividade econômica ou forte arrecadação tributária.

Outro caso relevante no contexto internacional é o da Renda Permanente do Alasca, programa de Renda Básica de Cidadania que distribui igualmente e anualmente os dividendos públicos da atividade econômica para todos os cidadãos, independente de quanto cada um ganha em suas respectivas atividades. Trata-se, portanto, de uma política social não focalizada e apresenta um caráter de universalidade, a finalidade de uma Renda Básica de Cidadania. Assim como Maricá, o Alasca também tem como fonte de financiamento *royalties* da atividade petrolífera.

De acordo com José F. R. Gonçalves e Helena G. J. Soares (2020), em artigo intitulado *Os impactos esperados para a população mais pobre durante a crise da COVID-19 e sua influência para a implementação da Renda Básica de Cidadania*, publicado na Ed. I de 2020 da revista *XI de Agosto*, afirma que os mais de 700 mil habitantes do Alasca recebem anualmente a quantia média de dois mil dólares de um “fundo social da riqueza”, denominado Fundo Permanente do Alasca.

No trabalho de Karl Widerquist e Michael W. Howard (2012) intitulado *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model*, ou *Dividendos do Fundo Permanente do Alasca: Examinando sua Adequação como Modelo*, há uma análise de como a Renda Básica Universal do Alasca pode ser implementada, seguindo o modelo daquele Estado americano. O estudo também levanta questões éticas quanto à fonte de custeio, que na tese de alguns autores que lhe serviram de referência incentiva o apoio popular ao extrativismo de petróleo. Aponta, também, que outras fontes de custeio podem ser buscadas, como dividendos de outras atividades econômicas que podem ser desenvolvidas.

Os dois modelos, tanto do Alasca quanto de Maricá, apresentam similaridades e diferenças. Os dois têm como fonte de financiamento dividendos de atividade econômica, no caso os *Royalties* do petróleo de suas respectivas regiões. Maricá tem uma moeda local, o que permite que os benefícios, dados em Mumbuca, possam movimentar a economia local, gerando emprego e renda. No Alasca, o dividendo é dado anualmente e de modo universal, em dólares. Já em Maricá os benefícios são dados, em regra, em parcelas mensais. Embora o município ainda tenha seus projetos focalizados, ou seja, para atender públicos específicos, sua abrangência é muito extensa e planeja universalizar o programa. O fato de Maricá conseguir tornar-se referência nessa política pública é um fator positivo para a receptividade perante a opinião pública.

#### **4.2 Análise da Lei 10.835/2004 e a viabilidade da RBC: das limitações econômicas à governabilidade e governança**

Existem limitações que dificultam a implementação de uma Renda Básica Universal. A inviabilidade econômica é a principal delas.

O Princípio da Reserva do Possível escusa o ente público de prover bem ou serviço público baseado na limitação orçamentária. Direitos como educação, saúde, assistência aos desamparados, transporte, dentre outros, cuja garantia é responsabilidade do Estado, tornam-se limitados quando não há recursos suficientes para provê-los em sua integralidade e universalidade. O Princípio da Reserva do Possível, contudo, deve ser expressamente provada pelo ente público para ter validade e sustar a obrigação de agir do Estado, em casos pontuais, na satisfação de direitos sociais ou de ordem social.

Todavia, a Reserva do Possível não pode ser usada para toda e qualquer situação. Existem direitos que devem ser minimamente atendidos para assegurar o Estado de bem-estar

social. Tratam-se de direitos fundamentais essenciais para uma vida digna, que incluem saúde, alimentação, educação, segurança pública, dentre outros. São, portanto, esses direitos que limitam o Princípio da Reserva do Possível, este que não pode ser aplicado de forma irrestrita, constituem o Princípio do Mínimo Existencial.

Ademais, a aprovação da EC 95/2016, que impôs um teto de gastos públicos por vinte anos, apresenta-se como fator limitante do investimento em políticas sociais. Como pontua Cynara Monteiro Mariano (2017), em seu artigo intitulado *Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre*, e publicado na Revista de Investigações Constitucionais da UFPR, vol. 4:

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira. (MARIANO, 2017, p. 261).

A RBC se trata de um programa que implica custos ao erário, e um custo elevado para que se implemente universalmente a todos, do mais rico ao mais pobre, e de forma satisfatória, capaz de suprir as necessidades básicas de consumo na vida em sociedade. Por isso, muitas iniciativas de renda básica iniciam-se como política focalizada, geralmente nos mais pobres. O estágio mais ou menos elevado depende do quanto de recurso há disponível para ser alocado na iniciativa. No tópico anterior, ambos os exemplos apresentam *royalties* do petróleo como fonte de custeio.

Por isso, e atendendo a Reserva do Possível quanto à limitação orçamentária e em caráter experimental, os programas de transferência de renda precursores de uma RBC devem atender estágios que se expandem. Como expressa o art. 1º, parágrafo 1º da Lei 10.835 de 2004 (anexo A), ao dizer que a abrangência mencionada no *caput* do artigo deve ser alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. O tal *caput* do artigo 1º afirma que a renda básica de cidadania é um direito de todos os brasileiros

residentes no Brasil e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos, independente da condição socioeconômica, de receber um benefício monetário anual.

O parágrafo 2º do art. 1. da mesma lei afirma que o benefício deve ser igual para todos e suficiente para atender despesas mínimas de cada pessoa com saúde, alimentação e educação, e levando em consideração o grau de desenvolvimento do País e também as possibilidades orçamentárias. Essa afirmação demonstra a preocupação do legislador com as limitações de orçamento face a necessidade de se atender as necessidades básicas, equilibrando a relação entre Reserva do Possível e Mínimo Existencial.

Os parágrafos 3º e 4º tratam da possibilidade do pagamento ser em parcelas mensais e da não tributação do benefício para fins de Imposto de Renda de Pessoas Físicas, respectivamente.

Além da Reserva do Possível, a 10.835/2004 também se atenta no artigo 2º, ao que deve-se estabelecer de limites na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101/2000, em seus artigos 16 e 17, que tratam da geração de despesa e da despesa obrigatória de caráter continuado, respectivamente (BRASIL, 2000, art 16 e art 17).

Além das limitações orçamentárias, a manifestação da vontade política também é importante para o sucesso da RBC. A governabilidade pressupõe um interesse do executivo em implementar e o apoio do legislativo, assim como aceitação por parte da opinião pública. Como visto na pesquisa de opinião apresentada no próximo tópico, uma iniciativa como a RBC tem considerável aceitação popular, embora ainda existam traços das crenças propagadas pelos meios de comunicação.

#### **4.3 O papel da educação libertadora para o exercício da cidadania: divulgar a RBC é fundamental para sua implementação**

A divulgação da Renda Básica de Cidadania é fundamental para sua popularização e fortalecimento das discussões. Na prática, isso é possível através de uma série de ferramentas, dentre elas a divulgação nos meios de comunicação, conversas e, principalmente, de uma educação cidadã. Uma educação que discuta os direitos fundamentais e a questão fiscal, e para esta existe a denominada Educação Fiscal, é extremamente importante para a criação de gerações de pessoas que entendem os problemas sociedade onde estão inseridas e refletem sobre as soluções.

O ensino jurídico nas escolas, ao que trata de Direitos e Garantias Fundamentais e a interdisciplinar Cidadania, seja na grade curricular ou como atividade complementar, satisfaz parte do arcabouço dessa proposta. Pode ser apresentado sob a nomenclatura disciplina, curso ou oficina, a depender da extensão (quanto de conteúdo e de tempo para passá-lo) ou natureza (se faz parte ou não da grade curricular ou é atividade extracurricular ou externa).

A educação jurídica com foco em Cidadania e Direitos e Garantias Fundamentais, tais quais preconizados na Constituição Federal, foi objeto de ações do programa de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará EDUP - Por uma Educação e Universidades Populares, sob orientação da profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

Dentre as ações do programa, um dos projetos era um ciclo de oficinas nas escolas com a temática Cidadania e Direitos e Garantias Fundamentais<sup>4</sup>, ocorridas durante o ano de 2019. A ação consistia de uma série de dinâmicas e conversas que apresentavam os dispositivos constitucionais e os contextualizava na realidade dos alunos (anexo C).

Esse projeto apresentou resultados muito positivos quanto ao interesse dos estudantes sobre a matéria abordada e sobre as ciências jurídicas, identificado principalmente pelo feedback da escola e pelos pedidos de retorno. E, a proporção em que os assuntos tomavam forma com a realidade surgiam discussões sobre os problemas sociais e as possíveis soluções. Desta forma, a renda básica, com todas as suas qualidades e dificuldades, pode se apresentar como uma solução ao problema da desigualdade de renda.

A educação é uma dos principais meios de se divulgar a proposta da Renda Básica de Cidadania. Muitas das pessoas que são contra ela aderem uma posição estrita e sem muito subsídio de informações quanto à intervenção do Estado ou, o que é o mais comum, nem sequer ouviu falar dela.

Para compreender melhor as percepções das pessoas acerca da temática, assim como dos programas de transferência de renda e as políticas sociais como um todo, foi realizada uma pesquisa que entrevistou 153 participantes<sup>5</sup>, com idades entre 18 e 62 anos, para identificar os padrões de percepção acerca do tema. Trata-se de uma amostragem pequena e localizada, tendo cerca de 90% dos entrevistados no Estado do Ceará, não refletindo necessariamente o pensamento médio da população brasileira. As questões apresentavam

---

<sup>4</sup> Destaca-se que o tema das oficinas era Cidadania e Direitos e Garantias Fundamentais. Embora não tenha foco na renda básica, a metodologia empregada é perfeitamente aplicável em uma abordagem específica da matéria de RBC.

<sup>5</sup> Frisa-se que a amostragem é composta de um grupo amplamente heterogêneo, de pessoas que aleatoriamente receberam, por meio de suas redes sociais, o formulário com o questionário através da aplicação *Google Forms*. Uma pesquisa mais quantitativa e qualitativamente segmentada é pensada para um projeto de continuidade deste trabalho.

enunciados (anexo D) que comumente divide opiniões no senso comum, utilizando a Escala de Likert<sup>6</sup> para extrair posicionamentos para além da concordância e discordância absolutas. A partir dessas percepções, é possível estabelecer um conjunto de proposições que desmistifiquem alguns pontos e sirvam de referência para a redação de um material educativo.

Analisando as respostas, observa-se que 35,9% dos entrevistados consideram que o Bolsa Família é um programa fácil de fraudar, enquanto 32% discordam, outros não souberam ou ficaram indecisos (anexo E). Há, então, opiniões muito díspares acerca da confiabilidade do método de inscrição em um programa focalizado e que exige critérios específicos.

Sobre a transferência de renda tornar ou não as pessoas preguiçosas, 85,6% discordam do enunciado de que as pessoas ficam mais preguiçosas, enquanto 6,5% concordam (anexo M). De fato, a transferência de renda, por seu caráter auxiliar e incapacidade de suprir as necessidades básicas, não consegue satisfazer a necessidade de renda de um indivíduo, fazendo-o buscar por uma renda principal, mas sem precisar se sujeitar a qualquer tipo de trabalho, formal ou informal. Suplicy (2013) também defende esse argumento que refuta a tese da preguiça.

Sobre a possibilidade de famílias pobres terem mais filhos para aumentar o valor do benefício, 74,5% discordam que isso ocorra e 15,1% concordam (anexo F). De fato, como pontua Sonia Rocha (2013, p. 144), o efeito natalista não ocorre no caso do Bolsa Família, citando estudos que comprovam a tese. De acordo com a pesquisadora, “o baixo valor da transferência não compensa os gastos adicionais com uma criança e, nesse sentido, dificilmente o PBF representaria um incentivo à natalidade.”

Nota-se um pessimismo quanto ao aumento do desemprego, ao empobrecimento da população e à precarização do trabalho. Dos entrevistados, 12,4% discordam que isso vá ocorrer, enquanto 69,9% concordam (anexo G).

A grande maioria considera que saúde e educação são direitos que devem ser garantidos pelo Estado. Sobre a saúde e a educação, 96,1% discordam que a saúde e a educação deveriam ser de exclusiva tutela privada e o Estado não deveria dar suporte, enquanto 2% concordam (anexo H e J). A maioria, 94,8% dos entrevistados, discordam da expressão “deveria ensinar a pescar ao invés de dar o peixe”, muitas vezes associada ao programa Bolsa Família e outros de mesma natureza (anexo I). O que pode demonstrar uma

---

<sup>6</sup> A Escala de Likert, amplamente utilizada em pesquisas de opinião, mede percepções das pessoas acerca de determinado tema para além de respostas binárias, de concordância ou de discordância. Para efeito de simplificação na análise de resultados ao longo do texto, as concordâncias e discordâncias parciais são unificadas com as absolutas. Para entender melhor as variações de opiniões, consultar gráficos dos anexos de E a M.

percepção popular de que o Bolsa Família não é um programa assistencialista, mas sim uma política assistencial de eficácia comprovada.

Outro ponto interessante da pesquisa foi a apresentação da hipótese de cortar gastos com outros direitos sociais para satisfazer uma política de transferência de renda. Assim como a grande maioria respondeu que o estado deve garantir saúde e educação, a maioria também discorda de cortar outros gastos para priorizar a transferência de renda, totalizando 66% (anexo L). Destarte, tem-se que a percepção de que a transferência de renda é uma política pública relevante, mas que sua implementação se dê concomitante com outras políticas sociais.

Por fim, a maioria também acredita que o recebimento do benefício deva ser condicionado à contrapartida por parte do beneficiário. Enquanto 88,1% acreditam que a transferência de renda deva ser condicionada a fatores como filhos na escola, acompanhamento pré-natal, etc., apenas 3,3% acham que não deveria haver condicionantes (anexo K).

O fator condicionante é um ponto crucial quando se discute a Renda Básica Universal. Em situação de atendimento pleno, em estágio final, a renda básica é universal, aplicável a todos os cidadãos, e incondicionada, isto é, não necessita de qualquer contrapartida. Os fatores muitas vezes narrados como condicionantes em outros programas de transferência, como Bolsa Família, são fundamentais para garantia do estado de bem-estar social e por isso a renda também serve para incentivar a atitude positiva do benefício, mas são prescindíveis como condição de obtenção de uma Renda Básica de Cidadania, cujo foco é a renda em si o critério é a cidadania em sentido lato, como parte do povo ou população do ente que o instituiu.

## **5 CONCLUSÕES**

Para entender o cerne do problema que a RBC quer solucionar, é preciso conhecer a história das desigualdades sociais, em especial da desigualdade de renda, desde os primórdios até os tempos atuais, passando pela transformação do pensamento econômico à proporção do surgimento das dimensões de direitos fundamentais. Ademais, entender a fundamentação ética e jurídica que versa sobre a concentração de renda e a pobreza é essencial para a elaboração de propostas que convirjam com a ideia defendida nesta monografia.

Além do conhecimento sobre a fundamentação teórica da RBC, é preciso conhecer os casos de sucesso em fase de implementação, para então articular com o ente e buscar a aplicação na prática de uma propositura que se aproxime ao máximo dos moldes da RBC, com universalidade, com igualdade, com periodicidade, pecuniária e como uma subvenção à busca pelo suprimento de direitos sociais, sem exigência de contrapartida.

A partir da análise dos estudos de caso, assim como dos dispositivos da Lei 10.835/2004, pode-se concluir que a limitação orçamentária é um fator preponderante para a implementação da renda básica de cidadania. Nos casos apresentados, ter acesso a uma fonte de financiamento é imprescindível para o sucesso das iniciativas, tanto na Renda Básica de Cidadania de Maricá como do Fundo Permanente do Alasca.

A própria terminologia de uma Renda Básica permanente, como é chamado o fundo alasquiano, se torna paradoxal quando se vincula à extração de um recurso natural finito, como o petróleo. Ora, seria então um “eterno enquanto dure” e não algo perene, no sentido de ser realmente duradouro e sem previsão de término. Portanto, a busca por fonte de custeio alternativas deve fazer parte do planejamento a longo prazo. De todo modo, surge o questionamento se haverá necessidade ainda, a longo prazo, de uma política de distribuição de renda de modo a garantir as necessidades básicas das pessoas ou elas serão plenamente atendidas em um estágio muito posterior. E, enquanto perdurar o sistema capitalista, da acumulação pela acumulação, sem um programa alternativo eficiente para reduzir as desigualdades provocadas pela concentração de renda e marginalização econômica, a resposta é sim.

É possível, inclusive, que um ente estabeleça de início uma política de RBC sem necessariamente comprometer o orçamento a fundo. Uma pecúnia anual, a todos os seus cidadãos, ou a uma percentagem elevada dos mais pobres, em um valor simbólico mas não irrisório, já é um bom começo. Iniciativa como essa pode ser inspiradora e estimular a popularização da RBC. A fonte de custeio pode ser diversa, desde dividendos de atividade econômica a emendas parlamentares. Como exemplo, uma cidade de 5 mil habitantes e que recebe uma emenda de 750 mil, é capaz de garantir a cada cidadão 150 reais ao final do ano. Destaca-se, que nesse caso de uma “RBC simbólica”, é fundamental que seja estimulado o debate da renda básica de cidadania no município, para que a ideia se popularize e ganhe concretude e aceitabilidade perante a opinião pública. A mera transferência de renda, sem ao

menos mencionar a renda básica de cidadania atrelada a ela, pode ser confundida com coisa diversa<sup>7</sup> e fugir do escopo do que se almeja, que é popularizar a iniciativa.

Outro elemento importante a ser ponderado nesta monografia é o caráter educacional da popularização da proposta. Atividades realizadas em escolas, com oficinas, palestras, gincanas, dentre outras ferramentas lúdicas são importantes para a popularização da RBC, tal como as iniciativas nas escolas do programa EDUP, da Faculdade de Direito da UFC, sobre Direitos e Garantias Fundamentais e Cidadania.

Cabe observar a resistência de setores da sociedade brasileira à políticas distributivas, abordada no referencial teórico. Preconceitos, patrimonialismos e o desejo pela manutenção das estruturas tradicionais de classe ainda são comuns em parte da classe média. Todavia, o pensamento médio vai mudando a proporção em que os programas de transferência de renda são mais divulgados e sua eficácia é comprovada. Uma prova contundente dessa mudança são os resultados apresentados pela pesquisa de opinião conduzida para esta monografia.

Outro elemento que despertou ainda mais o interesse do público em geral sobre a renda básica foi a crise da COVID-19. Durante o período de pandemia, diversos países, inclusive o Brasil, implementaram políticas de auxílio emergencial para seus cidadãos. A política ampla gerou debate nos meios de comunicação e nos espaços de discussão acerca da renda básica de cidadania. Ademais, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, podem ser considerados precursores do que um dia se tornará uma RBC em seu estágio ideal de implementação.

Por fim, esta pesquisa trata até aqui da fundamentação histórica, econômica, filosófica e jurídica acerca da desigualdade, assim como das soluções para combatê-la, tal como a RBC, cerne desta monografia. Também apresenta estudos de casos e fundamentação legislativa quanto à Renda Básica de Cidadania, assim como estratégia para divulgação da proposta através da educação.

Cabe à continuidade desta pesquisa a sua implementação, na prática, junto a um ente público. Dentre as ações são cabíveis a articulação política, a análise da viabilidade econômica seguindo os ditames da Lei Complementar nº 101/2000, como prevê a Lei 10.835/2004, as análises ex-ante e ex-post como recomendam os manuais dos órgãos de controle, a continuidade de um projeto educativo voltado à divulgação da RBC, com

---

<sup>7</sup> Sem a devida apresentação da natureza da iniciativa, a política pública pode sofrer usurpação política e má interpretação. Por exemplo, agentes públicos de oposição a um Executivo que implemente uma incipiente RBC podem acusá-lo equivocadamente de “compra de voto”, manutenção de “curral eleitoral” ou qualquer coisa congênere. Por isso, é preciso que, associada uma RBC em estágio inicial, também se tenha educação cidadã com foco nessa política social.

palestras, gincanas e produção de material educativo lúdico, tais como cartilhas, vídeos e jogos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação da grande imprensa**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?**. Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, atualizada até a Emenda Constitucional nº 119, de 2022. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 24 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

TRINDADE, Cançado. **Cançado Trindade Questiona a Tese de "Gerações de Direitos Humanos" de Norberto Bobbio**. DHnet - Direitos Humanos na internet. Disponível em: [https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado\\_bob.htm](https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm). Acesso em: 05 abr. 2022.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A., 2014.

FERNANDES, Cláudio. **O que foi a Crise de 1929?. Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-a-crise-1929.htm>. Acesso em: 02 de junho de 2022.

FERNANDES, Daniela. **4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório**. BBC News Brasil. Paris, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 12 abr. 2022.

FREITAS, Eduardo. **Divisão Internacional do Trabalho (DIT)**. Portal Mundo Educação. Disponível em: Acesso em 03 de mai. 2022.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GALBRAITH, John Kenneth. **A Economia e o objetivo público**. São Paulo: Martins, 1975.

GINI Coefficient by Country 2022. World Population Review. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/gini-coefficient-by-country>. Acesso em: 20 mai. 2022.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Porto Alegre, RS. Globo, 1977.

HIGA, Carlos César. **Período Neolítico**. Mundo Educação. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/periodo-neolitico.htm>. Acesso em: 21 abr. 2022.

HIGA, Carlos César. **New Deal**. Mundo Educação. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-america/new-deal.htm>. Acesso em: 24 abr. 2022.

IBGE. **Maricá**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>. Acesso em: 09 jun. 2022.

IGNACIO, Julia. **O que são direitos sociais?**. POLITIZE. 03 nov. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/direitos-sociais-o-que-sao/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

KEYNES, John Maynard. **O fim do "laissez-faire"**. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) Keynes (Economia). São Paulo: Ática, 1983, p. 106-126.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como enfrentar a pobreza e a desigualdade: uma perspectiva internacional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

LACERDA, Bruno Amaro. **Direito Natural em Platão: As Origens Gregas da Teoria**. Curitiba, PR: Juruá, 2009.

LISSARGY, Gerardo. **Por que os EUA têm os piores índices de pobreza do mundo desenvolvido**. BBC News. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53562958>. Acesso em: 03 abr. 2022.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARICÁ, Prefeitura de. **Moeda Mumbuca completa 8 anos de benefícios à população de Maricá**. Prefeitura de Maricá. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2021/12/29/moeda-mumbuca-completa-8-anos-de-beneficios-a-populacao-de-marica/>. Acesso em: 09 jun. 2022.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo: texto integral**. Tradução de Ricardo Marcelino Palo Rodrigues. São Paulo: Hunter Books, 2014.

MORUS, Thomas. **Utopia**. Tradução de Anah de Melo Franco. Brasília, DF: Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2004.

MUNDIAL, Grupo Banco. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington D. C.: World Bank, 2017.

MUNICÍPIOS, Confederação Nacional dos. Manifesto Royalties - CNM. Disponível em: <https://royalties.cnm.org.br>. Acesso em: 02 jun. 2022.

PARIJS, Philippe Van. **Au-delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l'Etat-providence et de son dépassement**. Revista Mensal, n° 184, fevereiro de 1994, p. 5-29.

PAUGAM, Serge. **L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum**. Paris, Ministère de l'emploi et de la Solidarité, 1999.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

REGO, Walquiria Leão, PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **DISCURSO SOBRE ESTA QUESTÃO PROPOSTA PELA ACADEMIA DE DIJON: QUAL É A ORIGEM DA DESIGUALDADE ENTRE OS HOMENS, E SE É AUTORIZADA PELA LEI NATURAL**. Portal Domínio Público. Disponível em: <https://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000053.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

ROCHA, Sonia. **Transferência de renda: o fim da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. Barueri, SP: Manole, 2011.

SANDEL, Michael, J.. **Justiça: O que é fazer a coisa certa**. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SILVA, T. F. (org.). **Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. Brasília: ENAP, 2018.

SILVEIRA, Antonio Maria da. **Redistribuição de renda**. Revista Brasileira de Economia, vol. 29, 1975.

SOARES, Helena G. J., GONÇALVES, José F. R. **Os impactos esperados para a população mais pobre durante a crise da COVID-19 e sua influência para a implementação da Renda Básica de Cidadania**. Revista XI de Agosto, 1. ed. São Paulo: Centro Acadêmico XI de Agosto, 2020, p. 99-105.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Pedro, OSORIO, Rafael; PAIVA, Luís; SOARES, Sergei. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos**. Texto para Discussão, No. 2499. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2019.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

WIDERQUIST, Karl, HOWARD, Michael W. **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model**. Washington D.C.: Georgetown University, 2012.

WRIGLEY, E., SMITH, R.. **MALTHUS AND THE POOR LAW**. The Historical Journal. v. 63, p. 33-62, 2020.

## ANEXOS

## ANEXO A - LEI 10.835/2004, QUE INSTITUI A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004.**

Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

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

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

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

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

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

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

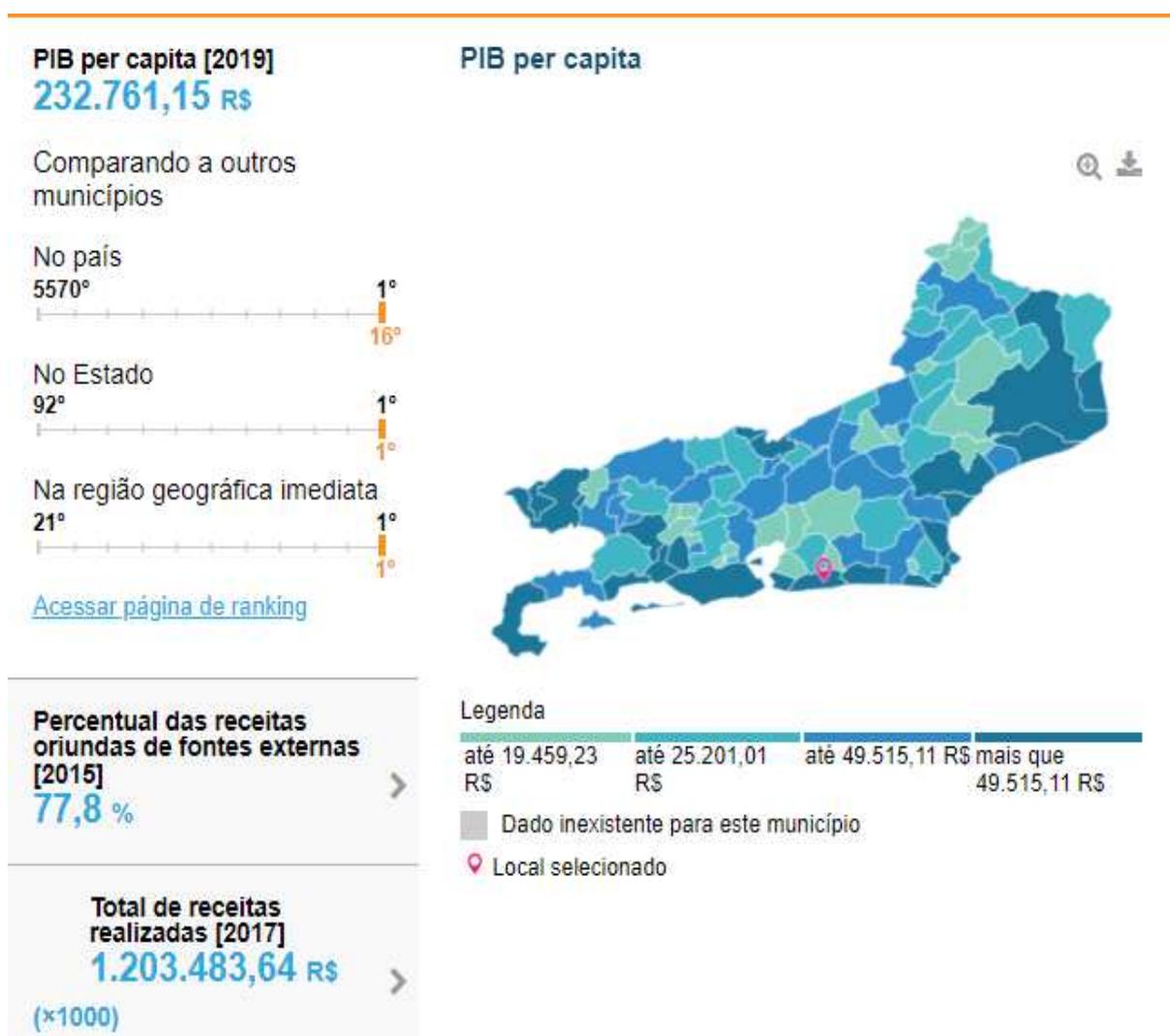
Antonio Palocci Filho

Nelson Machado

Ciro Ferreira Gomes

Fonte: Lei que institui a Renda básica de Cidadania e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

## ANEXO B: DADOS SOBRE A ECONOMIA PER CAPITA DE MACAÉ/RJ (IBGE, 2022)



Fonte: Portal Cidades. Extraído de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>. Acesso: 01/06/2022.

**ANEXO C: FOTOS DAS OFICINAS DO EDUP NA EEEP PAULO PETROLA SOBRE  
EDUCAÇÃO CIDADÃ E DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E PLANO  
DE TRABALHO - BOLSA DE EXTENSÃO EDUP 2019**



Fonte: Divulgação EDUP.



**PROGRAMA DE BOLSAS DE EXTENSÃO  
PLANO DE TRABALHO**

Nome do(a) Estudante: José Flávio Rocha Gonçalves
Título do Programa/Projeto: EDUP - Por uma educação e Universidades Populares
<p align="center">Descrição das Atividades a serem desenvolvidas de abril a dezembro de 2019</p> <p>O Programa de Extensão em Educação popular em Direitos Humanos, Cidadania e Democracia tem como objetivo geral aprofundar e promover a reflexão sobre os direitos humanos, a cidadania e a democracia e desenvolver ações de intervenção, instrumentalizando a reivindicação pela efetivação de direitos humanos e busca pela justiça social. Neste ano já realizamos o Momento Expressão, atividade inicial de apresentação do programa para novos e novas membros e membras. Realizaremos dois projetos, um será a pesquisa em Direito Econômico e Austeridade, a outra serão as ações em escolas e outras IES sobre formação em Direitos Humanos. Antes desta última, deverão haver formações daqueles e daquelas que participarão dessas atividades realizando visitas. Também realizaremos no meio do ano um curso sobre Direitos Humanos na própria Faculdade de Direito. Durante o semestre, além das atividades regulares programadas, ainda teremos ao longo do ano mesas, debates, cine-debates, rodas de diálogo, leituras de textos, oficinas, visitas, dentre outras.</p>
Local/Data Fortaleza, 20 de março de 2019.

Fonte: próprio autor.

**ANEXO D: PERGUNTAS CONTIDAS NO QUESTIONÁRIO: PESQUISA SOBRE  
PERCEPÇÕES ACERCA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RENDA BÁSICA  
UNIVERSAL**

ATENÇÃO: As questões objetivas abaixo apresentam premissas comumente ditas acerca dos programas de transferência de renda e dos direitos sociais, NÃO refletindo o posicionamento do autor do trabalho. Visam, portanto, entender percepções pessoais acerca da temática ao invés de obter respostas certas ou erradas. Por gentileza, leia com a máxima atenção e avalie as assertivas em escala de concordância de 1 a 5, sendo 1 = discordo totalmente, 2 = discordo, 3 = estou na dúvida/não sei responder, 4 = concordo e 5 = concordo plenamente. As respostas são confidenciais e os gráficos gerados automaticamente. Não serão divulgados nomes ou qualquer informação pessoal das pessoas entrevistadas.

ENUNCIADO: Os programas de transferência de renda (como Bolsa Família) tornam as pessoas preguiçosas?

ENUNCIADO: Em programas de transferência de renda cujo valor dado para as famílias depende do número de membros, as famílias beneficiárias buscam ter mais filhos com o objetivo de aumentar o benefício?

ENUNCIADO: O Bolsa Família parece ser um programa fácil de fraudar?

ENUNCIADO: Os programas como Bolsa Família deveriam ser extintos, pois "dão o peixe ao invés de ensinar a pescar"?

ENUNCIADO: Saúde não deveria ser um direito, pois adoecer é problema de cada um e as pessoas deveriam pagar o seu próprio tratamento, ao invés de esperar pelo Estado?

ENUNCIADO: A educação não deveria ser um direito, pois cabe a cada um buscar uma melhor educação para si, já que através dela o benefício de uma melhor vida (com melhores salários) é individual?

ENUNCIADO: Um programa de transferência de renda (como o Bolsa Família) deve obrigar uma contrapartida do beneficiário, como filhos na escola, acompanhamento pré-natal das grávidas, etc?

Em uma situação hipotética, para implementar o Auxílio Brasil (ou qualquer outro programa de transferência de renda) é necessário cortar gastos significativos em serviços públicos, inclusive saúde e educação. ENUNCIADO: Ainda sim o programa seria algo válido de se fazer?

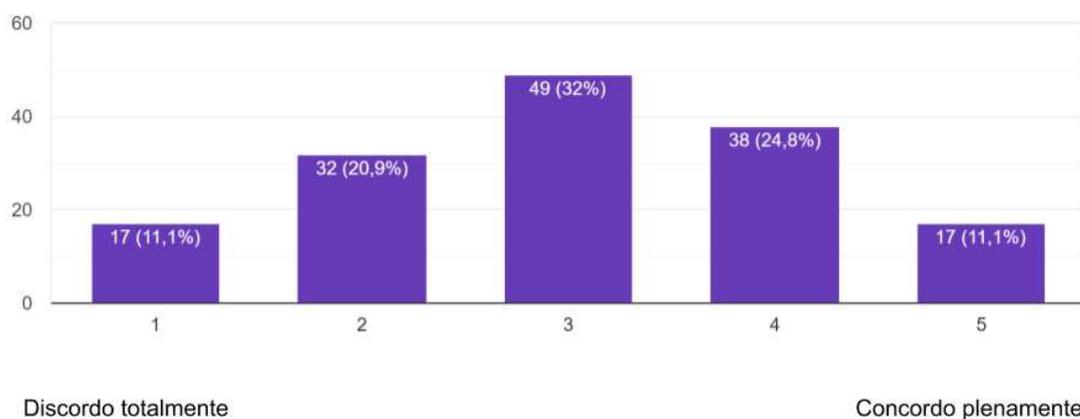
ENUNCIADO: O aumento do desemprego, o empobrecimento da população e a precarização do trabalho são uma tendência para o futuro?

Fonte: elaborado pelo autor.

**ANEXO E: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: O BOLSA FAMÍLIA PARECE SER UM PROGRAMA FÁCIL DE FRAUDAR?”**

ENUNCIADO: O Bolsa Família parece ser um programa fácil de fraudar?

153 respostas

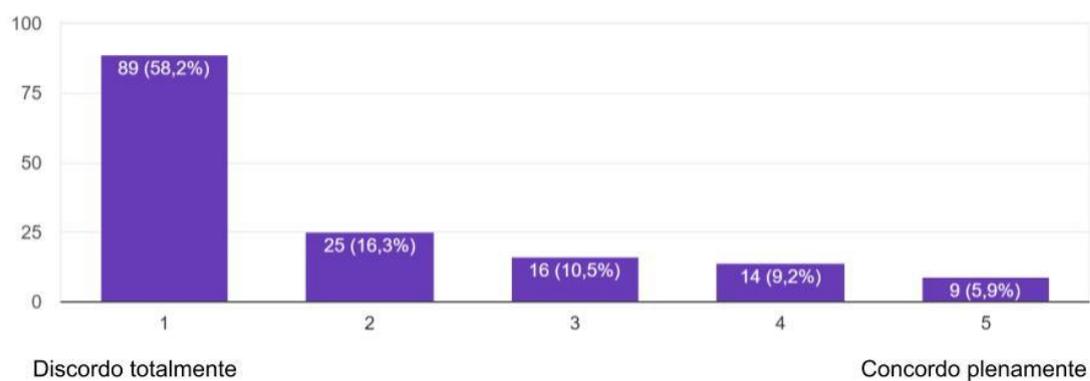


Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO F: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CUJO VALOR DADO PARA AS FAMÍLIAS DEPENDE DO NÚMERO DE MEMBROS, AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS BUSCAM TER MAIS FILHOS COM O OBJETIVO DE AUMENTAR O BENEFÍCIO?”**

ENUNCIADO: Em programas de transferência de renda cujo valor dado para as famílias depende do número de membros, as famílias beneficiárias b...is filhos com o objetivo de aumentar o benefício?

153 respostas

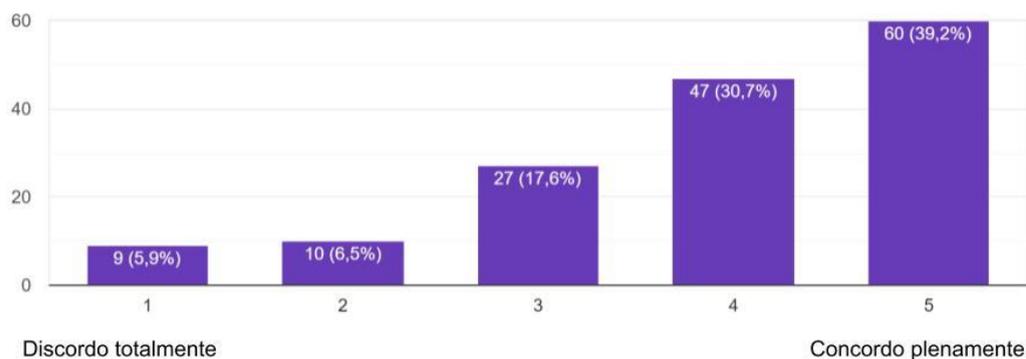


Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO G: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: O AUMENTO DO DESEMPREGO, O EMPOBRECIMENTO DA POPULAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO SÃO UMA TENDÊNCIA PARA O FUTURO?”**

ENUNCIADO: O aumento do desemprego, o empobrecimento da população e a precarização do trabalho são uma tendência para o futuro?

153 respostas

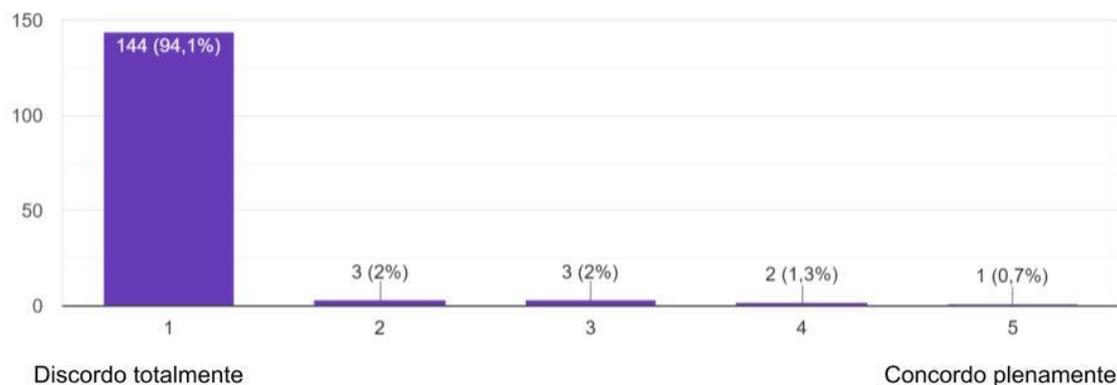


Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO H: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: SAÚDE NÃO DEVERIA SER UM DIREITO, POIS ADOECER É UM PROBLEMA DE CADA UM E AS PESSOAS DEVERIAM PAGAR O SEU PRÓPRIO TRATAMENTO, AO INVÉS DE ESPERAR PELO ESTADO?”**

ENUNCIADO: Saúde não deveria ser um direito, pois adoecer é problema de cada um e as pessoas deveriam pagar o seu próprio tratamento, ao invés de esperar pelo Estado?

153 respostas

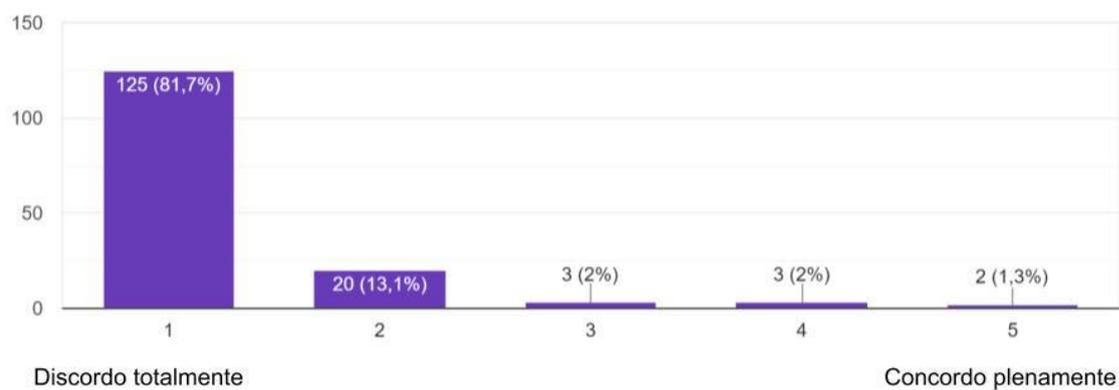


Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO I: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: OS PROGRAMAS COMO BOLSA FAMÍLIA DEVERIAM SER EXTINTOS, POIS “DÃO O PEIXE AO INVÉS DE ENSINAR A PESCAR”?”**

ENUNCIADO: Os programas como Bolsa Família deveriam ser extintos, pois "dão o peixe ao invés de ensinar a pescar"?

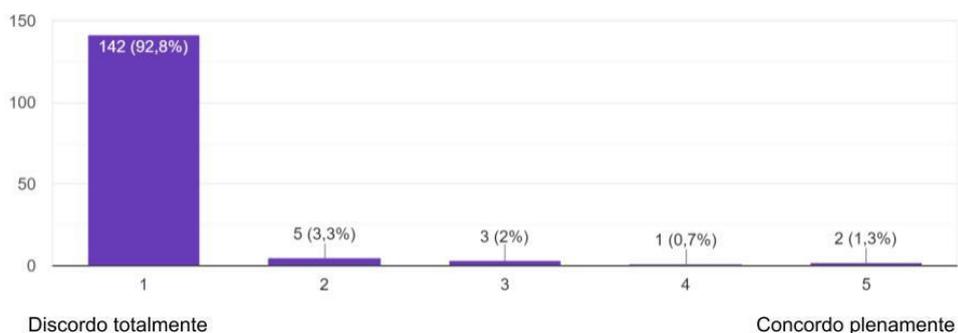
153 respostas



Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO J: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: A EDUCAÇÃO NÃO DEVERIA SER UM DIREITO, POIS CABE A CADA UM BUSCAR UMA MELHOR EDUCAÇÃO PARA SI, JÁ QUE ATRAVÉS DELA O BENEFÍCIO DE UMA MELHOR VIDA (COM MELHORES SALÁRIOS) É INDIVIDUAL?”**

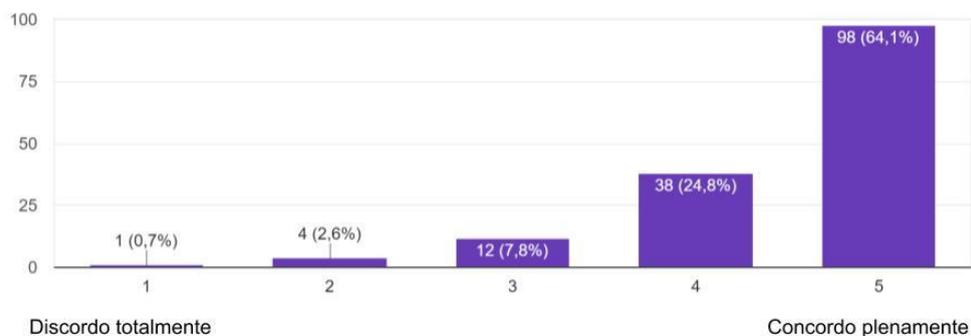
ENUNCIADO: A educação não deveria ser um direito, pois cabe a cada um buscar uma melhor educação para si, já que através dela o benefício d... melhor vida (com melhores salários) é individual?  
153 respostas



Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO K: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (COMO BOLSA FAMÍLIA), DEVE OBRIGAR UMA CONTRAPARTIDA DO BENEFICIÁRIO, COMO FILHOS NA ESCOLA, ACOMPANHAMENTO PRÉ-NATAL DAS GRÁVIDAS, ETC?”**

ENUNCIADO: Um programa de transferência de renda (como o Bolsa Família) deve obrigar uma contrapartida do beneficiário, como filhos na escola, acompanhamento pré-natal das grávidas, etc?  
153 respostas

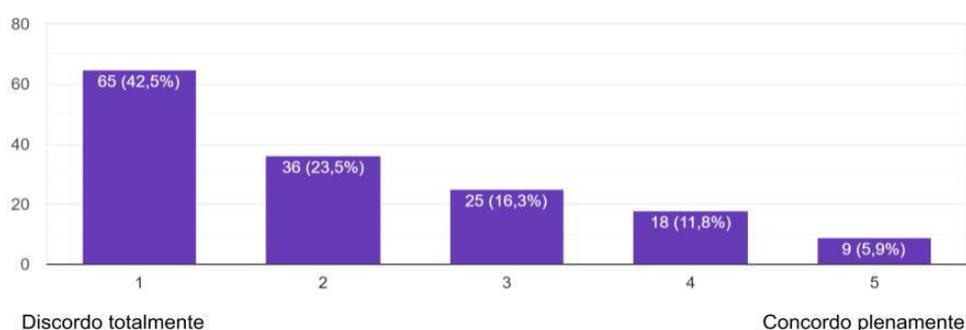


Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO L: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: EM UMA SITUAÇÃO HIPOTÉTICA, PARA IMPLEMENTAR O AUXÍLIO BRASIL (OU QUALQUER OUTRO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA) É NECESSÁRIO CORTAR GASTOS SIGNIFICATIVOS EM SERVIÇOS PÚBLICOS, INCLUSIVE SAÚDE E EDUCAÇÃO. ENUNCIADO: AINDA SIM O PROGRAMA SERIA ALGO VÁLIDO DE SE FAZER?”**

Em uma situação hipotética, para implementar o Auxílio Brasil (ou qualquer outro programa de transferência de renda) é necessário cortar gastos...inda sim o programa seria algo válido de se fazer?

153 respostas

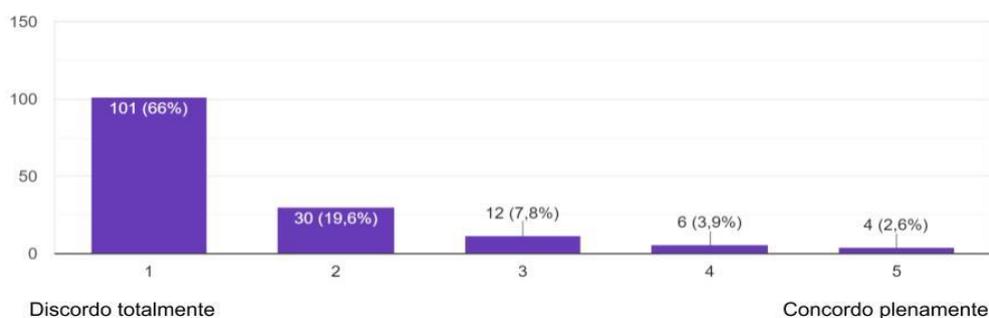


Fonte: produzido pelo autor.

**ANEXO M: RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO, “ENUNCIADO: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (COMO BOLSA FAMÍLIA) TORNAM AS PESSOAS PREGUIÇOSAS?”**

ENUNCIADO: Os programas de transferência de renda (como Bolsa Família) tornam as pessoas preguiçosas?

153 respostas



Fonte: produzido pelo autor.