

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL**

JOSÉ LEOPOLDO TIECHER BRONFMANN

RENDA BÁSICA UNIVERSAL:

Uma análise da necessidade, justiça e viabilidade jurídica no Brasil

Porto Alegre

2023

JOSÉ LEOPOLDO TIECHER BRONFMANN

RENDA BÁSICA UNIVERSAL:

Uma análise da necessidade, justiça e viabilidade jurídica no Brasil

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha

Porto Alegre

2023

B869r Bronfmann, José Leopoldo Tiecher.
Renda básica universal: uma análise da necessidade, justiça e viabilidade jurídica no Brasil / por José Leopoldo Tiecher Bronfmann. -- Porto Alegre, 2023.

160 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios, Porto Alegre, RS, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha, Escola de Direito.

1.Direitos fundamentais. 2.Renda – Distribuição – Brasil. 3.Programa de sustentação de renda – Brasil. 4.Desemprego e tecnologia. 5.Mercado de trabalho – Efeito das inovações tecnológicas. 6.Trabalho – Aspectos sociais. 7.Justiça social. 8.Inovações tecnológicas – Aspectos sociais. 9.Assistência social – Política governamental – Brasil. I.Rocha, Daniel Machado da. II.Título.

CDU 342.7
330.564(81)
331.101.5

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **RENDA BÁSICA UNIVERSAL: uma análise da necessidade, justiça e viabilidade jurídica no Brasil**, elaborado pelo mestrando José Leopoldo Tiecher Bronfmann, foi julgado adequado e aprovado, com recomendação para publicação, por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

Porto Alegre, 03 de março de 2023



Prof. Dr. Fabiano Koff Coulon

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Daniel Machado da Rocha

Membro: Dr. Cristiano Colombo (Participação por webconferência)

Membro Externo: Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy (Participação por webconferência)

Dedico este trabalho ao meu pai, Arão Bronfmann, e à minha mãe, Suely Minetto Tiecher Bronfmann, que sempre fizeram e fazem tudo que podem por mim. Obrigado por me ensinarem o que é amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, instituição comprometida com a qualificação do quadro de servidores, que proporcionou que esse Mestrado Profissional fosse por mim cursado.

Agradeço ao meu chefe, Gustavo Martins Baini, pela compreensão e por ter me concedido flexibilidade para que fosse possível cursar esse Mestrado Profissional.

Agradeço aos colegas de Mestrado pela troca de experiência, e, em especial, aos colegas também de Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, Igor, Fernanda e Eduardo.

Agradeço aos Professores do Mestrado Profissional de quem tive a oportunidade de ser aluno, por terem contribuído com meu aprendizado e evolução. A mente que se abre a uma nova ideia jamais volta a seu tamanho original.¹

Agradeço ao Professor Cristiano Colombo por ter me proporcionado, em coautoria, apresentação de artigo científico em congresso internacional, em Salta, Argentina.

Agradeço, em especial, ao Professor Orientador Daniel Machado da Rocha, pela orientação, colaboração, compreensão e paciência comigo ao longo do Mestrado.

Agradeço, sobretudo, à Deus, pelos bons momentos, e pela oportunidade de crescimento nos demais.

¹ EINSTEIN, Albert.

Em vez de infligir esses castigos horríveis, seria muito mais apropriado assegurar a todos algum meio de subsistência, de tal modo que nenhum homem se visse compelido por terrível necessidade a roubar, e depois pagar por isso com a morte².

²MORE, Thomas. **Utopia**. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020. p. 29.

RESUMO

Essa pesquisa tem como tema a viabilidade jurídica de implementação no Brasil de um programa de distribuição de renda sem condicionalidades. No contexto da sociedade da Quarta Revolução Industrial, cada vez mais presenciaram-se alterações na forma em que o trabalho está sendo prestado, seja com a migração de empregos para outras formas de trabalho, seja com a suplantação do ser humano por intermédio da automatização e digitalização de processos. Utilizou-se como objetivo geral perquirir se, e de que forma, um programa de distribuição de renda sem condicionalidades pode ser juridicamente adequado para a suceder a busca pelo pleno emprego no Brasil. Os objetivos específicos foram os elencados a seguir: a) descrever a história da assistência social, identificando as diferentes etapas de sua evolução no mundo e no Brasil, e identificando na atualidade o funcionamento e organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; b) analisar o contexto atual do trabalho e suas perspectivas à luz da Quarta Revolução Industrial; c) verificar de que forma a pobreza afronta a dignidade humana; d) perquirir acerca das diferentes concepções de justiça social, verificando se um programa de renda básica universal estaria de acordo com essas perspectivas; e) analisar a Renda Básica Universal como alternativa ao pleno emprego; f) analisar os elementos estruturantes e não estruturantes da renda básica universal; g) verificar a adequação jurídica da RBU, recomendando diretrizes para a implementação de um programa com essas características no Brasil. Assim, o primeiro capítulo pretendeu descrever a história da assistência social. Sob o segundo capítulo abarcou-se quatro distintos fatores que, conjuntamente analisados, fundamentam, dentro do escopo dessa pesquisa, a instituição de uma renda básica universal: 1) a Quarta Revolução Industrial e o desemprego tecnológico ameaçam tanto o tradicional posto de emprego como também novas formas de trabalho humano; 2) a pobreza, que pode ser resultado dos novos arranjos produtivos, não é condizente com a dignidade humana, que precisa ser preservada; 3) se o método encontrado for a instituição de um programa de distribuição de renda incondicional, há que se verificar que o dividendo social a ser entregue é socialmente justo; 4) por fim, comparou-se a estratégia da renda básica com a tradicional política do pleno emprego. Adotou-se, para alcançar as pretensões destes dois primeiros capítulos, o método hipotético-dedutivo, por meio de revisão

bibliográfica. Por intermédio da lógica dedutiva, pretendeu-se obter conclusões parciais acerca dos temas a que se direcionam cada um dos capítulos. No terceiro capítulo identificou-se os elementos estruturantes de um programa de renda básica, encontrando-se diferentes dimensões, que foram classificadas em sensíveis e não sensíveis, para, após, propor-se o melhor posicionamento em cada uma delas. Para tanto, a par de revisão bibliográfica e jurisprudencial, migrou-se para o método indutivo, a fim de encerrar a pesquisa com uma entrega a sociedade brasileira. Partindo da análise de precedentes, inferiu-se a melhor forma jurídica em vista da implementação da renda básica no Brasil.

Palavras-chave: Renda Básica Universal; Quarta Revolução Industrial; desemprego tecnológico; dignidade humana; justiça social.

ABSTRACT

This research has as its theme the legal viability of implementing in Brazil an income distribution program without conditionalities. In the context of the Fourth Industrial Revolution society, changes are increasingly being seen in the way labor is being provided, either with the migration of jobs to other forms of work, or with the supplantation of the human being through automation and digitalization of processes. The general objective was to investigate whether, and in what way, an income distribution program without conditionalities can be legally adequate to succeed the search for full employment in Brazil. The specific objectives were listed below: a) describe the history of social assistance, identifying the different stages of its evolution in the world and in Brazil, identifying the functioning and organization of the Unified Social Assistance System; b) analyze the current context of labor and its perspectives in the light of the Fourth Industrial Revolution; c) verify how poverty affronts human dignity; d) inquire about the different conceptions of social justice, verifying whether a universal basic income program would be in accordance with these perspectives; e) analyze Universal Basic Income as an alternative to full employment; f) analyze the structuring and non-structuring elements of universal basic income; g) verify the legal adequacy of the universal basic income, recommending guidelines for the implementation of a program with these characteristics in Brazil. Thus, the first chapter intended to describe the history of social assistance. Under the second chapter, four distinct factors are covered which, when jointly analyzed, give foundation, within the scope of this research, to the institution of a universal basic income: 1) The Fourth Industrial Revolution and technological unemployment threaten both traditional jobs and new forms of human work; 2) poverty, which can be the result of new productive arrangements, is not consistent with human dignity, which needs to be preserved; 3) if the method found is the institution of an unconditional income distribution program, it must be verified that the social dividend to be delivered is socially fair; 4) finally, the basic income strategy was compared with the traditional full employment policy. The hypothetical-deductive method was adopted, in order to achieve the pretensions of these first two chapters, through a bibliographic review. Through deductive logic, it was intended to obtain partial conclusions about the themes addressed in each of the chapters. In the third chapter, the structuring elements of a basic income program were

identified, finding different dimensions, which were classified as sensitive and non-sensitive, in order to propose the best positioning in each one of them. To this end, along with a bibliographical and jurisprudential review, the inductive method was adopted, in order to end the research with a delivery to Brazilian society. Based on the analysis of precedents, the best legal form was inferred for the implementation of basic income in Brazil.

Keywords: Universal Basic Income; Fourth Industrial Revolution; technological unemployment; human dignity; social justice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Concentração de renda e riqueza no mundo	96
Figura 2 - Taxa de desemprego em regiões e países selecionados de 1960 a 2020	98
Figura 3 - Taxa de desocupação e População ocupada	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões sensíveis ideais da RBU.....	113
Quadro 2 - Algumas possíveis disposições das dimensões não sensíveis da RBU	115
Quadro 3 - As dimensões da Renda Básica Universal.....	116

LISTA DE SIGLAS

AI-5	Ato Institucional de número 5
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COVID-19	Doença do Coronavírus
EC-114	Emenda Constitucional de número 114
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSB	Fundo Soberano do Brasil
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IA	Inteligência Artificial
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAB	Programa Auxílio Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
RBC	Renda Básica de Cidadania
RBF	Renda Básica Familiar
RBU	Renda Básica Universal
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SIMPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL	18
2.1 Histórico da Assistência Social	18
2.2 Sistema Único de Assistência Social	38
3 FUNDAMENTOS DA INSTITUIÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA UNIVERSAL	44
3.1 A Quarta Revolução Industrial e o desemprego tecnológico.....	45
3.2 Pobreza como afronta a dignidade humana	58
3.3 Renda Básica Universal e Justiça Social	67
3.4 Renda Básica Universal e emprego.....	89
3.4.1 O estado do emprego, da renda e da riqueza	91
3.4.2 A Renda Básica posta à prova	103
4 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DA RENDA BÁSICA UNIVERSAL.....	109
4.1 Dimensões da Renda Básica Universal.....	109
4.2 Da adequação jurídica da renda básica no Brasil	117
4.2.1 Posicionamento proposto ao Brasil em relação às dimensões da RBU	132
4.2.2 O Reestabelecimento do Fundo Soberano do Brasil	138
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS.....	151
APÊNDICE - PROJETO DE LEI.....	158

1 INTRODUÇÃO

No presente estudo será abordada a viabilidade jurídica de implementação no Brasil de um programa de distribuição de renda sem condicionalidades, de modo que seja medida apta a substituir a busca pelo pleno emprego. Veja-se que cada vez mais presencia-se alterações na forma em que o trabalho está sendo prestado, seja com a migração de empregos para outras formas de trabalho, seja com a suplantação do ser humano por intermédio da automatização e digitalização de processos. Nesse cenário, pretende-se contextualizar a crescente necessidade de implementação de um programa de transferência de renda incondicional sob a forma de renda básica universal como instrumento compatível com o trabalho.

Verifica-se que as modificações no sistema de produção pelas quais passou a humanidade ao longo da história hoje continuam presentes, com a característica adicional da exponencialidade e da integração de diferentes áreas do conhecimento. O advento da máquina a vapor, tecnologia que representa a Primeira Revolução Industrial, permitiu considerável incremento produtivo. Décadas mais tarde, a descoberta da energia elétrica, por sua vez, proporcionou novos arranjos e acréscimos, representando a Segunda Revolução Industrial. Na segunda metade do século passado, os avanços científicos permitiram o surgimento da computação, e as reacomodações daí decorrentes são agrupadas sob o manto da Terceira Revolução Industrial. Ainda, novas metamorfoses se verificam na atualidade, a que se convencionou chamar de Quarta Revolução Industrial, na qual tanto força física humana quanto alguma força intelectual tornaram-se substituíveis por uma nova geração de máquinas.

Dessa forma, o tema da renda básica ganha relevância na medida em que as novas formatações da cadeia produtiva podem corroborar com uma tendência de escassez de postos de emprego, ou mesmo de outras formas de trabalho humano, o que conduziria a exclusão de um crescente percentual de indivíduos do mercado de trabalho. Posto que a falta de trabalho, se ausente forma diversa de sustento, não se apresenta apenas como problema econômico ou social, mas também como relevante tema para o Direito, na medida em que pode atingir a dignidade do ser humano, será necessário pensar na viabilidade uma forma de assistência compatível com o ordenamento jurídico, que, na vindoura sociedade pós-trabalho, concretize aos indivíduos os direitos fundamentais sociais.

Assim, perquirir se, e de que forma, um programa de distribuição de renda sem condicionalidades (renda básica universal) poderia vir a suceder a busca pelo pleno emprego no Brasil é essencial para a preservação da dignidade de significativa parte dos brasileiros. Precisa-se pensar em como adaptar a seguridade social brasileira às novas configurações do século 21.

Neste cenário, o problema é formulado sob a seguinte pergunta: levando-se em consideração o cenário de convergência do desenvolvimento tecnológico inerente a Quarta Revolução Industrial, com a substituição do trabalho humano por processos integrados e automatizados, é juridicamente possível, e de que forma, que um programa de distribuição de renda sem condicionalidades possa vir a substituir a busca pelo pleno emprego no Brasil?

Interessante pontuar que a renda básica universal, enquanto objeto de estudo, pode ser analisada sob diversas perspectivas. Parece-nos que os primeiros obstáculos são as dimensões da necessidade e da justiça. Assim, deve existir justificativa para que vultosos recursos sejam direcionados a esta área, assim como a instituição do programa precisa ser eticamente justificável, não podendo também conduzir a situações socialmente injustas. Se superados esses aspectos, pode-se passar a abarcar o necessário o estudo da viabilidade, o que pode ser realizado sob diferentes enfoques, entre eles o jurídico, o econômico e o orçamentário. Se a renda básica for efetivamente viável, por fim, à vista de sua efetiva implementação, há de ser considerada politicamente oportuna.

Este trabalho concentra-se em estudar a necessidade de implementação, e em analisar se o dividendo universal é socialmente justo, para que então seja possível perquirir se é juridicamente viável no Brasil. Assim, a factibilidade econômica e orçamentária, bem como as alternativas políticas para implementação não serão objeto de análise deste estudo. O que algumas vezes se fará são incursões por estes campos apenas para a devida contextualização para permitir melhor compreensão do tema.

Para responder à pergunta problema dessa dissertação, utiliza-se como objetivo geral dessa pesquisa perquirir se, e de que forma, um programa de distribuição de renda sem condicionalidades pode ser juridicamente adequado para a suceder a busca pelo pleno emprego no Brasil. Os objetivos específicos são elencados a seguir:

- a) descrever a história da assistência social, identificando as diferentes etapas de sua evolução no mundo e no Brasil, e identificando na atualidade o funcionamento e organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
- b) analisar o contexto atual do trabalho e suas perspectivas à luz da Quarta Revolução Industrial;
- c) verificar de que forma a pobreza afronta a dignidade humana;
- d) perquirir acerca das diferentes concepções de justiça social, verificando se um programa de renda básica universal estaria de acordo com essas perspectivas;
- e) analisar a Renda Básica Universal como alternativa ao pleno emprego;
- f) analisar os elementos estruturantes e não estruturantes da renda básica universal;
- g) verificar a adequação jurídica da RBU, recomendando diretrizes para a implementação de um programa com essas características no Brasil.

Assim, o primeiro capítulo pretende descrever em linhas gerais a história da assistência social. Apresentar-se-á que a assistência social foi a primeira forma de seguridade pensada, e que por muito tempo foi adstrita a ideia de caridade. A evolução dessa concepção, para ser considerada como direito fundamental, culmina, no Brasil, com a instituição do Sistema Único de Assistência Social.

Sob o segundo capítulo pretende-se abarcar quatro distintos fatores que, conjuntamente analisados, fundamentam, dentro do escopo dessa pesquisa, a instituição de uma renda básica universal. Inicialmente, a Quarta Revolução Industrial e o desemprego tecnológico ameaçam tanto o tradicional posto de emprego como também novas formas de trabalho humano. Em segundo lugar, a pobreza, que pode ser resultado dos novos arranjos produtivos, não é condizente com a dignidade humana, que precisa ser preservada. Em terceiro lugar, se o método encontrado for a instituição de um programa de distribuição de renda incondicional, há que se verificar que o dividendo social a ser entregue é socialmente justo. Por fim, pretende-se comparar a estratégia da renda básica com a tradicional política do pleno emprego.

Adotou-se, para alcançar as pretensões destes dois primeiros capítulos, o método hipotético-dedutivo, por meio de revisão bibliográfica. Por intermédio da lógica dedutiva, pretendeu-se obter conclusões parciais acerca dos temas a que se direcionam cada um dos capítulos.

O terceiro capítulo tratará de identificar os elementos estruturantes de um programa de renda básica, encontrando-se diferentes dimensões, que são

classificadas em sensíveis e não sensíveis, para, após, propor-se o melhor posicionamento em cada uma delas. Para tanto, a par de revisão bibliográfica e jurisprudencial, migrou-se para o método indutivo, a fim de encerrar a pesquisa com uma entrega à sociedade brasileira. Partindo da análise de precedentes, inferiu-se a melhor forma jurídica em vista da implementação da renda básica no Brasil.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Atualmente a humanidade evoluiu para o entendimento de que a dignidade é atributo de todos os indivíduos, que são dotados de direitos inalienáveis da pessoa humana. No Brasil, a Constituição Federal posiciona os direitos sociais formalmente inseridos no título dos direitos fundamentais, sendo que o reconhecimento de sua fundamentalidade material também é amplamente defendido pela doutrina. No entanto, por quase toda história da humanidade, não foi esse o entendimento prevalecente. A mendicância nas cidades, por exemplo, por muito tempo, foi percebida não como uma dificuldade social a ser resolvida, tendo em vista a condição intrínseca do ser humano que, necessitado, tenta encontrar meios de preservar-se da fome e do frio, mas sim como um inconveniente problema a ser eliminado, pelos maléficos efeitos que os sujeitos desafortunados representavam para os demais membros da sociedade.

A atenção conferida aos necessitados percorre longo caminho para ser remodelada entre uma e outra concepção. Dos tempos de caridade e filantropia à Constituição Federal de 1988, pretende-se, neste ponto do trabalho, apresentar essa evolução, com a defesa de que hoje, no Brasil, a assistência social reveste-se da condição de direito fundamental. Pretende-se, a seguir, apresentar o Sistema Único de Assistência social, responsável atual pela gestão das ações na área de assistência social, bem como o seu funcionamento, inserido como técnica específica dentro da ideia de seguridade social. Ao final, se pretende iniciar parcial divergência ao modelo atual, trazendo a renda básica universal como possível alternativa, o que será tratado com maiores detalhes ao longo dos demais capítulos da dissertação.

2.1 Histórico da Assistência Social

Os desempregados, necessitados, desassistidos ou vulneráveis, como se queira chamar, não se irrompem como um novo e desconhecido efeito adverso da Quarta Revolução Industrial³ ou da Segunda Era das Máquinas⁴. Pelo contrário, desde

³ Conforme Schwab, a Quarta Revolução Industrial representa uma ruptura à Terceira porque as novas tecnologias estão se tornando mais sofisticadas e integradas e, conseqüentemente, transformando a sociedade e a economia global na medida em que a fusão abarca interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos. SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 16.

⁴ Brynjolfsson e McFee chamam de Segunda era das máquinas o momento em que computadores e robôs adquirem a funcionalidade da inteligência, passando a ser capazes de imprimir força mental,

as antigas civilizações é possível verificar esse fenômeno, com pessoas desassistidas e excluídas da organização social. Em uma espécie de ciclo vicioso, tornaram-se indesejados e, assim, um problema a ser resolvido. Para tanto, receberam, ao longo da história, diferentes tratamentos, sendo consideradas como tolas, criminosas, preguiçosas a serem punidas, indolentes para sofrerem as consequências de sua condição, vítimas da sociedade ou mesmo pobres coitados, tendo também sido objeto de análise lombrosiana⁵.

Há que se excetuar, todavia, o período da Idade Média, uma vez que a organização estrutural da sociedade, salvo exceções, excluía o desemprego. O Senhor Feudal tinha o dever de sustentar os seus servos, enquanto estes lhe deviam lealdade. Assim, apenas os que propositadamente abraçavam a bandidagem, a vagabundagem ou a mendicância escapavam do que se poderia considerar o pleno emprego da época⁶.

Veja-se que nos séculos XII e XIII, já devido ao progresso tecnológico, a riqueza gerada concentrou-se nas camadas mais privilegiadas da sociedade, afortunando ainda mais os ricos e fazendo com que aumentasse o contingente de desamparados, uma vez que o desemprego se generalizou entre campo e cidades. A fome e as agitações daí decorrentes forçaram os governantes a tratar seriamente do assunto: era necessário identificar os necessitados e, de algum modo, resolver seu problema, ao mesmo tempo em que era preciso distingui-los dos que apenas simulavam a mesma situação. Assim, foram criados cadastros públicos nos quais passaram a constar os cidadãos aptos à mendicância. Criminosos, vagabundos e demais pessoas não autorizadas, se apanhados clamando por esmolas, passaram a ser duramente punidos com açoitamento e mutilações⁷.

Interessante que o “auxílio estatal”, neste momento, limitava-se a uma espécie de exclusão da ilicitude do ato de pedir esmolas, e ainda para apenas autorizados, e a nada mais do que isso. É sob esse contexto que, em 1516, Thomas More publica seu livro Utopia. Entre fortes críticas às configurações então vigentes, More defende que nem todo crime merece a pena de morte, e que, para pequenos crimes, como o

a par da já disponível força física. BRYNJOLFSSON, Erik; McFEE, Andrew. **A segunda era das máquinas**: trabalho, progresso e prosperidade em uma época de tecnologias brilhantes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015. p. 8.

⁵ DE MASI, Domenico. **Lavorare gratis, lavorare tutti**: perché il futuro è dei disoccupati. Rizzoli: BUR Biblioteca Univ., 2018. p. 23.

⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁷ *Ibid.*, p. 24.

de furto, a pena capital seria não somente injusta, mas também pouco efetiva. Justifica que a injustiça adviria da desproporcionalidade da penalidade, enquanto a baixa efetividade, por sua vez, decorreria do fato que, segundo More, “não há no mundo nenhum castigo que faça com que as pessoas parassem de roubar, quando essa é a única forma de que dispõem para conseguir alimento”⁸. Assim, conclui que:

[...] em vez de infligir esses castigos horríveis, seria muito mais apropriado assegurar a todos algum meio de subsistência, de tal modo que nenhum homem se visse compelido por terrível necessidade a roubar, e depois pagar por isso com a morte.⁹

Tratou-se de uma proposta de criação de um meio de subsistência a todos, suficiente para cobrir o sustento mínimo. Assim, ainda que desempregados, não precisariam roubar para comer. Há alguma controvérsia acerca de ter sido essa a primeira proposta que se tem notícia acerca da implementação de uma renda básica universal. Para tanto, seria necessário que a proposta de More se referisse a um método direto de prover a subsistência, qual seja, a transferência de uma renda em dinheiro. É bem possível que essa tenha sido a intenção, ainda que no mesmo documento se propusesse também, como objetivo a ser alcançado para esse fim, a restauração da agricultura e da indústria de lã, de modo a proporcionar trabalho para um grande número de desocupados¹⁰. Por outro lado, justamente pela falta de clareza nesse sentido, a idealização primeira de uma renda básica universal é frequentemente atribuída a Thomas Paine, apenas em 1796.

O meio de subsistência preposto por More, qualquer que tenha sido a espécie proposta, não viria a ser implementado tão cedo. Ao contrário, logo em seguida, a partir de 1596, espalhou-se pela Europa a busca por ações mais efetivas para transformar os “preguiçosos” em trabalhadores diligentes, e o método escolhido, anos mais tarde, foi o trabalho forçado, com o confinamento a determinados recintos, que acabaram por se constituir em uma mistura de prisão, hospital e fábrica¹¹. Todavia, isso não significa que o desenvolvimento da ideia de um dividendo universal não tenha seguido em evolução.

⁸ MORE, Thomas. **Utopia**. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020. p. 29.

⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p.94.

¹¹ DE MASI, Domenico. **Lavorare gratis, lavorare tutti**: perché il futuro è dei disoccupati. Rizzoli: BUR Biblioteca Univ., 2018. p. 28.

O problema dos miseráveis ficou por muito tempo atrelado ao dever cristão da caridade, sendo a obrigação de ajudar os pobres um assunto bem arraigado na tradição religiosa. Mais tarde, Juan Luis Vives, em 1526, propõe em seu livro *Tratado de Socorro aos Pobres*, algumas novas práticas. Na primeira parte, basicamente não se avança em relação ao estágio então existente da seguridade social. Defende que se recusar a atender aos necessitados, quando se dispõe de condições para tanto, é o equivalente a furtar. No entanto, é na segunda parte de seu livro que introduz uma novidade. Ele constata que quando a generosidade das pessoas termina, começa a fome dos necessitados. Assim, defende o envolvimento das autoridades civis para ajudar aos pobres. Na mesma linha de More, escreve no sentido de que haverá menos ladrões e menos crimes de todo gênero na medida em que os indivíduos em geral estiverem amparados.¹²

Sua grande contribuição, no entanto, foi defender que a assistência aos desamparados deveria ser pública, fundando assim os princípios da assistência social pública. O que propunha era um sistema condicional, na qual apenas os pobres seriam auxiliados, levando-se em consideração a situação familiar e também a disponibilidade e a possibilidade para trabalhar. Sugeriu assim que todos os pobres fossem abarcados, mas também que a todos fosse dado um emprego que levasse em consideração as possibilidades de cada um.¹³ Defendia que não deveriam faltar trabalhadores para suprir as necessidades de todas as oficinas da cidade, e que para os pobres não lhes faltasse um trabalho nessas oficinas. Esse direcionamento e controle deveria ser feito sob a tutela da autoridade pública, que também verificaria a necessidade de trabalhadores nas obras públicas da cidade.¹⁴

Alertava contra possíveis fraudes de trapaceiros e asseverava que o nível de subsistência a ser garantido devia ser restrito ao menor possível. Como forma de financiamento, propunha que fosse em parte financiada pelo trabalho dos pobres, e em parte pelas doações voluntárias.¹⁵

A Igreja, exatamente como previu Vives, não gostou da ideia, na medida em que retirava seu monopólio de curadora da pobreza e, da mesma forma, ameaçava a

¹² VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 94.

¹³ VIVES, Juan Luis. **Tratado del socorro de los pobres**. Traducido al castellano por Juan de Gonzalo. Valencia: La Imprenta de Benito Monfort, 1781.

¹⁴ *Ibid.*, p. 174.

¹⁵ *Ibid.*, p. 169-186.

existência de ordens mendicantes como os franciscanos e os dominicanos. Mas como o sistema até então vigente mostrava-se ineficaz, o avanço de metodologias similares à proposta por Vives se disseminou pelas cidades de modo irreversível.¹⁶

O próximo passo da evolução da assistência social viria com as Leis dos Pobres de Elisabeth I, de 1597 a 1601. Elas aumentaram a cobertura aos necessitados, por intermédio de atuação do Estado, forçando as autoridades municipais a oferecer assistência aos pobres e exigindo, dos que pudessem trabalhar, o trabalho. Passou a existir um imposto específico para financiar a assistência, o imposto para os pobres, sendo ele cobrado de todos os paroquianos que possuíssem riqueza acima de um patamar previamente estabelecido. O modelo, exitoso, perdurou por muito tempo, e foi copiado em diversos lugares, inclusive nas colônias na América.¹⁷

Um distrito da Inglaterra em particular, Speenhamland, adotou em 1795 um sistema de assistência mais amplo, de modo que não apenas idosos, deficientes, e trabalhadores com baixos salários eram beneficiários. Lá, todos os pobres receberiam o benefício, sendo suplementados em sua renda até o nível necessário para atender às necessidades suas e de sua família. Inicialmente, o programa foi um sucesso total, com a fome e a miséria diminuindo amplamente e com as aspirações de revolta popular desaparecendo, tendo em vista que as péssimas condições foram sendo deixadas para trás. Logo o modelo de Speenhamland foi ampliado por todo sul da Inglaterra, com aspirações de transformá-lo em lei nacional.¹⁸ As críticas, todavia, começaram a surgir. O sucesso do programa começou a contrariar os interesses das elites locais, que entendiam que os pobres estavam se tornando preguiçosos e menos submissos. Assim, forjaram uma comissão tendenciosa para analisar o caso. Sua conclusão, evidentemente, foi de que o experimento de Speenhamland havia sido um desastre.¹⁹

Alguns dos expressivos pensadores da época também se posicionaram contrariamente à política instituída. John Locke, em 1697, defendeu que a verdadeira assistência social consistia em encontrar um trabalho, e não em viver às custas do trabalho dos outros. Defendia, inclusive, trabalhos forçados aos ditos vagabundos²⁰.

¹⁶ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 99.

¹⁷ *Ibid.*, p. 100.

¹⁸ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 76-77.

¹⁹ *Ibid.*, p. 78-79.

²⁰ VAN PARIJS, *op. cit.*, p. 101.

Adam Smith, economista liberal e exímio analista do sistema econômico, defendeu em *A Riqueza das Nações* que a prosperidade de uma nação advém da disposição de cada indivíduo justamente por lutar por seus próprios interesses, e não pelo altruísmo. Agindo assim, também restaria, como consequência, satisfeito o interesse público. No tocante à Lei dos Pobres, afirmava que representava uma grande obstrução à livre circulação de mão de obra e também que o sistema incentivava os indivíduos a fraudar o sistema.²¹

David Ricardo, em 1817, em *Princípios de Economia Política e Tributação*, defendeu que os impostos que seriam necessários para dar assistência a todos os pobres seriam sobremaneira elevados. Mesmo sob a forma de complementação aos baixos salários que muitas vezes se verificavam, o montante que era preciso causaria uma grave crise à nação. Assim, as leis de assistência aos pobres confrontavam-se frontalmente com os princípios da livre concorrência e de liberdade de mercado, que deveriam definir o montante a ser pago, sem qualquer complementação estatal. A permanecerem essas leis, toda renda da nação seria absorvida com o mesmo fim, de modo que, ao contrário do pretendido, os ricos ficariam pobres e os pobres mais pobres ainda.²²

Por sua vez, Thomas Malthus, que ficou conhecido pela sua teoria da explosão populacional, escreveu em 1801 sobre as Leis dos Pobres. Reconheceu que a intenção era boa, mas alertou que, a despeito de aliviarem a desgraça individual dos pobres, elas ampliavam vários efeitos nefastos em uma esfera de maior amplitude. Não só criavam uma condição de dependência dos destinatários da assistência, mas também proporcionavam o crescimento populacional em taxas superiores as de produção de alimentos. Assim, diminuiria a cota de alimentos a cada um dos habitantes da nação, e, desse modo, elevavam o preço das provisões, justamente prejudicando a quem queriam ajudar.

Interessante notar que não somente os economistas clássicos e liberais teceram críticas, mas também o fez Karl Marx, em seu livro *O Capital*. Ao analisar o contexto das leis elisabetanas, concluiu que elas revelavam que o salário recebido pelos trabalhadores havia caído a abaixo do mínimo necessário para a subsistência. Assim, o indivíduo, ainda que encontrasse trabalho, era reduzido a um misto de

²¹ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p.92-95.

²² *Ibid.*

assalariado e indigente, na medida em que dependia de complemento de renda, como assistência, para sobreviver.²³

Dessa forma, partindo do princípio de que o sistema de Speenhamland e mesmo o sistema público de assistência de modo geral tinha sido um desastre, a Comissão Real instaurada pôs fim, em 1834, a ordem então vigente. Entretanto, a despeito de todas as críticas que foram feitas e de todos interesses contrários à sua continuidade, o modelo não foi abandonado por completo. Uma nova Lei dos Pobres foi introduzida, mas sua metodologia era muito diferente anterior, constituindo-se possivelmente na forma mais nefasta já elaborada a título de assistência aos desamparados. Todos os pobres fisicamente aptos deveriam ser conduzidos a recintos de trabalhos forçados, e todos inaptos permaneceriam fora desse sistema, recebendo a assistência das autoridades paroquianas.²⁴

Acreditando que as casas de trabalho, as workhouses, constituíam-se no método mais eficaz contra os males da preguiça e da depravação, forçou-se todos os pobres a um trabalho quase escravo, com tarefas que iam desde quebrar pedras até caminhar em esteiras rolantes. A comida era pouca, a fome constante, e as famílias, ao chegarem, eram separadas, para algumas vezes nunca mais se reencontrar.²⁵ Também o sistema das workhouses se expandiu pela Europa, sempre com o objetivo de reparar ou prevenir as perturbações que os pobres, inundando as ruas, causavam às cidades. Muitas vezes a gestão dessas casas era excessivamente rígida devido também a serem confiadas a particulares que apenas visavam ao lucro. Assim, muitos dos confinados morriam antes de que pudesse ser cogitada a sua libertação.²⁶ Por outro lado, na Inglaterra, o dispêndio público com o sistema de assistência interna nas casas, ironicamente, era mais elevado do que do anterior modelo de assistência externa existente no primeiro formato das Leis dos Pobres.²⁷

Como se pode facilmente perceber, essa forma de prestar assistência social em nada levava em consideração a dignidade dos indivíduos, sendo basicamente um arranjo com o objetivo de conter o problema da pobreza e da mendicância nas

²³SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 92-95.

²⁴ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 101.

²⁵ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 76-77.

²⁶ DE MASI, Domenico. **Lavorare gratis, lavorare tutti**: perché il futuro è dei disoccupati. Rizzoli: BUR Biblioteca Univ., 2018. p. 27-28.

²⁷ VAN PARIJS; VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 107.

idades. A ideia de um direito social era até então inexistente. Por isso, ganha relevância a Assembleia Nacional Constituinte da França de 1792, de cujos trabalhos participou Maximilien de Robespierre. Ele defendia que o primeiro direito do ser humano era o direito de existir. O artigo 21 do texto final da Constituição de 1793, de modo muito próximo ao texto por ele proposto, estabeleceu que os socorros públicos seriam uma dívida sagrada. A sociedade deveria subsistência aos cidadãos desafortunados, seja lhes oferecendo trabalho seja garantindo meios de subsistência àqueles que não podem trabalhar.²⁸ Apesar de ser um interessante precedente, essa Constituição nunca foi posta em prática.²⁹

O Barão de Condorcet, outra personalidade que também participara da Constituinte, logo teve emitida uma ordem de prisão contra si, sendo uma época de grande instabilidade política. Enquanto se escondia para não ser preso, escreveu seu livro *Esboço de um Quadro Histórico dos Progressos do Espírito Humano*. Nesse documento se encontra o que se considera a primeira ideia do que hoje conhecemos como um sistema de seguridade social. Ele demonstrou que é possível assegurar àqueles que alcançam a velhice a devida assistência, mas com a grande inovação de que essa assistência seria o resultado do que essas mesmas pessoas pouparam durante a vida, e não fruto de caridade ou de assistência com recursos públicos. Referia, inclusive, que essas economias seriam majoradas na medida em que nem todos os indivíduos que durante a vida fizeram o sacrifício de economizar alcançariam a velhice, de modo que a soma a ser distribuída entre os idosos englobaria também o montante dos que morressem antes.³⁰

É importante salientar que essa forma de prover segurança aos indivíduos na velhice é essencialmente distinta das práticas então existentes, na medida em que propunha que os próprios trabalhadores passassem a ser os responsáveis pelo seu sustento futuro, por intermédio de contribuições periódicas. Tratava-se, assim, de o desenho embrionário de uma nova técnica de proteção.

De imediato, as ideias do Barão de Condorcet não foram aplicadas. A concepção de uma seguridade social contributiva ganharia espaço apenas no final do século XIX. Mas isso não significa que houve uma total estagnação na história quanto

²⁸ FRANÇA. **Constitución Francesa de 1793**. Disponível em:

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf. Acesso em: 07 out. 2022.

²⁹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p.109-110.

³⁰ *Ibid.*, p. 111-112.

a esse aspecto, sendo que associações voluntárias de auxílio mútuo surgiram em diversas cidades europeias. Na Alemanha, foi pelas ideias de Leopold Krug, em 1810, que a seguridade social como sistema público e com contribuições compulsórias foi apresentado pela primeira vez. A instituição efetiva do sistema, todavia, coube a Otto von Bismarck, entre 1883 e 1889. Criou-se o primeiro sistema amplo de seguridade social compulsória para os trabalhadores, com coberturas para os eventos de doenças invalidez e velhice, e com participação dos sindicatos e dos empregadores na gestão dos recursos. Interessante que o modelo foi inicialmente combatido tanto pela esquerda, que via no sistema de seguridade social uma tentativa de reconciliação do proletariado com o capitalismo, como também por reformistas em geral, que acreditavam ser mais efetiva uma reformulação ampliativa nos sistemas de assistência social. Mas, a despeito da oposição, o modelo acabou prevalecendo. A verdade é que a ideia de proteção social sob a técnica contributiva veio aos poucos sendo reconhecida como uma atividade central pela maioria dos governos modernos.³¹

Diferentemente da assistência social, que é normalmente direcionada aos pobres, um sistema de previdência e de saúde públicos envolve transferências a indivíduos não pobres também. Mas, de maneira geral, a seguridade social alcançou importantes resultados quando se leva em consideração o objetivo de reduzir a pobreza, na medida em que algumas características foram sendo incorporadas ao sistema, como salários-família e patamares mínimos e máximos para os proventos de aposentadoria, por exemplo. Ao se analisar a seguridade sob essa perspectiva de também impactar na redução da pobreza, verifica-se por que, aos poucos, a assistência pública, que ocupou papel central por muitos séculos, passou a ocupar uma posição secundária ou complementar no combate à pobreza.³²

Ainda assim, a Inglaterra, em 1948, introduziu um amplo sistema de assistência social, contemplando transferências em dinheiro a todas as famílias pobres por um período ilimitado. Dessa forma, todos indivíduos que fossem verificados abaixo de um nível considerado mínimo para o atendimento de suas necessidades básicas passaram a ser contemplados com subvenções de assistência. Entretanto, desses beneficiários se exigia que se registrassem em um conselho, que prescreveria tão

³¹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 112-113.

³² *Ibid.*, p. 114-115.

logo quanto possível um trabalho, que não poderia ser recusado. Veja-se que se tratava de verdadeiro programa de renda mínima garantida, funcionando como complemento de um sistema maior de seguridade social.³³ Assim, como se pode verificar, o advento da técnica de proteção social por intermédio da previdência social é posterior ao da assistência social.

Especificamente tratando de modelos de seguridade social, é possível apontar diferentes estruturas da nova técnica, tendo em vista o posicionamento estatal diante do mercado e da sociedade. O primeiro modelo data do final do século XIX é conhecido como laborista ou bismarckiano, tendo sido criado para amparar os trabalhadores contra os riscos sociais. Está baseado em um contrato estabelecido entre o cidadão e o Estado, no qual se tem acesso a serviços e benefícios oferecidos pelo Estado em troca de uma contribuição monetária. Se espalhou por toda Europa e preponderou no cenário das políticas sociais das sociedades industrializadas.³⁴ Sob uma intervenção internalizadora, os riscos sociais deveriam ser inseridos na própria relação de trabalho. Assim, nesse modelo, ficam incluídos principalmente os que trabalham sob a modalidade de emprego, com incidência da função comutativa, isto é, as prestações tendem a ser proporcionais aos rendimentos recebidos com o trabalho. Ocorre que tem por fundamento uma situação econômica de pleno emprego, na qual todos que quiserem encontram um trabalho formal com vínculo e assim fazendo jus as proteções decorrentes.³⁵

Como sabemos, essa não é a realidade da atualidade, nem no mundo nem no Brasil. Assim, a concepção universalista apareceu cronologicamente em momento posterior à bismarckiana. Pode-se ter como marco a crise de 1929 para que o modelo de seguro social fosse progressivamente substituído por políticas sociais de maior escopo, cujo acesso não estava condicionado à contribuição prévia.³⁶ No período após o término da Segunda Guerra Mundial, encontrou terreno na crise econômica e social de então, quando o governo britânico, em 1941, convocou o economista William Beveridge para centralizar os estudos acerca da situação da seguridade social no

³³ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 116.

³⁴ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 45.

³⁵ ROCHA, Daniel Machado da. A Assistência Social como direito fundamental: uma análise da evolução a concretização judicial do benefício assistencial. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, p. 103-104, 2009.

³⁶ MARGARITES, *op. cit.*, p. 45.

país. Como resultado, foi apresentado um plano que pretendia minimizar na sociedade os riscos inerentes a cinco diferentes dimensões, quais sejam, a necessidade, a enfermidade, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Dessa forma, o escopo do modelo Beveridiano é maior em comparação ao anterior, de modo que pretende abarcar não apenas aos empregados formais, mas a toda população residente no Estado. Essa ampliação faz com que seja necessária modificação na forma de financiamento, na medida em que apenas as contribuições do empregado e do empregador não seriam suficientes. Desse modo, o modelo universalista propõe-se a ser financiado com base em uma linha mais ampla de tributos, coletados de toda sociedade.³⁷

O terceiro modelo apontado é o assistencialista, que tem por propósito abarcar todos os indivíduos da população que se encontrem em vulnerabilidade social. Nesta concepção a seguridade adquire menor escopo, em princípio, atuando apenas de modo subsidiário, ou seja, se o nível de renda das famílias aumenta, tende-se a diminuir a proteção oferecida. Adquire, assim, uma dimensão minimalista, aproximando-se da ideia de um imposto de renda negativo, muito defendida por Milton Friedman em seu livro *Capitalismo e Liberdade*, em 1962. Basicamente, todo indivíduo que auferir rendimentos abaixo de um determinado patamar mínimo, não só é isento de contribuir a título de imposto de renda, como também recebe um crédito do governo. Ficaria assim garantido a todos um patamar mínimo para a existência, chamado de mínimo existencial. Partindo do princípio de que não é desejável que as camadas mais vulneráveis da população permaneçam indefinidamente dependentes do auxílio estatal, o modelo preocupa-se também com a inserção social e profissional dos beneficiários, de modo que, considerando a característica minimalista, deixem, então, de ser destinatárias do benefício estatal.³⁸

Os três modelos possuem, como apresentado, características próprias, mas eles não são estanques, sendo possível inclusive a sobreposição de algumas características, uma vez que o sistema final de seguridade vigente em determinado país está sujeito às conformações sociais e aos arranjos políticos locais. O regime jurídico resultante acaba por ser, na maioria das vezes, um conjunto que abarca concomitantemente benefícios oriundos de subsistemas contributivos e não

³⁷ ROCHA, Daniel Machado da. A Assistência Social como direito fundamental: uma análise da evolução e concretização judicial do benefício assistencial. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, p. 107-108, 2009.

³⁸ *Ibid.*, p. 109.

contributivos. No Brasil, a seguridade social sempre teve como base o modelo bismarckiano, ainda que tenha passado por com diversas alterações que visaram o aprimoramento do sistema a inclusão das demais parcelas da população.³⁹

Atualmente, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a seguridade social foi elevada a categoria de direito fundamental, compreendendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.⁴⁰ Cada um dos ramos possui suas características específicas, mas nem sempre foi assim, e o Brasil, também passou por sua evolução nesse âmbito, processo que é refletido e moldado pelas Constituições que o país já teve. Da Constituição Imperial de 1824 a atual Constituição Cidadã de 1988, foram sete as Cartas que regularam a nação, delineando, também, os contornos do que hoje se chama de seguridade social. Alguns autores referem terem sido oito constituições. A polêmica repousa na Emenda Constitucional nº01/69, que é formalmente uma Emenda à Constituição de 1967, mas, tendo reformulado integralmente o texto anterior, na prática pode ser considerada uma nova Constituição.

Em cada momento da história brasileira, os legisladores constituintes tentam incorporar ao documento que regerá a nação as principais ideias vigentes. Assim, o nível de proteção social a ser positivado depende de fatores políticos, sociais, históricos e ideológicos. Considerando que as normas constitucionais de direitos fundamentais possuem conteúdo aberto e indeterminado, não só o processo de construção do documento é influenciado por esses fatores, mas também a sua interpretação e aplicação.⁴¹

A Constituição de 1824 do Império do Brasil foi outorgada sob a égide de um regime monárquico. Apesar de ter instituído o voto, desse direito foram excluídos os escravos, as mulheres e os homens que não representassem os interesses dominantes. Assim, restaram garantidos os interesses dos grandes proprietários de terras e do governo.⁴² Estabeleceu como cerne uma ideologia liberal que limitava a

³⁹ ROCHA, Daniel Machado da. A Assistência Social como direito fundamental: uma análise da evolução a concretização judicial do benefício assistencial. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, p. 109-110, 2009.

⁴⁰ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁴¹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 49-50.

⁴² COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 86-87.

intervenção estatal ao menos patamar possível, levando-se em consideração que os indivíduos livres possuíam perfeitas condições de se autorregular em nas relações que estabeleciam entre si. O país chamava-se Império do Brasil. A par do reconhecimento dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conferia ao Imperador o Poder Moderador, assegurando ao soberano preponderância sobre os demais poderes. Seus valores refletiam os interesses dos grandes proprietários de terras, que eram escravocratas. Não havia assim, espaço para o desenvolvimento de direitos sociais. Quase ao final do documento, ao regular disposições gerais e garantias de direitos civis e políticos, encontra-se dispositivo que estabelece que “A Constituição também garante os socorros públicos”. Esse comando pode ser considerado como uma norma assistencial, mas em uma época de liberdades negativas perante o estado, a exigência de prestação de um socorro público não poderia ser cogitada, o que conferiu à norma muito pouca efetividade.⁴³

Os direitos sociais, se existentes, se encontravam em forma precária, sendo que legislação protetora do trabalho era praticamente inexistente e incipientes iniciativas previdenciárias ficavam a cargo de instituições privadas, como sociedades de auxílio mútuo. A proteção da população carente ocorria por intermédio da filantropia praticada pelas camadas abastadas da sociedade, ocorrendo, portanto, por caridade. O Estado atuava apenas de forma residual em algumas obras sociais, sem qualquer intenção de abarcar a todos necessitados. O governo imperial, todavia, deu grande importância ao modelo das Santas Casas de Misericórdia, que abarcava divisão dos pobres entre merecedores e não merecedores da caridade cristã. O modelo foi herdado dos tempos de colônia portuguesa e permaneceu após a independência como o principal canal de acesso a assistência social e médica dos necessitados.⁴⁴

A Constituição de 1891 dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada. Logo antes do advento do documento, mudanças significativas ocorreram no país, como a abolição da escravatura, em 1888. Foi inspirada no constitucionalismo americano, sendo que o Brasil passou a ser uma união indissolúvel de Estados, sob a forma federativa. O ideário liberal continuou a prevalecer, o que justifica a ausência de

⁴³ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 50-51.

⁴⁴ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 50-52.

preocupação em abarcar na Carta a disciplina da ordem econômica e social.⁴⁵ Garantia alguns direitos civis, e sociais, como o direito de associação em qualquer instituição e o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.⁴⁶ É possível encontrar nela algum antecedente do que viria a ser a previdência, na medida em que estabelecia que a aposentadoria só pode ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação. Trata-se de hipótese extremamente restritiva, mas, ainda assim, relevante. Em 1919, por lei, as empresas foram obrigadas a contratar, às suas expensas, seguro para acidentes de trabalho, o que era feito por intermédio de seguradoras privadas.⁴⁷

Aos poucos o contexto histórico internacional, com destaque para a Primeira Guerra Mundial e para a Revolução Russa, foi reformulando o que se entendia por papel do Estado nos temas sociais. Assim, um bloco parlamentar que defendia que a questão social deveria estar afeta do planejamento estatal foi se formando no Brasil. O ápice desse processo ocorreu em 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves, reconhecida como o marco inicial da previdência no Brasil. Instituiu-se as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAP, estendendo-se assim o direito à previdência aos trabalhadores da iniciativa privada. Eram administradas pelas empresas e destinadas apenas aos seus trabalhadores, abarcando tanto benefícios pecuniários como serviços médicos. No campo da caridade, as instituições assistenciais católicas começaram a se proliferar, fazendo-se notar o aumento do escopo de suas ações. O relacionamento destas com o Estado acabou gerando, por parte do governo, instrumentos de fiscalização, surgindo, assim, a incipiente Junta de Auxílios e Subvenções, que tentava centralizar essa relação.⁴⁸

A Constituição de 1934 dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada. Decorrente do rompimento com a ordem jurídica anterior, tendo em vista a Revolução de 1930, pretendia se afastar do regime liberal e oligárquico então vigente. Apesar desse espírito, acabou-se por adotar, efetivamente, poucas medidas para romper com a estrutura de dominação e resolver os problemas do país. O documento foi fortemente inspirado na Constituição de Weimar de 1919, da Alemanha, o que fez com

⁴⁵ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 52-55.

⁴⁶ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 91.

⁴⁷ ROCHA, *op. cit.*

⁴⁸ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 55-57.

que fosse a primeira constituição nacional a apontar, além de direitos civis e políticos, também direitos sociais, que seriam os direitos fundamentais de segunda geração. Nela constava, no art. 113, parágrafo 34, que “A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência.”⁴⁹ No âmbito da previdência, o governo de Getúlio Vargas atuou com intensidade no campo previdenciário. No princípio de sua gestão, estimulou a expansão das Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAP, que asseguravam benefícios como o direito à aposentadoria, a obtenção de socorro médico, o recebimento de pensão pelos familiares e medicamentos a preços reduzidos, sendo mantidas por contribuição compulsória dos empregados e empregadores, mas sem participação do Estado. Aos poucos, esse modelo foi sendo transformado em outro mais sólido, com participação do Estado, o que resultou na criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.⁵⁰ Tratava-se de autarquias estatais organizadas por categorias profissionais, e não apenas por empresas, como as CAPs, com o objetivo de estender a proteção a um maior número de trabalhadores. Todavia, permanecia a ideia de que somente eram sujeitos de direitos sociais os que estavam inseridos no mercado formal de trabalho, o que excluía um grande contingente de indivíduos.⁵¹

A Constituição de 1937 dos Estados Unidos do Brasil foi outorgada, fruto de um golpe de Estado originado do descompasso das forças da sociedade e a constituição anterior, que havia sido promulgada. Foi inspirada na constituição polaca de 1935, e, assim, embora previsse alguns direitos e garantias individuais, entre eles não se encontravam os direitos fundamentais sociais. Ao tratar sobre a legislação do trabalho, alguns direitos previdenciários restaram assegurados. A alínea m do art. 137 estabelecia, por exemplo, “a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho”⁵². Foi o empresariado que passou a defender um desenvolvimento nos níveis de proteção social, e sobretudo por receio que passou a ter em face do movimento sindicalista. Entretanto, para essa expansão, se negava

⁴⁹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 56-59.

⁵⁰ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 96-97.

⁵¹ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 58-59.

⁵² **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**.

em participar do custeio.⁵³ Logo em seguida, em 1943, o Decreto-Lei 5.452 trouxe ao mundo jurídico a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. No mesmo ano, se pretendeu criar o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, com o objetivo de unificar a concessão dos benefícios previdenciários em um único órgão. O projeto sofreu forte resistência de diversos setores, tendo sido apenas aprovado em 1945, e nunca veio a ser regulamentado.⁵⁴

A busca de modernização do Estado brasileiro intentada à época por Getúlio Vargas também teve impacto na relação do governo com as entidades filantrópicas de assistência social. Assim, foi criada, 1931, a Caixa de Subvenções, que tinha como finalidade auxiliar os estabelecimentos de caridade em geral, como hospitais, maternidades, creches, asilos e estabelecimentos de ensino, entre outros. Sua instituição foi também motivada visando regulamentar e organizar a contribuição estatal, assegurando assim a continuidade de funcionamento das instituições assistidas e evitando favorecimentos na distribuição dos recursos. Assim, o que se denota é a substituição do casuísmo anterior para uma tentativa de sistematização técnica. Em 1935, uma nova lei determina regras para que organizações da sociedade possam ser reconhecidas como de utilidade pública, o que pode ser apontado como o embrião do certificado de filantropia, instituído em 1962, que conferia benefícios fiscais, como isenção de contribuições previdenciárias, a essas entidades.⁵⁵

O desenvolvimento da assistência social segue e, em 1942, para buscar legitimidade com as camadas mais pobres da população, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência – LBA. Representou o braço assistencialista do governo, restando conhecida como a primeira instituição efetivamente estatal de assistência social.⁵⁶ Seu orçamento, entretanto, era misto, oriundo de recursos orçamentários e de doações privadas. Voltava sua atenção, assim, para uma enorme faixa de brasileiros marginalizados, que não contava com o amparo da previdência social. Ao mesmo tempo, não havia a intenção de operar fora da lógica da filantropia nem a de garantir direitos a seu público-alvo. É emblemático que sua criação tenha sido iniciativa da primeira-dama Darcy Vargas, o que consagrou o primeiro-damismo como

⁵³ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 60-63.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 62.63.

⁵⁶ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 103.

uma posição de atividades ligadas à assistência social e, ao mesmo tempo, denotava o caráter secundário que as iniciativas assistenciais ocupavam no governo em relação à técnica da previdência.⁵⁷

A Constituição de 1946 dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada, representando uma tentativa de retorno à ordem de 1934. No art. 145, referia que “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.”⁵⁸ A competência para legislar sobre previdência ficou a cargo da União, ainda que aos Estados fosse permitido suplementar, o que pode indicar o início de um processo de unificação dos diversos Institutos de Previdência.⁵⁹ Em 1960 foi, enfim, aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, tendo tramitado desde 1947 no Congresso Nacional. Restou, assim, unificada a previdência, padronizando-a em termos de benefícios e universalizando-a para todos os trabalhadores urbanos.⁶⁰ Começa, então, um processo de ampliação do número de pessoas abarcadas pelo sistema social, que se pode dizer que culminou com a instituição da previdência para os trabalhadores rurais, o que ocorreu por intermédio de um sistema de caráter assistencial, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, em 1963. Por fim, em 1965, a Constituição foi emendada para que passasse a abarcar o princípio da precedência da fonte de custeio para a criação, majoração ou extensão de benefício previdenciário.⁶¹

No campo da assistência social, a LBA passou por um processo de expansão, chegando a abarcar cerca de 90% dos municípios brasileiros, restando assim a assistência social interiorizada pelo Brasil. Se consolidou como instituição relevante, dotada de estrutura administrativa e de patrimônio próprio, tendo por escopo creches, orfanatos, hospitais e cursos profissionalizantes. Além disso, concedia subvenções a outras instituições beneficentes. Foi fundamental para a estruturação da assistência social brasileira, tendo servido de base também para a constituição do serviço social

⁵⁷ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 64-65.

⁵⁸ **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**.

⁵⁹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019, p. 63-67.

⁶⁰ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 110-111.

⁶¹ ROCHA, *op. cit.*

como área do conhecimento e formando profissionais com base técnica para executar trabalhos na área social.⁶²

A Constituição de 1967 da já República Federativa do Brasil foi outorgada, todavia, pela primeira vez ficou estabelecido que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; e VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.⁶³

O salário-família, que havia sido criado por lei em 1963, é alçado a direito constitucional e a assistência aos desempregados, constante na constituição anterior é transformada em seguro-desemprego. Em 1966 foi instituído o fundo de garantia de tempo de serviço, com o fim de substituir a estabilidade no emprego após 10 anos. O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural também foi reformulado, mas manteve-se essencialmente como regime de caráter assistencial, já que a única contribuição oriunda dos seus beneficiários era resultado de um percentual sobre a comercialização dos produtos rurais.⁶⁴

Com o Ato Institucional de número 5 – AI-5, a Constituição de 1967 restou em grande medida obsoleta, o que ocasionou que o governo editasse a Constituição de 1969. Apesar de o AI-5 representar a parte mais nefasta da ditadura militar, determinando o fechamento do Congresso Nacional, a Constituição de 69 preservou os direitos sociais trabalhistas no tocante ao trabalhador individualmente considerado. Nesse período, a economia brasileira apresentou altos níveis de crescimento, tendo restado conhecido como milagre econômico. O que se visava à época a título de política econômica era que primeiro a economia tinha que crescer, para depois os resultados serem divididos, o que contribuiu sobremaneira para a alta concentração

⁶² MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 66.

⁶³ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**.

⁶⁴ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 68-71.

de renda no Brasil, sendo que em 1980 o 1% mais rico da população concentrava renda quase igual aos 50% mais pobres.⁶⁵

Por outro lado, a Reforma Administrativa de 1967 tinha como objetivo a descentralização da administração estatal, sendo que esse movimento também se verificou no aparato de proteção social. Assim, o Instituto Nacional de Previdência social – INPS, órgão responsável pela gestão previdenciária após a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, restou transformado em autarquia federal. A LBA, então principal órgão de assistência social do Brasil, foi remodelada como fundação pública. A despeito da autonomia administrativa e financeira conferida a LBA, mais uma vez a assistência social era modelada como apêndice da previdência. Em 1971, em continuidade a tendência de expansão dos benefícios sociais, os trabalhadores rurais foram incluídos na previdência social por intermédio do Programa de Assistência Rural, sob uma lógica assistencial, já que não se exigia contribuição para acesso aos benefícios. Em 1974, restou criada a Renda Mensal Vitalícia – RMV, que consistia em um benefício mensal de meio salário-mínimo a idosos de mais de 70 anos de baixa renda, e que tivessem exercido atividade remunerada, mais uma vez situando-se em terreno híbrido entre previdência e assistência.⁶⁶ Em 1977 criou-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SIMPAS, que passou a abarcar a LBA. Passou não apenas a atuar como órgão executor da política nacional de assistência social, mas também a supervisionar as demais entidades que atuavam na assistência.⁶⁷

Toda essa ampliação em escopo da assistência social não denotava, todavia, alteração no princípio norteador, que continuava a ser a caridade e não o paradigma dos direitos sociais. A grande guinada, que abandona o princípio norteador da caridade para a assistência social, para que se passasse a ser possível falar em direitos sociais, apenas foi possível no contexto de redemocratização, com o término do período da ditadura militar.

Na arena de disputas da Assembleia Nacional Constituinte, determinados grupos passaram a defender que a assistência social deveria ser um dos pilares de

⁶⁵ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 124-128.

⁶⁶ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 70.

⁶⁷ ROCHA, Daniel Machado da. A Assistência Social como direito fundamental: uma análise da evolução a concretização judicial do benefício assistencial. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, p. 120, 2009.

sustentação da seguridade social. Defendeu-se que o livre-mercado da sociedade capitalista tem como um de seus produtos a geração de desigualdade social, levando uma parcela da população a situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, deveria o Estado atuar como agente de amenização desse cenário, redistribuindo os frutos do sistema. Do ponto de vista normativo, sendo essas exclusões sociais inaceitáveis sob uma ótica de que todos devem possuir o mínimo para uma vida digna, deveria então o Estado estar calcado em um arcabouço de regras para garantir os direitos básicos de todos.⁶⁸

Sob essa concepção, a Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil foi promulgada e nela a proteção social foi ampliada em comparação com os diplomas anteriores, sendo que a ordem social e a ordem econômica passaram a ser tratados em títulos diferentes. Restou criado um sistema nacional de seguridade social do qual fazem parte grande número de normas, desde as de hierarquia constitucional até as legais e infra legais. O objetivo da rede, moldada para um contexto no qual o trabalho é a base do funcionamento da sociedade, é prover, efetivamente, a todos a dignidade da pessoa humana. A seguridade social, todavia, é concebida como um conjunto de técnicas, dela fazendo parte a previdência, a saúde e a assistência social. A Lei 8.029, de 1990, autorizou a criação do Instituto Nacional do Seguro Social, que restou vinculada ao Ministério da Previdência Social. As leis 8.080 e 8.142, ambas também de 1990, delinearão a saúde pública, tendo sido criado o Sistema Único de Saúde – SUS, que agrega órgãos federais, estaduais e municipais. O direito à saúde deixou de estar vinculado à condição de segurado e foi estendido a toda população. A Lei 8.212, de 1990, organizou o custeio da seguridade social, enquanto a Lei 8.213, do mesmo ano, definiu os benefícios do regime geral de previdência para os trabalhadores da iniciativa privada, incluindo no mesmo sistema os trabalhadores rurais. Por fim, a Lei 8.742, de 1993, dispôs sobre a organização da assistência social⁶⁹. O diploma estabeleceu que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, sendo que se constitui em política de seguridade social não contributiva. Visa alcançar aos necessitados os mínimos sociais necessários para as suas

⁶⁸ MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020. p. 163-164.

⁶⁹ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação**. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 71-74.

necessidades básicas, e, para tanto, vale-se de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública, bem como da sociedade.⁷⁰

Dessa forma, o outrora contingente de desamparados, uma vez que o desemprego se generalizou entre campo e cidades, deixou de ser considerado como um problema a ser reprimido e passou a ser considerado como seres humanos dotados de dignidade e de direitos fundamentais sociais a serem garantidos. Para melhor entender a assistência social no Brasil sob a égide da atual Constituição Federal, a seguir se passa a analisar seu funcionamento, notadamente com a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

2.2 Sistema Único de Assistência Social

No Brasil, a assistência social veio sendo gradualmente ampliada com o decurso do tempo, por intermédio dos diferentes diplomas constitucionais apresentados anteriormente. Somente foi reconhecida como direito fundamental, todavia, a partir da Constituição Federal de 1988, sendo que a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS veio ao mundo jurídico apenas em 1993 (Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993).

A seguridade social, na atual configuração dada pela Constituição Federal de 1988, é subdividida em saúde, previdência e assistência social,⁷¹ de modo que fica claro que esta última se trata de uma técnica de proteção social específica inserida no escopo maior da seguridade. O art. 203 da Carta Magna estabelece que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Assim, o direito à assistência dos desamparados, na configuração que lhe dá a Constituição brasileira, não é condicionado a qualquer contribuição por parte do beneficiário, atendendo a universalização da proteção humana contra riscos sociais adversos. No entanto, sob pressupostos liberais, a assistência social não necessariamente precisa ser restrita a quem não possa prover seu próprio sustento, sendo possível pensar no direito a uma prestação de renda incondicional a qualquer um que a reivindique.⁷²

⁷⁰ **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.**

⁷¹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁷² ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos sociais são direitos fundamentais**: simples assim. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 382-383.

Seus objetivos estão nos incisos do mesmo artigo da Constituição Federal e incluem, entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, integração ao mercado de trabalho, atenção às pessoas portadoras de deficiência, renda mínima aos idosos ou deficientes que atendam aos requisitos e, mais recentemente, a redução da vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.⁷³

A visão da assistência social como direito fundamental, hoje consolidada, relaciona-se com a fundamentação da ordem jurídica e da comunidade política no princípio da dignidade da pessoa humana,⁷⁴ tendo sido essa ideia explicitamente no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal.⁷⁵ Consagra-se, assim, a ideia de que a dignidade da pessoa humana parte do pressuposto de que o homem, em virtude de sua condição humana, e independente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados pelos seus semelhantes e pelo estado.⁷⁶ É elemento indescutível do ser humano, que o qualifica como tal, estando de tal modo relacionado a pessoa humana que não se pode cogitar de um sujeito ser titular de uma pretensão se a ele não for reconhecida a dignidade.⁷⁷

Assim, sob o aspecto formal, reconhece-se a assistência social como direito fundamental na medida em que é anunciada no texto constitucional como parte integrante do seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), posicionando-se, dentro deste, no Capítulo II (Dos Direitos Sociais). O art. 6º da Constituição Federal, ao anunciar os direitos sociais, prevê, expressamente, a saúde, a previdência, e, também, a assistência aos desamparados. É importante ressaltar, ainda, que com a recente Emenda Constitucional de nº 114 restou reforçada a fundamentalidade formal

⁷³ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁷⁴ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 90.

⁷⁵ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado editora. 2015. p. 47-49.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 51.

da assistência, na medida em que o art. 6º da Constituição passou a contar com um parágrafo único que, também de modo expresso, garante uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social.⁷⁸

Do ponto de vista material, a fundamentalidade da assistência social pode ser justificada pela obrigação do Estado de respeitar a dignidade do indivíduo, sendo que esse mandamento não se restringe à expectativa de não ser tratado arbitrariamente, mas abrange o direito a uma prestação do Estado quando o indivíduo não pode, por sua conta, prover sua existência e necessidades humanas.⁷⁹ A menos que se adote uma estrita teoria liberal de direitos fundamentais, com o reconhecimento unicamente do princípio da liberdade negativa do indivíduo frente ao Estado, os direitos sociais devem ser vistos como materialmente fundamentais. Ademais, se considerada a dignidade da pessoa humana sob o enfoque que objetiva liberdade real, e não apenas formalmente considerada, estará presente justificativa para que os direitos sociais sejam considerados fundamentais. De outro modo, com dignidade formalmente garantida, mas sem condições materiais mínimas garantidas, não há como se desfrutar efetivamente de liberdades.⁸⁰

Se a assistência social se relaciona ao recebimento pelo indivíduo de prestações mínimas por parte do Estado, quando não se possui as condições adequadas para que o próprio sustento seja provido de forma adequada,⁸¹ então podemos considerar que as prestações assistenciais se relacionam, em verdade, ao atendimento do mínimo necessário a preservação da dignidade.

Por um lado, a Constituição Federal estabeleceu que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuições prévias; por outro, é importante destacar que esse direito fundamental social tem a necessidade de ser concretizado, para que se possa conferir eficácia à norma constitucional. O

⁷⁸ 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 desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁷⁹ ROCHA, Daniel Machado da. A Assistência Social como direito fundamental: uma análise da evolução a concretização judicial do benefício assistencial. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, p. 101-135, 2009. p. 120.

⁸⁰ SCARPA, Antonio Oswaldo. **Direitos fundamentais sociais**: conteúdo essencial, judicialização e direitos sociais em espécie. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.p. 50-51.

⁸¹ *Ibid.*, p. 243.

reconhecimento da assistência social como direito fundamental não é suficiente por si só para produzir efeitos na realidade, dependendo, assim, de normas e de ação governamental para que se possa imprimir alteração no mundo real.⁸² Assim, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS é incumbido de viabilizar o direito fundamental à assistência social e, assim, de concretizar a dignidade dos indivíduos necessitados por intermédio de prestações positivas por parte do Estado. Por si só, não representa inovação em termos normativos, mas mostra-se como a forma concreta de realização da vontade da Constituição.

Sob esse contexto de reconhecimento da assistência social como direito fundamental é que veio ao mundo jurídico a LOAS. Seu art. 1º estabelece que ela é política de seguridade social não contributiva, provendo os mínimos sociais, sendo operacionalizada por intermédio ações tanto de iniciativa pública como da sociedade.⁸³ Seus princípios⁸⁴ revelam seu espírito, na medida em que objetiva realizar as necessidades básicas das pessoas em situação de vulnerabilidade social, buscando restaurar ou preservar a sua dignidade, e não obter rentabilidade econômica.⁸⁵

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes da descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; do comando único das ações em cada esfera de governo; da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.⁸⁶

⁸² MAZALLI, Vanessa. O Direito à assistência social no Brasil: aspectos doutrinários e constitucionais. *In*: OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.). **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília: Fiocruz Brasília, 2015. p. 125-135.

⁸³ **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.**

⁸⁴ Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.**

⁸⁵ AMADO, Frederico. **Manual de direito previdenciário**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 41.

⁸⁶ **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.**

Adentrando na Lei orgânica da Assistência Social, podemos verificar que existem dois diferentes tipos de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial:

Art. 6o-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.⁸⁷

Assim, a assistência social é organizada de modo a prestar dois diferentes tipos de proteção, a proteção social básica e a proteção social especial. A primeira visa prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade enquanto a segunda atua sobre os indivíduos que já se encontram em situação de violações de direitos.

Para tanto, dispõe a assistência social de diferentes tipos de benefícios. O benefício de prestação continuada – BPC garante a transferência mensal de um salário mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência de qualquer idade, desde que atendam a determinados requisitos. Recentemente, restou acrescido à LOAS o auxílio-inclusão, tendo como destinatários os indivíduos que recebiam o benefício de prestação continuada, mas que passaram a exercer atividade, de modo justamente a não retirar o incentivo para o ingresso no mercado de trabalho dos beneficiários do BPC.

Por sua vez os benefícios eventuais se constituem em prestações suplementares e temporárias, fornecidas nas situações de nascimento, morte e de vulnerabilidade provisória e calamidade pública. Essa distinção é trazida pelos arts. 20 e 22 da Lei Orgânica da Assistência social:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65

⁸⁷ Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

(sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. [...]

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.⁸⁸

Como se pode verificar, a continuidade ou a periodicidade é a principal diferença adotada.

Veja-se, entretanto, que, no Brasil, o modelo de seguridade social se baseia numa sociedade fundada no trabalho e no emprego, tendo adotado em essência o modelo bismarkiano, posicionando a assistência social como técnica suplementar, ou como apêndice da técnica da previdência social. Não se leva em consideração, dessa forma, os efeitos da Quarta Revolução Industrial no mercado de trabalho e, assim sendo, pode haver um crescente número de situações de risco social que acabem por não ser amparadas pelo modelo da assistência posicionado de modo marginal.

Acredita-se que as novas formatações econômicas e sociais possam posicionar a sociedade brasileira frente a falha na estruturação atual do sistema de proteção social. Assim, o que se pretende no capítulo seguinte é apresentar os fundamentos para a instituição de uma renda básica universal, que, se implementada, poderia vir a ser importante complemento para a técnica de proteção social não contributiva da assistência social.

⁸⁸ Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

3 FUNDAMENTOS DA INSTITUIÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA UNIVERSAL

Renda básica universal refere-se a uma transferência de dinheiro a todos indivíduos de uma comunidade política sem que para tanto seja necessário que o beneficiário atenda a quaisquer tipos de condições prévias. Van Parijs e Vanderborght a apresentam como sendo “uma renda regular paga em dinheiro a todos os membros de uma sociedade, independentemente da renda de outras fontes e sem restrições”.⁸⁹ Assim, tanto cidadãos que se encontrem em situação de vulnerabilidade quanto os indivíduos das camadas mais abastadas seriam igualmente atendidos pela distribuição, o que implica ausência de direcionamento ou de focalização, sendo esse apenas um dos motivos que podem nos conduzir a levantar questionamentos acerca do acerto da instituição da garantia de uma renda nestes moldes.

Do capítulo anterior, pode-se concluir que a assistência social – tendo sido na história da humanidade inicialmente prestada a título de caridade e calcada em motivos religiosos, chegando também a admitir arranjos de trabalhos forçados e de confinamentos, – evoluiu para comportar, no Brasil, ramo específico do sistema de seguridade social, desvinculada de contribuições prévias, e destinada a garantir os direitos fundamentais sociais dos indivíduos desamparados. O que se pretende neste momento é apresentar distintos fatores que, conjuntamente analisados, fundamentam, dentro do escopo dessa pesquisa, a instituição de uma renda básica universal como novo formato por intermédio do qual se pode prestar assistência social.

Inicialmente, temos que a Quarta Revolução Industrial e o desemprego tecnológico ameaçam tanto o tradicional posto de emprego como também novas formas de trabalho humano. Assim, a pobreza, que pode ser resultado dos novos arranjos produtivos, não é condizente com a dignidade humana, que precisa ser preservada. Se o método encontrado for a instituição de um programa de distribuição de renda incondicional, há que se verificar que o dividendo social a ser entregue é socialmente justo. Posto isso, pretende-se comparar a estratégia da renda básica com a tradicional política do pleno emprego, além de outras possibilidades.

Se for possível superar essas questões, então também será possível, dentro do escopo deste trabalho, concluir que a assistência social seja prestada sob a forma

⁸⁹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 28.

de uma renda básica incondicional, apta a assegurar os direitos fundamentais dos indivíduos socialmente desamparados sob a égide das novas configurações sociais da sociedade da Quarta Revolução Industrial.

3.1 A Quarta Revolução Industrial e o desemprego tecnológico

O desemprego tecnológico não se trata propriamente de fenômeno exclusivo da atualidade, todavia, dois renomados autores acreditavam ter conseguido delinear os limites da atuação de humanos e de computadores, baseados em análise de pontos fortes e pontos fracos de cada um, o que poderia fornecer também, como consequência, os contornos do desemprego tecnológico. Frank Levy e Richard Murnane, dois economistas, em 2004, definiram, partindo dos avanços tecnológicos então recentes, uma nova organização do trabalho. Descreveram as capacidades de computadores e trabalhadores. Por um lado, tarefas lógicas de aplicação direta de regras existentes seriam fortes candidatas à automatização, já que computadores são ótimos na aplicação de padrões previamente determinados. Por outro lado, quando nos direcionamos a um cenário de complexidade, em que não existem apenas regras predefinidas, mas em que é necessário o reconhecimento de padrões para que se verifique como proceder, então nos dirigiríamos a necessidade de atuação humana.⁹⁰

O grande exemplo trazido pelos autores para justificar a importância das pessoas nessa nova organização foi justamente a atividade de dirigir veículos, que não seria automatizável, devido não ao grande fluxo de informação que a tarefa envolve, mas sim tendo em vista as constantes decisões que são necessárias para conduzir o veículo em um ambiente de tráfego, inserido em um ambiente maior do qual fazem parte muitos outros fatores. Concluíram que articular o conhecimento humano e fazer com que um software possa reproduzi-lo seria uma meta extremamente difícil, e que, assim, os computadores não conseguiriam desempenhar essa atividade.⁹¹

De fato, até então, todas as tentativas de construção de um veículo sem motorista haviam falhado. No entanto, apenas 6 anos depois, em 2010, a Google

⁹⁰ LEVY, Frank; MURNAME, Richard. **The new division of labor**: how computers are changing the next job market. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 13-30.

⁹¹ *Ibid.*

conseguiu automatizar completamente a direção de carros, fazendo com que essa tarefa deixasse de ser exclusivamente humana.⁹²

Assim, podemos dizer que Levy e Murnane estavam certos de que dirigir é uma tarefa extremamente complexa, e que substituir a percepção humana, com a capacidade de tomar decisões com base em combinações de informações, é extremamente difícil. Entretanto, o desenvolvimento tecnológico provou que não se trata de uma tarefa impossível, de modo que, hoje, esta pode ser uma atividade para computadores. A “nova” organização do trabalho proposta pelos autores, assim, restou superada, e, com ela, a argumentação por eles proposta de porque as pessoas ainda importam no mundo do trabalho. Cabe, assim, nos perguntarmos se, então, hoje, as pessoas ainda são importantes do ponto de vista da organização do trabalho e quais seriam, enfim, os limites do avanço tecnológico e da inteligência artificial, se é que existem esses limites. Em outras palavras, hoje em dia, humanos são necessários para que produtos e serviços sejam ofertados? Para tentar responder essa pergunta é necessário fazer uma análise do desemprego tecnológico, o que se inicia por intermédio de uma retrospectiva das revoluções industriais, avançando-se então para reflexões da atualidade.

Para Klaus Schwab, fundador do Fórum Econômico Mundial, ao longo dos últimos 250 anos, a humanidade passou por três revoluções industriais anteriores à atual, sendo que, cada uma à sua maneira, mudou o mundo e transformou a forma com que os seres humanos criam valor. Não só tecnologias, mas também sistemas políticos e instituições sociais avançaram, moldando fábricas e mesmo a forma com que pessoas relacionam entre si e com o planeta.⁹³

A Primeira Revolução Industrial ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1840. Foi fomentada pela construção das ferrovias e pela invenção da máquina a vapor, sendo o marco inicial da produção mecânica.⁹⁴ Começou na indústria têxtil da Inglaterra, mas nas décadas seguintes transformou todas as indústrias existentes, tendo criado inúmeras outras também, como máquinas operatrizes, manufatura do aço, motor a vapor e estradas de ferro. Apesar de terem criado sistemas inteiramente novos de produção, é interessante que para alguns pensadores da

⁹² BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 163.

⁹³ SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2018. p. 37.

⁹⁴ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 15.

época, como Thomas Carlyle e Jonh Stuart Mill, “indústria” era definida como todas as atividades que decorriam do esforço humano.⁹⁵ Nessa época, a energia movida à vapor foi utilizada para fabricação de uma grande quantidade de bens que anteriormente eram feitos à mão. O navio a vapor substituiu a escuna, e a locomotiva a vapor substituiu os vagões puxados a cavalo, o que melhorou significativamente o processo de transporte de matéria-prima e de produtos acabados.⁹⁶

Já a Segunda Revolução Industrial iniciou-se no final do século XIX, entrou no século XX e, pelo advento da eletricidade e da linha de montagem, possibilitou a produção em massa.⁹⁷ Mais precisamente, entre 1870 e 1930, diversas novas tecnologias passaram a estar disponíveis para compor a nova onda de crescimento. A energia elétrica permitiu o advento do rádio, do telefone, da televisão, dos eletrodomésticos em geral e da iluminação elétrica. O motor de combustão interna possibilitou a existência do automóvel e do avião.⁹⁸ O carvão passou a ser substituído pelo petróleo e pela eletricidade. A exemplo da revolução do vapor, o petróleo e a eletricidade e todas as demais invenções da Segunda Revolução Industrial continuaram a transferir parte das atividades humanas para as máquinas. Assim, em diversos setores, como mineração, agricultura, transporte e industrialização, “fontes inanimadas de energia” e máquinas passaram a ampliar e, algumas vezes, a substituir tanto atividades humanas como a força humana e de animais no processo produtivo.⁹⁹

A Terceira Revolução Industrial começou na década de 1960. Ela costuma ser chamada de revolução digital ou do computador, pois foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação e da computação pessoal e também da *internet*.¹⁰⁰ O desenvolvimento da teoria da informação e da computação digital permitiram incrementos na capacidade de armazenar, processar e transmitir informações, dando novos formatos a quase todas indústrias, mudando novamente a vida profissional e social de bilhões de pessoas.¹⁰¹ Ainda que a Terceira Revolução Industrial tenha se iniciado após a Segunda Guerra Mundial, foi ganhando terreno aos

⁹⁵ SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2018. p. 37.

⁹⁶ RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo**. São Paulo: M. Books, 2004. Edição histórica – 10 anos. p. 60.

⁹⁷ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 15.

⁹⁸ SCHWAB; DAVIS, *op. cit.*

⁹⁹ RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo**. São Paulo: M. Books, 2004. Edição histórica – 10 anos. p. 60.

¹⁰⁰ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 15.

¹⁰¹ SCHWAB; DAVIS, *op. cit.*

poucos. Rifkin, escrevendo durante a década de 1990, antes, portanto, de o termo Quarta Revolução Industrial ter sido cunhado, reconhecia que robôs, computadores e softwares avançados já estavam invadindo a última esfera humana – os domínios da mente.¹⁰²

Schwab defende que hoje vivemos tempos de Quarta Revolução Industrial, tendo ela se iniciado na virada do século, com base na revolução digital. É caracterizada por uma *internet* extremamente difundida, por sensores que diminuem de tamanho, ao mesmo tempo em que se tornam mais potentes, e pela inteligência artificial, com máquinas sendo capazes de aprender. Seu escopo, todavia, é muito mais amplo, não dizendo respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Representa uma ruptura à Terceira Revolução Industrial, porque as novas tecnologias estão se tornando mais sofisticadas e integradas e, conseqüentemente, transformando a sociedade e a economia global na medida em que a fusão dessas tecnologias abarca interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos.¹⁰³ Podemos identificar, entre as tecnologias digitais, as novas tecnologias da computação, o *blockchain* e a tecnologia de registros distribuídos e a *internet* das coisas. A reforma do mundo físico vai cada vez mais abarcar a inteligência artificial e a robótica, materiais modernos e a fabricação de aditivos e impressão multidimensional. O próprio ser humano será modificado com biotecnologias e neurotecnologias, com crescente presença da realidade virtual. Ainda, a integração da humanidade com o ambiente evoluirá com o desenvolvimento de novas tecnologias de captura, armazenamento e transmissão de energia, com geoengenharia e com novas tecnologias espaciais.¹⁰⁴

Em 1983, o vencedor do Nobel Wassily Leontief escreveu: “O papel dos humanos como fator mais importante da produção está fadado a diminuir, da mesma forma que o papel dos cavalos na produção agrícola primeiro diminuiu e depois foi totalmente eliminado com a introdução dos tratores.”¹⁰⁵ Veja-se que a suplantação aos cavalos, na comparação de Leontief, faz alusão a atual desnecessidade de emprego de sua força física, uma vez que os avanços tecnológicos proporcionaram geração de

¹⁰² RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos empregos**: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo. São Paulo: M. Books, 2004. Edição histórica – 10 anos. p. 60.

¹⁰³ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 16.

¹⁰⁴ SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2018.

¹⁰⁵ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 153.

trabalho por intermédio de uma máquina chamada trator. Da mesma forma, o labor corpóreo do ser humano, em grande parte, resultou vencido pelos progressos científicos consolidados na Terceira Revolução Industrial, ainda que até então as máquinas necessitassem de um operador. A possibilidade de gerar enormes quantidades de força mecânica trouxe consigo a Primeira Era das Máquinas para a humanidade.¹⁰⁶

Todavia, mais recentemente, as máquinas estão adentrando novas fronteiras, de modo que estão evoluindo para além do consolidado papel de ferramenta auxiliar. Em muitos casos, estão se tornando trabalhadores autônomos.¹⁰⁷ A esse fenômeno Brynjolfsson e McFee chamam de Segunda Era das Máquinas, uma vez que computadores e robôs adquirem a funcionalidade da inteligência.¹⁰⁸ Ou seja, as atuais tecnologias passaram a ser capazes de imprimir força mental, a par da já disponível força física, permitindo que a humanidade passe a trilhar novos territórios, antes inimagináveis.

A chegada desta nova era se deve, ao menos parcialmente, ao que se chama de Lei de Moore, fruto da observação de que o número de transistores em um circuito integrado vem dobrando a cada 18 meses, o que permite grande crescimento da capacidade de processamento dos computadores. Processadores mais velozes, somados a algoritmos melhor projetados fizeram com que um incremento de 43 milhões de vezes ocorresse entre 1988 e 2003,¹⁰⁹ e seguiram se desenvolvendo desde então.

Essa exponencialidade lembra a invenção do jogo de xadrez. Segundo uma versão da história, o imperador ficou tão encantado com o que viu que permitiu ao inventor que escolhesse a própria recompensa. O pedido realizado foi no sentido de que recebesse uma determinada quantidade de grãos de arroz, assim determinada: um grão de arroz é colocado sobre o primeiro quadrado do tabuleiro, dois no segundo, quatro no terceiro e assim por diante, de modo que cada quadrado seguinte recebe o dobro de grãos do quadrado anterior. O imperador então concorda, pensando que o

¹⁰⁶ BRYNJOLFSSON, Erik; McFEE, Andrew. **A segunda era das máquinas**: trabalho, progresso e prosperidade em uma época de tecnologias brilhantes. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015. p.7.

¹⁰⁷ FORD, Martin. **Os robôs e o futuro do emprego**. Rio de Janeiro: Best Business, 2019. p. 341.

¹⁰⁸ BRYNJOLFSSON, *op. cit.*

¹⁰⁹ BRYNJOLFSSON, Erik; McAFEE, Andrew. **Novas tecnologias versus empregabilidade**: como a revolução digital acelera a inovação, desenvolve produtividade e transforma de modo irreversível os empregos e a economia. São Paulo: M. Books, 2014. p. 27-29.

inventor era um tolo na medida em que, tendo a possibilidade de pedir qualquer coisa, acabou por solicitar apenas alguns punhados de arroz.¹¹⁰

Nas primeiras casas o crescimento é de certo modo ilusório na medida em que, ainda que exponencial, é muito baixo. Veja-se que 1, 2, 4 ou 8 grãos de arroz muito pouco representam. Não obstante, por volta da 32ª casa já temos o equivalente há um grande e cheio campo de arroz, o que ainda é uma quantidade razoável. O rei, ao recompensar o inventor, continuaria sendo rei e o indivíduo recompensado passaria a ser muito rico. Todavia, ao adentrarmos na segunda metade do tabuleiro o crescimento exponencial confunde a nossa intuição. Na 64ª casa o resultado é uma pilha de arroz mais alta do que o próprio Monte Everest. Como resultado, o rei, sentindo-se traído, mandou matar o inventor.¹¹¹ Isso significa que, quando do advento do computador, o número de transistores presentes nos primeiros protótipos não permitia uma grande capacidade de processamento. Da mesma forma, as primeiras dobras na capacidade podem pouco ter representado em termos de avanços exponenciais. Mas com o avanço das “casas”, processadores mais velozes e potentes foram sendo criados, possibilitando a entrada para a Segunda Era das Máquinas.

Onde estamos então, considerando a lei de Moore e a história do tabuleiro de xadrez, na história da evolução dos computadores? Essa é uma pergunta, claro, difícil de responder, mas a exponencialidade do desenvolvimento tecnológico que permitiu o advento da Quarta Revolução Industrial já resta muito clara para todos. Especificamente, é importante perquirir como a exponencialidade tecnológica pode impactar no mundo do trabalho. Schwab concorda com as ponderações que Rifkin já havia feito em relação as revoluções anteriores, mas, como não poderia deixar de ser, alerta que um número comparativamente muito maior de empregos corre o risco da automação, sendo que é bem possível que esse processo se dê, também, em uma rápida escalada. Ao mesmo tempo, alerta que a taxa de criação de empregos nas indústrias de fronteira tecnológica é muito mais lenta do que em períodos passados.¹¹² Assim, empregos novos são criados para os humanos e empregos velhos são tomados pelas máquinas, mas a conta não fecha, fazendo com que se tenha que

¹¹⁰ BRYNJOLFSSON, Erik; McAfee, Andrew. **Novas tecnologias versus empregabilidade**: como a revolução digital acelera a inovação, desenvolve produtividade e transforma de modo irreversível os empregos e a economia. São Paulo: M.Books, 2014. p. 27-29.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2018. p. 59.

considerar seriamente as previsões de Rifkin de que o trabalho em massa no setor de mercado será eliminado em todas as nações industrializadas do mundo,¹¹³ e isso pode ocorrer muito antes do previsto, abarcando as atividades de diversos profissionais, entre eles advogados, analistas financeiros, médicos, jornalistas, contadores, corretores de seguro e bibliotecário.¹¹⁴

É necessário, todavia, reconhecer que o desemprego tecnológico e a preocupação com a automatização são processos antigos. Já na época dos romanos havia precaução das autoridades quanto à existência de massas que não encontram emprego. O imperador Vespasiano, no século I, adotou como política para evitar o desemprego a recusa de utilizar nas obras do império um dispositivo mecânico que facilitava o transporte de colunas de pedra, fazendo com que mais trabalhadores fossem necessários para a mesma tarefa,¹¹⁵ sendo essa talvez uma das primeiras tentativas de que se tem notícia de combate ao fenômeno. Séculos mais tarde, porém, em 1812, na Inglaterra durante o curso da Primeira Revolução Industrial, um rico empresário conseguiu introduzir em sua fábrica um novo tipo de tear que era capaz de produzir o mesmo do que quatro tecelões experientes, o que fez crescer o desemprego local. Diferentemente de Vespasiano, o industrial Cartwright não tinha preocupações com o desemprego, mas os seus operários sim temiam as consequências da introdução da nova tecnologia. Organizados, e autodenominados como luditas, investiram contra as instalações de Cartwright com o objetivo de destruí-las, pois acreditavam que não apenas os novos teares, mas que todas as máquinas representariam a destruição de seus empregos e de suas vidas, já que, arrancados de seus ofícios, não vislumbravam forma de sustentar suas famílias. O ataque, todavia, foi repellido, o movimento fracassou e quase todos acabaram por enfrentar o enforcamento.¹¹⁶ Se suas vidas foram ceifadas, o espectro do movimento permanece até hoje, com empregados preocupados com a possibilidade de a automação lhes substituir. Apesar disso, por mais de 200 anos, intenso crescimento econômico fez com que os novos trabalhos criados superassem numericamente os que foram eliminados pela tecnologia. Ao final de cada década do século XX, por exemplo, mais

¹¹³ RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos empregos**: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo. São Paulo: M. Books, 2004. Edição histórica – 10 anos. p. 3.

¹¹⁴ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 43.

¹¹⁵ DE MASI, Domenico. **Lavorare gratis, lavorare tutti**: perché il futuro è dei disoccupati. Rizzoli: BUR Biblioteca Univ., 2018. p. 47.

¹¹⁶ BREGMAN, Rutger. **Utopia para Realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 165-167.

peças possuíam empregos, a despeito de uma crescente participação das máquinas no mundo do trabalho.¹¹⁷

O desemprego tecnológico foi também identificado por Keynes, em 1930. Melhorias de eficiência da produção, apresentadas com velocidade cada vez maiores, causam desemprego devido justamente ao seu próprio conceito, qual seja, o de proporcionar que a utilização de mão de obra humana seja cada vez menos necessária. Por muito tempo, perdurou uma espécie de consenso de que taxas adequadas de crescimento econômico colocariam o desemprego sob controle. Todavia, o crescimento, ainda que presente, não se constitui em força capaz de compensar, na atualidade, em termos de demanda por trabalho humano, os ganhos de produtividade devido à tecnologia, uma vez que estes são cada vez mais substanciais. Como parte da solução para esse problema, Keynes sustentava que o trabalho que ainda dependesse de intervenção humana deveria ser “tão largamente compartilhado quanto possível”, e para isso defendia que as jornadas de trabalho deveriam ser reduzidas para quinze horas por semana,¹¹⁸ o que, até o momento, não ocorreu. Não no Brasil e também, ao menos de modo sistemático, também não no mundo.

Pode-se elencar três diferentes fatores que, somados, minam a crença de que unicamente o crescimento econômico pode manter sob controle o desemprego e diminuir precariedade nos postos existentes. Há que se levar em consideração a gradativa e crescente preocupação mundial com os limites ecológicos e com a sustentabilidade do planeta, que, sucessivamente tem sofrido os efeitos danosos da poluição. O clima já sofre alterações e é possível que muitos impactos irreversíveis já estejam presentes. Em segundo lugar, há que se perquirir a possibilidade fática de um constante desenvolvimento, tendo em vista que muitos países, ainda que almejem crescer, encontram-se em estagnação econômica. Em terceiro lugar, há que se referir justamente o questionamento da adequação do crescimento como remédio para o desemprego. Se é verdade que existe uma correlação inversa entre índices de crescimento e de desemprego, também o é que, a despeito de intenso crescimento

¹¹⁷ BRYNJOLFSSON, Erik; McAfee, Andrew. **Novas tecnologias versus empregabilidade**: como a revolução digital acelera a inovação, desenvolve produtividade e transforma de modo irreversível os empregos e a economia. São Paulo: M.Books, 2014. p. 47.

¹¹⁸ KEYNES, John Maynard. Possibilidades econômicas para os nossos netos (1930). In: KEYNES, John Maynard. **Ensaio sobre persuasão**. Nova Iorque: W. W. Norton & Cia., 1963. p. 358-373. Disponível em: http://www.geocities.ws/luso_america/KeynesPO.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

econômico mundial nas últimas décadas, não se chegou ao pretendido fim do desemprego.¹¹⁹

Em complemento, para além do crescimento econômico, os empregos estão sumindo por estarmos entrando em uma nova fase da história mundial na qual trabalhadores são cada vez menos necessários para o fim de produzir artigos ou mesmo serviços. Historicamente, um incremento de produção em alguma medida significava também maior número de empregos. Atualmente, não há mais necessária correlação entre essas variáveis, na medida em que é possível haver simultaneamente crescimento do PIB, crescimento do desemprego e redução do nível geral dos salários, o que conduz ao fenômeno da concentração de renda. Esse fenômeno desafia o senso comum de que o crescimento econômico beneficia todos os residentes de um país. Na medida em que os avanços tecnológicos se tornam mais robustos, transferindo potencialmente aos robôs empregos e tarefas antes exclusivamente afetas aos humanos, os produtos e serviços feitos por máquinas tornam-se mais baratos, o que força, por sua vez, uma queda nos salários de trabalhadores.¹²⁰ Afinal, por que se pagaria mais caro a humanos para se ter o mesmo resultado?

Rotman corrobora com esse entendimento, referindo que passamos por uma revolução no desenvolvimento da inteligência artificial – IA e da impressão 3D, que reorganizou os processos de produção industriais. Assim como a crença de que o desenvolvimento econômico resolveria o problema do desemprego, contrabalanceando aumentos de produtividade com maiores demandas por produção, também por muito tempo vigeu a ideia de que os postos de trabalho destruídos pela tecnologia seriam compensados pelo aparecimento de novas atividades a serem desempenhadas pelos humanos, e que seriam novas e melhores. Todavia, assevera, as funções criadas, a despeito de serem, de fato, novas e melhores, são também escassas.¹²¹

E não apenas os postos de baixa qualificação estão sendo eliminados. Tem-se observado um esvaziamento dos postos de média complexidade também. Com os

¹¹⁹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 30-31.

¹²⁰ BRYNJOLFSSON, Erik; McAFEE, Andrew. **Novas tecnologias versus empregabilidade**: como a revolução digital acelera a inovação, desenvolve produtividade e transforma de modo irreversível os empregos e a economia. São Paulo: M.Books, 2014. p. 47.

¹²¹ ROTMAN, David. Quem é o dono dos Robôs? **MIT Technology Review Brasil**. [S. l.], ano 1, v. 04, jul. 2021.

avanços tecnológicos, cada vez mais empregos que há muito tempo são considerados seguros para a classe média vem sendo alvo de transformação produtiva. Ainda que constate todas essas premissas, Rotman assume uma postura moderada relativamente à substituição dos humanos por robôs. “Ninguém sabe a resposta”, afirma, trazendo ao debate que tudo dependerá das dinâmicas futuras. O estágio atual da inteligência artificial, defende, ainda não representaria o ponto de inflexão tecnológico, de modo que, a curto prazo, ela pode até substituir o trabalho, mas não os empregos. Assim, a IA não está pronta, de imediato, para uma grande expansão, sendo necessário moderar nossas expectativas. Dessa forma, ainda conclui que no curto prazo a melhor solução seria o crescimento econômico.¹²²

Por outro lado, Bregman¹²³ referiu, em 2016, pesquisa da Universidade de Oxford que estimou que “pelo menos 47% dos empregos nos Estados Unidos e 54% dos da Europa correm alto risco de ser usurpados por máquinas. E isso não acontecerá daqui a um século, mas dentro dos próximos 20 anos.” O que se pode conjecturar é se o prazo será maior ou menor, contudo, é imperioso reconhecer que um fenômeno está presente na atualidade: o processo de fusão de diversas tecnologias já se iniciou. Deixar de levá-lo em consideração apenas tornará seus efeitos mais catastróficos, de modo que é necessário desde já se preparar para as mudanças. O cerne da questão, nos parece, é compreender que estamos em um processo contínuo de avanços científicos. Ao analisar o estágio atual do desenvolvimento da Quarta Revolução Industrial não podemos perder de vista as perspectivas para o futuro próximo. Pode ser que algumas tecnologias ainda não estejam suficientemente avançadas para gerar impactos profundos. Pode mesmo ser que a IA, conforme defende Rotman, ainda não esteja apta a gerar um ponto de inflexão. Ainda assim, é razoável supor que ela estará pronta num futuro breve, da mesma forma que dirigir era uma tarefa exclusivamente humana e agora não é mais. O ponto de inflexão poderá ocorrer em 2030 ou em 2050, mas não há dúvidas de que a tecnologia suplantará muito do trabalho humano.

No Brasil, segundo estudo elaborado e publicado pelo McKinsey Global Institute, já em 2018 era possível, com as tecnologias existentes, que 50% dos postos de trabalho fossem automatizados. A considerar-se setores específicos, esse

¹²² ROTMAN, David. Quem é o dono dos Robôs? **MIT Technology Review Brasil**. [S. l.], ano 1, v. 04, jul. 2021.

¹²³ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 160.

percentual pode ser ainda maior. Na indústria, por exemplo, encontramos 69% dos postos de trabalho sob risco de automação.¹²⁴ Por outro lado, pesquisa do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, em documento de 2021, refere que o Brasil enfrentará problemas de infraestrutura no processo de automatização, tornando possível, a despeito da disponibilidade de avanços tecnológicos, que a substituição do trabalho humano pelo das máquinas enfrente algum atraso. Evidentemente, a ausência de condições indispensáveis para que inovações sejam implementadas é algo extremamente negativo, na medida em que, enquanto o mundo evolui, fica o Brasil refém de seus problemas estruturais, o que faz com que o país perca vantagens competitivas, em uma economia cada vez mais globalizada. Todavia, se movermos o foco de análise para o mercado de trabalho brasileiro, ganha-se em termos de tempo para que as consequências da automatização sejam sentidas com maior intensidade. Assim, é possível uma melhor preparação nacional para o cenário de diminuição dos empregos.¹²⁵

Por conseguinte, poderá tardar, mas o processo se intensificará no Brasil, tornando mais perceptíveis os efeitos já sentidos. Harari, neste âmbito, ressalta que a conectividade e a capacidade de atualização são duas características da inteligência artificial que são responsáveis pela substituição de postos de trabalho por máquinas.¹²⁶ Prevê o autor, dessa forma, não que milhões de trabalhadores serão substituídos por milhões de robôs, mas, sim que humanos serão substituídos por uma rede integrada. Em seu livro *21 lições para o século 21*, consente que no curto prazo a inteligência artificial e a robótica não causarão a extinção total de setores da economia. Porém, assevera: “a longo prazo, nenhuma atividade permanecerá imune à automatização”. Nas projeções do historiador israelense, os novos empregos que surgirão exigirão altos níveis de especialização, e trabalhadores desqualificados que tiverem seus empregos tomados pela robótica não estarão aptos a ocupar os novos postos.¹²⁷ Veja-se que se um indivíduo quisesse, ou precisasse, mudar de profissão durante o curso

¹²⁴ MCKINZEY GLOBAL INSTITUTE. **Preparing Brazil for the future of work: jobs, technology, and skills.** [S.l.], March, 2018. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/_/media/McKinsey/Featured%20Insights/Future%20of%20Organization%20s/Preparing%20Brazil%20for%20the%20future%20of%20work%20Jobs%20technology%20and%20skills/MGI-Future-of-Work-Brazil-Briefing-note.ashx. Acesso em: 21 jan. 2022.

¹²⁵ CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Desenvolvimento tecnológico e mercado de trabalho: digitalização e relação homem-máquina: mudanças e tendências na legislação em nível global.** Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2021. (Série documentos técnicos, jun. 2021, n. 23). p. 55.

¹²⁶ HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 43.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 52-53.

das primeiras revoluções industriais, em regra, sua recolocação não apresentava maiores dificuldades. Tratando-se de trabalhos padronizados e de baixa qualificação, não haveria razão para se vislumbrar obstáculos, até mesmo porque o treinamento necessário costumava ser simples e limitado. Assim, um indivíduo que perdeu seu emprego no campo devido à mecanização da agricultura poderia se candidatar a uma vaga de operário na cidade vizinha. Se não conseguisse o posto, provavelmente seria devido à oferta de trabalhadores, e não por razões insuperáveis de ausência de qualificação. Por intermédio de uma legislação restritiva, poder-se-ia pensar em limitar a implementação de modernas tecnologias como uma nova geração de robôs ou de adiantados sistemas de inteligência artificial. Todavia, dificilmente essas restrições seriam duradouras. Poderiam, quando muito, retardar o ritmo das mudanças, fornecendo tempo para que adaptações sociais necessárias pudessem vir a ser implementadas. Na sociedade da Segunda Era das Máquinas, se é verdade que, a par do desaparecimento de diversos postos de trabalho, novas vagas e atividades, em alguma quantidade, despontarão, a estas novas oportunidades não poderão se candidatar os que tiveram seus empregos suplantados, pois lhes faltarão amplas habilidades. Desse modo, converge-se para um duplo problema. Por um lado, o desemprego tecnológico desafiará a humanidade, por outro, poucas vagas de alta especialização poderão não encontrar candidatos suficientemente instruídos. Assim, está por vir uma nova “classe de inúteis”, fazendo com que, tenhamos, ao mesmo tempo, “o pior de dois mundos”¹²⁸, o que só pode ser compreendido no tocante ao ser humano sob a visão de sua contribuição ao processo produtivo, jamais sob o enfoque de seu valor intrínseco como pessoa.

Retorna-se, então, à grande questão que, se respondida, é capaz de moldar os limites do desemprego tecnológico. Ao tentar definir os contornos da nova divisão do trabalho no âmbito da Quarta Revolução Industrial, encontraremos algum limite para a atuação das máquinas? Em outras palavras, hoje em dia, e focados no futuro, para se produzir bens e prestar serviços, humanos são necessários a ponto de que se lhes forneça algum emprego? Kai-Fu Lee, um dos maiores nomes da atualidade em inovação tecnológica, apresenta em seu livro um projeto para a coexistência entre humanos e a inteligência artificial que pode ajudar a responder essa pergunta. Reconhece, antes de mais nada, que máquinas dotadas de inteligência artificial serão

¹²⁸ HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 53.

cada vez mais aptas a realizar diversos trabalhos humanos, o que ocasionará demissões em massa. Aos seres humanos, restaria o último diferencial que é a capacidade de sentir emoções, e, entre elas, ressalta a capacidade de amar e de compartilhar o amor. Assim, na sociedade da IA, humanos devem deixar de ser peças do algoritmo de otimização da produtividade para serem os destinatários da compaixão e do amor humano.¹²⁹

Passando a argumentos mais concretos, retrata algumas das proposições frequentemente cogitadas no âmbito do Vale do Silício. Inicialmente será necessária a reciclagem dos trabalhadores suplantados, de modo que novas competências sejam desenvolvidas. Ainda, como a IA reduzirá a demanda por mão de obra humana, é necessário reduzir a jornada de trabalho. Todavia, tanto uma como outra medida podem restar ineficazes diante da persistente e ininterrupta extinção de postos de trabalho provocada pela IA. Assim, para que haja alguma distribuição de renda, lembra a possibilidade de implementação de uma renda básica universal.¹³⁰

A par dessas medidas, a que chama de correções técnicas, defende uma simbiose entre humanos e máquinas: enquanto as máquinas cuidariam de tarefas rotineiras e de otimização, os seres humanos trariam o toque pessoal, com criatividade e emoções. Dessa forma, a suplantação dos médicos, por exemplo, poderia nos conduzir a alguma espécie de caixa-preta dando diagnósticos a humanos: “você tem 70% de probabilidade de morrer em 5 anos”. Apesar disso, o mercado criaria uma abordagem mais humanista da medicina, com médicos adaptando suas habilidades para aprimorar sua inteligência emocional. Além disso, novos serviços centrados no ser humano podem ser criados. Entre eles, consultores de lactação para cuidados pós-parto, treinadores para jovens atletas ou companheiros para idosos, por exemplo. Propõe, por fim, uma adaptação na renda básica universal, para que trabalhos sociais fossem prestados à sociedade.¹³¹

Isto posto, é possível concluir que os novos adventos da Quarta Revolução Industrial, relacionam-se com uma crescente prescindibilidade do trabalho humano em diversas áreas, o que alavanca os índices de desemprego. Desse modo, parece-nos que os exponenciais avanços tecnológicos conduzirão a sociedade à escassez

¹²⁹ LEE, Kai-Fu. **Inteligência artificial**: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos relacionamos e vivemos. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. p. 234-265.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

de postos de trabalho, sendo uma tendência, ainda que não perfeitamente linear, crescentes níveis de desemprego, realidade que será intransponível apenas com base em modelos focados unicamente em crescimento econômico.

Cada vez mais, para se produzir bens e prestar serviços, humanos serão dispensáveis. Não se defende que a Quarta Revolução Industrial e a inteligência artificial irão exterminar com o trabalho. Toda nova tecnologia inicia com seu advento, mas tem que percorrer um caminho até atingir seu ponto de inflexão, de modo a estar apta a causar significativos impactos na sociedade. Nesse interim, novas atividades surgirão. No entanto, o descompasso entre as novas atividades que venham a surgir e postos de trabalho suplantados por tecnologias fará com que não tenhamos compensação apta a assegurar suficiente demanda por trabalho humano, de modo que preparar-se para uma nova forma de assistência social é necessário.

Do ponto de vista da sustentabilidade do capitalismo, o desemprego tecnológico tende a nos levar a um paradoxo, ilustrado por uma história que teria acontecido ainda no decurso de revoluções industriais anteriores. Quando o neto de Henry Ford mostrou a sua nova fábrica automatizada ao líder sindical Walter Reuther, o industrial então perguntou, ironicamente, ao sindicalista: Walter, como você vai fazer para que esses robôs paguem as mensalidades do sindicato? Sem pestanejar, Walter respondeu: Henry, como você vai fazer para que esses robôs comprem seus carros?¹³² Assim, o desemprego tecnológico pode conduzir a uma queda no consumo, o que também, poderia vir a ser nova causa para mais demissões.

Ainda, do ponto de vista dos indivíduos, como resultado, teremos concentração de renda, com aumento das classes marginalizadas, que, sem trabalho e jogadas à pobreza, passarão a ter restrições em sua liberdade real, vendo-se privadas de direitos fundamentais sociais. Desse modo, o desemprego tecnológico é fundamento para distinto tipo de proteção social, que precisará ser apto a retirar da pobreza as classes marginalizadas.

3.2 Pobreza como afronta a dignidade humana

A pobreza não é apenas um fenômeno de relevância para a ciência da economia, mas também para o Direito, na medida em que pode se configurar como

¹³² BREGMAN, Rutger. **Utopia para Realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 171.

condição que cause lesão ao princípio da dignidade humana. Todavia, de que forma estariam a dignidade humana e a erradicação da pobreza interligadas? Perguntando-se de outra forma, podemos considerar que a presença de determinadas liberdades individuais ou que condições materiais mínimas são fundamentais para que seja possível uma vida digna? Assim, com o fim de perquirir de que forma essas duas concepções se relacionam, pretende-se, a seguir, tecer algumas considerações sobre cada uma delas, para, depois, especificamente, investigar de que forma a pobreza pode afrontar a dignidade humana.

Nesse sentido, a finalidade da organização econômica é normalmente tratada nas constituições como sendo de atender às necessidades da comunidade. Todavia, vários posicionamentos constitucionais podem ser identificados. Pode haver nítido privilégio ao lucro, como principal fio condutor da ação econômica, o que conduz a sociedade no plano econômico ao *enrichissez-vous*, ou seja, o incentivo ao enriquecimento pessoal. Por outro lado, há que se identificar também as constituições que proíbem o lucro, estabelecendo que cada indivíduo contribua de acordo com suas capacidades ou possibilidades. Um terceiro posicionamento busca justamente o caminho do meio, propondo que o lucro seja admitido, desde que moldado por valores de justiça social.¹³³

O posicionamento adotado na Constituição da República Federativa do Brasil parece se amoldar a terceira corrente, identificada por Ferreira Filho, na medida em que estabelece que a finalidade da ordem econômica é assegurar a todos uma existência digna, levando-se em consideração também a justiça social.¹³⁴ Por existência digna como finalidade da ordem econômica devemos entender que o Estado deve direcionar a atividade econômica para a erradicação da pobreza, diminuindo desigualdades e injustiças sociais, o que pode ser realizado por intermédio de ações que visem distribuição de rendas para as classes menos favorecidas. De sua parte, justiça social significa que todos devem ter acesso aos bens absolutamente necessários à satisfação das suas necessidades fundamentais. Trata-se, assim, de um compartilhamento social dos riscos e das riquezas da nação, de modo que o

¹³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 389.

¹³⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

desenvolvimento econômico não resulte em excessiva concentração de renda, sendo certo que algum grau de distribuição equitativa das riquezas deve estar presente.¹³⁵

Desse modo, não há como se considerar como alinhada à Constituição Federal uma ordem econômica que privilegie unicamente indicadores macroeconômicos ou de desenvolvimento nacional tais como crescimento do produto interno bruto – PIB, contenção da inflação, formação de poupança, controle da taxa de juros ou ajuste dos gastos públicos, entre outros. Evidentemente, aqui não se pretende desafiar as leis da economia; muito pelo contrário, se defende que o monitoramento e atingimento de metas quanto a esses e outros indicadores é extremamente importante. No entanto, não se pode perder de vista que a ordem econômica tem por fim assegurar a existência digna de todos, de modo que esses parâmetros devem ser considerados relevantes, mas como meios para que a principiologia constitucional seja executada. Assim, especificamente falando, é constitucionalmente adequado visar ao crescimento do PIB, por exemplo, mas apenas se como forma de promoção da dignidade humana.

Ademais, a dignidade da pessoa humana é fundamento da ordem jurídica e da comunidade política. Sob o plano moral, a dignidade constitui-se em princípio que legitima e confere fundamento ao Estado e à própria ordem jurídica, na medida em que estes últimos existem apenas em razão da pessoa humana, não se podendo cogitar em inversão desses fatores, ou seja, de que a pessoa exista em razão do Estado ou da ordem jurídica. Sob o enfoque hermenêutico, a dignidade da pessoa humana é também extremamente importante, na medida em que deve conduzir os processos de interpretação, aplicação e integração do Direito.¹³⁶

Na Constituição brasileira, a dignidade aparece referida logo no artigo 1º, como fundamento da República.¹³⁷ Consagra-se, assim, o Estado como organização centrada no ser humano, abrindo-se mão de qualquer outro referencial, mesmo o do próprio Estado.

Muito já se escreveu sob a dignidade humana e o esgotamento de seu complexo conteúdo e ramificações fogem ao escopo deste trabalho. O que se

¹³⁵ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

¹³⁶ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 90-92.

¹³⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

pretende é tecer sobre ela algumas considerações de modo a permitir a identificação de sua relação com a pobreza.

Ainda que seja desconhecida a origem das preocupações acerca do que seria a dignidade, é possível identificar que a certo momento distinguiu-se os seres humanos dos demais ao se dizer que são dotados de uma qualidade que lhes é própria, como uma espécie de substância única, qual seja, a dignidade inerente à espécie humana.¹³⁸

Foi Kant, filósofo iluminista, todavia, que forneceu uma concepção contemporânea de dignidade, salientando que a autonomia de vontade humana, ou seja, a possibilidade de determinar-se a si mesmo, é a sua origem. Assim, diferenciou-se os homens dos demais seres. Diferenciou-se os seres irracionais, a eles se atribuindo apenas um valor relativo, das pessoas, seres racionais, a estas se atribuindo serem um fim em si mesmo. É de Kant a afirmação de que todo homem é um fim em si mesmo.¹³⁹ Dessa forma, cada pessoa não pode ser tratada como meio, pois possui dignidade, e não preço, refutando-se assim a possibilidade de se reduzir o ser humano a instrumento de outrem.

Contudo, foi após os horrores da Segunda Guerra Mundial que se formou um grande repúdio as graves violações aos direitos humanos. Com base no pensamento kantiano, a dignidade passou a ser compreendida como base principiológica de todos os direitos fundamentais, tanto no plano interno das nações quanto no plano internacional. No plano interno, a dignidade passou a ser considerada pedra angular do Estado constitucional de direito e princípio fundante da ordem constitucional vigente.¹⁴⁰ Já no plano internacional, pode-se referir o destaque com que a dignidade da pessoa humana foi positivada no âmbito da Organização das Nações Unidas, por exemplo. A Declaração dos Direitos do Homem, em seu preâmbulo, estabelece que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, enquanto seu artigo 1º define que “todos os seres humanos nascem livres e

¹³⁸ PIEVE, Marcelo da. **Dignidade da pessoa humana**: constituição e cidadania. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 105.

¹³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora. 2015. p. 39-40.

¹⁴⁰ MOTTA, Paulo Henrique Amaral. **A Erradicação da pobreza**: o Estado e a implementação dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019. p. 7-22.

iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”¹⁴¹

É importante destacar que remanesce presente até os dias de hoje a ideia de que o fundamento para que a ordem constitucional consagre a dignidade da pessoa humana é que esta pressupõe que o homem, em virtude de sua condição humana, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e garantidos pelos outros indivíduos da comunidade e também pelo Estado. E justamente pela condição de ser intrínseca à pessoa humana, a dignidade é irrenunciável e inalienável, devendo ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida.¹⁴²

Assim, é possível concluir que a dignidade da pessoa humana pode ser considerada violada sempre que um indivíduo da sociedade for analisado e considerado como sendo um objeto, sendo desprovido e descaracterizado como sujeito de direitos. Se não houver respeito pela vida e pela integridade, ou seja, se os direitos fundamentais não forem respeitados, então não haverá espaço para a dignidade.¹⁴³

É possível identificar no princípio da dignidade tanto uma dimensão positiva quanto uma dimensão negativa, uma vez que a dignidade da pessoa humana não deve abarcar apenas a garantia de que o indivíduo não será alvo de ataques, ofensas ou humilhações, mas também se lhe deve garantir o direito ao pleno desenvolvimento da personalidade. Assim, o princípio da dignidade impõe ao estado, e mesmo aos particulares, não apenas um dever de abstenção de violação, o que consubstancia a dimensão negativa da dignidade. Também é possível identificar o dever estatal de condutas positivas que visem a proteger a dignidade dos indivíduos, o que se traduz na dimensão positiva. Dessa forma, podemos concluir que o estado deve ter como meta permanente a proteção da dignidade tanto em sua dimensão negativa, abstendo-se de violá-la, como também em sua dimensão positiva, agindo ativamente para promover e garantir sua concreta realização para todos.¹⁴⁴

Importante também abordar que a natureza não absoluta do princípio da dignidade humana, a despeito da atribuição de peso muito elevado em processos de

¹⁴¹ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: UNICEF, [2022?]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 jul. 2022.

¹⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora. 2015. p. 47 e 51.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 68-69.

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 89-93.

ponderação, é defendida por diversos autores da doutrina nacional, entre eles o professor Sarmiento. Por um lado, a dignidade não deve ser entendida apenas como um dos interesses que a Constituição protege, mas sim como o fim último da ordem constitucional. Todavia, se a ela for conferido status de direito absoluto, ao mesmo tempo, haverá que se lhe atribuir pequeno âmbito de incidência, pois no caso de um direito absoluto a limitação por si só resulta em uma violação. Assim, é mais razoável lhe atribuir um caráter relativo, e sujeito a ponderação, e, dessa forma, poder lhe atribuir também um amplo espectro de incidência. Ademais, conferir-lhe aspecto absoluto pode até ser confortável do ponto de vista teórico, mas isso conduziria na prática, muitas vezes, a resultados dificilmente defensáveis. E o Direito, como disciplina prática, não pode ser indiferente às consequências das concepções que adota. Por fim, há que se ressaltar que algumas de suas concretizações devem ser vistas como absolutas, como, por exemplo, a proibição da tortura.¹⁴⁵

Por sua vez, a pobreza, ou, mais especificamente, sua erradicação, é objetivo fundamental da República, também insculpido na Carta Magna.¹⁴⁶ É importante ressaltar que no mesmo inciso III do art. 3º, nota-se diferença no direcionamento quanto as ações para a redução das desigualdades e quanto a erradicação da pobreza. Dessa forma, se admite diferenças entre a riqueza dos indivíduos, até mesmo por se tratar o Brasil de uma sociedade livre. Todavia, essas devem ser reduzidas, na medida em que a sociedade deve ser também justa e solidária. Por outro lado, importante ressaltar que não se tolera qualquer nível de pobreza, devendo essa ser extirpada do Brasil, ou seja, a Constituição não prescreve a diminuição ou a delimitação da pobreza, mas sim sua completa eliminação.

A pobreza pode ser referida como sendo uma variável unidimensional, como pobreza monetária. Sempre terá um componente não objetivo na sua determinação de escopo, haja vista se referir a insuficiência de rendimentos das famílias para prover às suas necessidades. A linha de corte para tal delimitação não é matemática, mas fruto de estudos com finalidades específicas. No Brasil, não há uma linha oficial, o que faz com que, a par das referidas linhas de pobreza e extrema pobreza referidas pelo Banco Mundial, outras linhas possam ser estabelecidas.

¹⁴⁵ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 109-113.

¹⁴⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Por exemplo, a linha de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de rendimento familiar per capita serve de base, para análise do direito ao Benefício de Prestação Continuada - BPC para idosos e pessoas com deficiência, enquanto a linha de $\frac{1}{2}$ salário mínimo de rendimento familiar per capita é critério de inscrição de famílias no Cadastro Único do Governo Federal, o CadÚnico. Por outro lado, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE adota como linha de pobreza a metade do valor do rendimento mediano da população em análise.¹⁴⁷ Ou seja, mesmo em termos monetários, a faixa de pobreza pode ser definida em comparação às demais faixas dos demais grupos da população, não sendo então vinculada ao poder de compra do rendimento em específico. Assim, parece ser claro que a definição de diferentes linhas para a pobreza monetária resulta em diferentes delimitações da população pobre.

Entretanto, a pobreza pode ser analisada também sob uma ótica multidimensional, como preconizado, por exemplo, pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS de nº 1, erradicação da pobreza, a par de estabelecer um critério monetário, também abarca ótica multidimensional, como se pode verificar a seguir:

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia

[...]

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões.¹⁴⁸

Se percebe que, como critério de pobreza monetária, a Agenda 2030 adota o mesmo marco do que o Banco Mundial, que considera o patamar de até US\$1,90 por dia para traçar a linha da extrema pobreza. Entretanto, resta expresso no ODS 1 também o reconhecimento de outras dimensões da pobreza.

¹⁴⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

¹⁴⁸ NAÇÕES UNIDAS. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil:** erradicação da pobreza. Brasília, DF: UNICEF, [2022?]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Nesse sentido, Amartya Sen estabelece três linhas argumentativas para corroborar com essa posição multidimensional, se afastando da concepção tradicional de pobreza apenas como privação de renda. Para o autor, a pobreza deve ser vista como privação de liberdades. Vejamos:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser classificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a baixa renda, que é importante apenas instrumentalmente).
- 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades)
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).¹⁴⁹

Como se pode perceber, Sen não defende que o baixo nível de renda deva ser desconsiderado na aferição da pobreza, mas sim que a pobreza é mais abrangente do que a renda, e que a renda é apenas um de vários instrumentos de geração de capacidades, e ainda que a renda deva ser analisada em termos relativos. Dessa forma, a qualidade de vida deve ser medida tendo como base as capacidades do indivíduo, e não levando-se em consideração sua riqueza.

Como exemplos, se pode referir que a relação entre renda e capacidade pode ser afetada pela idade, na medida em que necessidades específicas surgem para os mais idosos; incapacidade física ou doença podem reduzir a capacidade de auferir renda; e distribuição desigual dentro de uma mesma família pode privilegiar alguns membros em detrimento de outros. Além disso, ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma desvantagem de capacidade na medida em que o indivíduo não tenha acesso a equipamentos modernos que acabam por se tornar necessários para a participação da vida em sociedade. O que se pode concluir é que a perspectiva da capacidade desvia a atenção principal dos meios (renda), vinculando-a aos fins, que correspondem as efetivas liberdades das pessoas.¹⁵⁰

Por conseguinte, a análise multidimensional da pobreza nos leva a conclusão de que ela não se trata de fenômeno apenas monetário ou econômico, mas de

¹⁴⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 120-121.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 121-123.

privação de direitos e de capacidades, com restrição da liberdade de usufruir condições de vida adequadas.¹⁵¹

Assim, a pobreza afronta a dignidade na medida em que, em uma concepção multidimensional, a pobreza significa privação de capacidades, e assim, privação de direitos, e, muitas vezes, de direitos fundamentais. A dignidade humana, fundamentada no homem como fim em si mesmo e na sua não instrumentalização, gera a necessidade de condições materiais mínimas, a fim de viabilizar que todos indivíduos possam ter certas liberdades reais, o que é tolhido pela pobreza.

A simples não intervenção do Estado, assegurando a dimensão negativa da dignidade, por si só, não satisfaz totalmente as necessidades concernentes a autonomia individual e a liberdade, uma vez que estas, para serem exercidas em sua plenitude dependem também de meios que garantam aos indivíduos o amplo exercício da sua capacidade, ou seja, incumbe ao Estado uma complementação que seja capaz de minimamente assegurar essas condições, sob pena de violação da dignidade.¹⁵² Dessa forma, a dimensão positiva da dignidade demanda atuação estatal para erradicar a pobreza. Nesse sentido:

A erradicação da pobreza, como finalidade constitucional, visa assegurar que todos detenham uma vida com dignidade mediante a preservação de sua autodeterminação e de sua liberdade individual, até mesmo porque sempre que as pessoas são forçadas a viverem na pobreza, por meio de um processo de humilhação e degradação, ter-se-á gravosa violação ao princípio fundante do estado, qual seja a dignidade da pessoa humana.¹⁵³

Por conseguinte, a erradicação da pobreza deve ser um norte para a sociedade por ser objetivo fundamental da República expressamente estabelecido na Constituição e, também, por representar a pobreza violação do princípio da dignidade humana.

Isto posto, é possível concluir que, se o emprego e outras formas de prestação de trabalho não são mais suficientemente aptas para afastar, na sociedade da Quarta Revolução Industrial, o ser humano da pobreza, e se a pobreza representa afronta a dignidade humana, então emerge como necessidade, com o fim de assegurar a

¹⁵¹ MOTTA, Paulo Henrique Amaral. **A Erradicação da pobreza**: o Estado e a implementação dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019. p. 67-74.

¹⁵² *Ibid.*, 23-25.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 29.

dignidade dos brasileiros em vulnerabilidade social, pensar em outras estratégias de combate à pobreza para além da tradicional prestação de trabalho, aptas a romper com o ciclo de privação de liberdades. No Brasil, a pobreza não se trata de questão teórica ou pontual, mas endêmica, abarcando cerca de ¼ da população, o que embasa a instituição de nova forma de proteção social.¹⁵⁴

Ademais, a nova forma de proteção social deve levar em consideração o estado atual do desenvolvimento da ordem econômica, bem como o das contas públicas da nação. Erradicar a pobreza é objetivo fundamental da República, entretanto, para tanto, devem ser levados em consideração os efeitos colaterais de novas ações estatais. Excessivos gastos públicos, por exemplo, poderiam no primeiro momento corroborar para a erradicação da pobreza, mas poderiam conduzir o Brasil a crise que, ao cabo, geraria o efeito contrário ao pretendido.

Ao se propor a renda básica universal – RBU como alternativa, todavia, é necessário, antes, superar a questão de sua adequação como medida socialmente justa para, adiante, compará-la com a tradicional ideia de busca do pleno emprego.

3.3 Renda Básica Universal e Justiça Social

Como salientado, a renda básica universal pode se constituir em forma de proteção social alternativa, apta a erradicar a pobreza (e seus efeitos na dignidade humana) na sociedade da Quarta Revolução Industrial. Entretanto, é importante perquirir se a implementação de uma RBU se amolda em alguma medida a ideia de justiça social. Afinal, é preciso ter clareza quanto as razões que a fundamentam, mas também é necessária uma compreensão de que se caminha em direção à justiça social ao se propor a distribuição de dinheiro de graça para todos.

Veja-se é possível defender que receber uma renda do Estado sem nenhuma exigência de contrapartida possa equivaler a compensar o vício da ociosidade. Também é possível defender que é injusto ter por base que pessoas física e mentalmente aptas para os atos da vida, e assim, aptas para trabalhar, possam ser deixadas a viver às custas do trabalho alheio.¹⁵⁵ Nesta linha, é possível reconhecer

¹⁵⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

¹⁵⁵ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã.** São Paulo: Cortez, 2018. p. 159.

que, ainda que a renda básica universal seja uma solução para o problema do desemprego e da pobreza, ela não representa uma boa solução, por motivos éticos ou de não alinhamento com ideais de justiça social.

Para tentar superar essas objeções e, desse modo, encontrar fundamentação para a RBU como medida socialmente justa, pretende-se visitar alguns filósofos da história que contribuíram para a evolução da concepção de justiça social, identificando seus conceitos e variações. Verificar-se-á de que forma a RBU se amolda a essas concepções. Assim, de Platão à atualidade, pretende-se verificar, entre alguns pensadores, se, e de que forma, a concepção de uma renda básica universal pode ser compatibilizada com a ideia de uma justiça distributiva.

O ser humano vive em sociedade, e, assim, se relaciona com seus pares, beneficiando-se da cooperação que pode daí decorrer. Entretanto, se a organização em sociedade trás consigo enormes vantagens, como as possibilidades de garantir a sobrevivência de modo mais eficaz ou de proporcionar maior conforto, a vida com seus pares trás também desafios quanto a correção e justiça da forma escolhida para a organização social, e, se especificamente falarmos de encontrar a forma correta para a distribuição das riquezas, estaremos também falando em certa medida de justiça social.

Como veremos no próximo capítulo, o mundo, e o Brasil em específico, apresenta profundas desigualdades em termos de renda auferida e de riqueza acumulada. Enquanto alguns indivíduos são multibilionários, outros pouco tem, sendo lançados à pobreza, o que, como visto, implica em violação da dignidade humana. Assim, “o mundo no qual vivemos não é apenas injusto, mas é extraordinariamente injusto”¹⁵⁶.

O que entendemos como justiça social ou justiça distributiva na atualidade é bem diferente do que entenderam os antigos filósofos, como Platão e Aristóteles. Nesse sentido, é uma expressão recente. Da antiguidade até cerca de 2 séculos atrás, a distribuição de recursos em uma sociedade nada tinha a ver com a questão da justiça, não se reconhecendo, portanto, que a justiça demanda uma distribuição de

¹⁵⁶ SEN, Amartya. O que queremos de uma teoria da justiça? **Fundamento** - Revista de Pesquisa em Filosofia, Ouro Preto, MG. n. 5, p. 23-46, jul./dez. 2012. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjA_KjSiv5AhXQgpUCHXL0AhoQFnoEAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.periodicos.ufop.br%2Ffundamento%2Farticle%2Fdownload%2F2321%2F1737&usq=AOvVaw19-C9ZO8GyNqzuuL7wleXH. Acesso em: 16 ago. 2022.

recursos que satisfaça a necessidade de todos. Era uma questão de merecimento.¹⁵⁷ E, ainda assim, é importante compreender que o próprio significado dessa expressão, na atualidade, é constantemente alvo de divergências por diferentes pensadores, sendo influenciado tanto por diferentes interpretações como também por alinhamentos ideológicos. Uma definição interessante, todavia, é dada pelo professor Johnston, da Universidade de Columbia. Seria um conjunto de princípios claros por intermédio dos quais seja possível proceder a uma justa distribuição de direitos, privilégios, deveres e sofrimentos entre todos seres humanos. Essa mesma ideia também pode ser utilizada para avaliar o conjunto de instituições sociais existentes, e para propor a alteração destas de modo que cumpram com o que se estabeleceu como justiça social.¹⁵⁸

Muitos pensadores e filósofos que se debruçaram sobre a filosofia política chegaram à conclusão de que o ser humano é um animal egoísta. Thomas Hobbes, em *Leviatã*, já afirmava nesse sentido:

Quando alguém transfere seu direito, ou a ele renuncia, fá-lo em consideração a outro direito que reciprocamente lhe foi transferido, ou a qualquer outro bem que daí espera. Pois é um ato voluntário, e o objetivo de todos os atos voluntários dos homens é algum bem para si mesmos.¹⁵⁹

Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, escreveu no mesmo sentido:

Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua autoestima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles.¹⁶⁰

¹⁵⁷ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 04.

¹⁵⁸ JOHNSTON, David. **Breve história da justiça**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 210.

¹⁵⁹ HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de estado eclesiástico e civil**. [S.l.], [2022?]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

¹⁶⁰ SMITH, Adam. **A Riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1c2Rs6RQiLXOfDJ3EDszFdHPhNOnf26t2/view>. Acesso em: 16 ago. 2022.

Ainda que o pressuposto do egoísmo tenha sido aprimorado pelas teorias da atualidade, para abarcar que os interesses de alguém possam estar além de seu objetivo individual, ainda permanece ele como característica central do comportamento humano. Todavia, é imperioso reconhecer que as pessoas as vezes agem para beneficiar os outros, também se comprometendo com um comportamento em benefício da sociedade. Chega-se à conclusão de que nós humanos temos também a capacidade de ter um senso de justiça, o que mitiga o puro egoísmo.¹⁶¹

Esse senso, antigamente, tinha como escopo os dilemas de nossos ancestrais relativos a vidas das pessoas integrantes de determinada tribo, o que se limitava no espaço a algumas dezenas de quilômetros quadrados, sendo fácil a identificação de causa e efeito. Por exemplo, o furto de cogumelos coletados pode implicar que a família do coletor passe fome, por não ter mais nada o que comer. Claramente vemos a injustiça dessa ação. No entanto, na complexa sociedade atual, essa relação nem sempre é clara, já que é possível estar pacificamente em casa desfrutando de carne animal como almoço e, por isso mesmo, ser acusado de ser responsável pela subjugação de bilhões de animais a um regime de exploração e sofrimento. Assim, a clareza existe, mas na afirmação de que migramos de uma sociedade de caçadores e coletores para uma complexa sociedade.¹⁶²

Grande parte dos problemas e das injustiças do mundo atual não é consequência de ações individuais, mas de vieses estruturais em larga escala. Deliberadamente optar por não saber o que está por trás de determinadas ações ou de determinados benefícios desfrutados, buscando ignorância e indiferença, pode resultar em grandes crimes na história da humanidade.¹⁶³ Desfrutar rotineiramente de excelentes refeições enquanto muitos indivíduos, desprovidos de qualquer participação na distribuição das riquezas da nação, passam fome e outras necessidades, pode, assim, ser um problema que conduz a injustiça social, ainda que não se tenha retirado comida da mão de ninguém.

Thomas Paine, por volta de 1795, durante, portanto, a Revolução Francesa, escreveu o manifesto Justiça Agrária, considerado por muitos um dos primeiros formuladores da renda básica universal. Preocupou-se exatamente com a questão da

¹⁶¹ JONHSTON, David. **Breve história da justiça**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 8.

¹⁶² HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 278-279.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 282-286.

injustiça social então vigente, abordando temas como pobreza e desigualdade, e defendeu que todos deveriam participar da riqueza da nação. Escreve que foi motivado pelo discurso de um bispo que havia defendido a sabedoria e a bondade de Deus, com base na constatação de que ele havia criado ricos e pobres. Paine discordou, defendendo que Deus havia criado apenas homens e mulheres, a eles dando terras para cultivar como herança.¹⁶⁴ Conclui:

A pobreza, por conseguinte, é uma criação do que é chamado de vida civilizada. Ela não existe no estado de natureza. Em contrapartida, o estado de natureza é desprovido dos benefícios advindos da agricultura, das artes da ciência e da manufatura.¹⁶⁵

Dessa forma, a ação atual necessária é no sentido de preservar os benefícios da passagem da humanidade do estado natural para o estado civilizado e, ao mesmo, tempo, minimizar os males daí decorrentes. No estado natural, as terras cultiváveis eram de propriedade comum da humanidade, mas com passar do tempo surgiu a ideia de propriedade fundiária. Como antes todo ser humano nascia podendo dispor das terras cultiváveis, e hoje não mais, como forma de compensação, todo atual proprietário de terras deve a toda comunidade um “aluguel do solo”, já que este originalmente era de propriedade comum. O montante da arrecadação seria destinado a um fundo nacional, por intermédio do qual deveria ser pago a toda pessoa, ao atingir-se a idade de 21 anos, um dote, e a todos indivíduos, maiores de 50 anos, uma renda fixa anual.¹⁶⁶

Podemos, para melhor entender o pensamento de Paine, referir um didático exemplo no qual o governo tentasse privatizar a atmosfera. Em um primeiro momento estranharíamos muito a ideia, já que nós e nossos ancestrais por milhões de anos sempre utilizamos a atmosfera livremente. A verdade é que ao retirar o acesso dos indivíduos da atmosfera independentemente do novo grupo detentor, todos se tornam muito dependentes do grupo de pessoas que detém esses direitos. Entretanto, caso haja, efetivamente, algum benefício real em tornar a atmosfera terrestre uma propriedade privada, então todos deveriam receber uma parte dos benefícios

¹⁶⁴ PAINE, Thomas. **Justiça agrária**. [S.l.]: Paco Editorial, 2019. p. 43.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 45.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p 48-50.

advindos dessa exploração, como, por exemplo, uma renda que seja ao menos suficiente para tornar possível a aquisição de direitos vitalícios a respiração.¹⁶⁷

Poderíamos pensar, a contrário sendo, e ironicamente, como propõe Widelquist, que todos os problemas de poluição da atmosfera advêm do fato de que ninguém é dono dela, mas que todos o são ao mesmo tempo. Assim, todos têm por certo que sempre poderão se utilizar de todo ar que desejarem. Afinal de contas, por que todos deveriam ter direitos tão valiosos como o de respiração de graça? Da mesma forma que ar, pessoas precisam de comida, abrigo e de roupas, todavia, esses artigos normalmente não são fornecidos de modo gratuito. Dessa forma, uma atmosfera privatizada fará com que os trabalhadores que estão em busca de uma melhor oferta de trabalho passem a aceitar qualquer trabalho, já que assim teriam os recursos para adquirir o valioso ar. Se assim não fizerem, poderão desmaiar e morrer, mas essa terá sido a consequência de uma livre escolha em um mercado livre, uma vez que pessoas que não possuem recursos, ou trabalham para adquirir esses recursos, ou ficam sem eles, sendo nesta uma livre opção de cada um.¹⁶⁸

Como se pode perceber, nesse exemplo, se há benefícios em determinada modificação da organização social, não há problemas em efetivar-se a modificação, desde que todos tenham benefício da nova configuração. Desse modo, Thomas Paine fez questão de intitular sua publicação como Justiça Agrária, e não como Direito Agrário, na medida em que o direito apenas asseguraria aos proprietários a sua propriedade. Mas a justiça agrária se faria quando os proprietários pagassem à comunidade o aluguel sobre sua propriedade como medida de compensação e de justa distribuição das riquezas.

Evidentemente, a RBU se amolda ao que Paine chamou de justiça social, afinal, essa quase foi a proposta por ele apresentada, faltando o elemento da universalidade, apenas. A despeito de ter sido um dos precursores da RBU, Paine não foi o primeiro a falar de justiça social. Assim, necessário perquirir como começou da ideia de justiça social.

¹⁶⁷ WIDERQUIST, Karl. The essential reason i support UBI. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 29 jul. 2021. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2021/07/the-essential-reason-i-support-ubi/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

¹⁶⁸ WIDERQUIST, Karl. A Simple solution to end the labor shortage in five minutes. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 16 jul. 2021. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2021/07/a-simple-solution-to-end-the-labor-shortage-in-five-minutes/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

Há dificuldade em se precisar quem de fato deu início ao tema. Podemos, entretanto, identificar em Platão o filósofo que primeiro abordou a questão da Justiça. Em *A República*, inaugurou um debate presente até hoje, trazendo a questão da justiça para o debate da política. Platão perguntou qual seria a definição de justo e a da justiça, tentando confutar a tese de Trasímaco, que defendia que justiça consistia na vantagem do mais forte. Abordou também a questão de se, e porque, devemos ser justos, bem como a coerência entre interesse pessoal e a prática da justiça. Tenta definir que tipo de bem a justiça seria e quais as razões que a tornam desejável.¹⁶⁹

Visando a um modelo de república ótimo, Platão estabeleceu a propriedade comunal para os dirigentes da cidade, argumentando que a propriedade privada gera oposição entre os interesses dos governantes e os da comunidade em geral. Defendeu também a erradicação de desigualdades econômicas substanciais entre as classes como condição para uma convivência adequada.¹⁷⁰ Vejamos o que escreveu Platão:

A riqueza, respondi, e a pobreza; pois uma gera a luxúria a indolência e o gosto de novidades; e a outra, além desse mesmo gosto de novidades, deixa os homens com alma de escravos e propensos ao vício.

[...]

As outras, lhe disse, terão de receber a designações mais amplas; cada uma delas não é uma cidade, como se diz no jogo, porém muitas. De duas, pelo menos todas são constituídas, e inimigas entre si: a dos pobres e a dos ricos, as quais, por sua vez, se subdividem em muitas outras.¹⁷¹

Importante, todavia, salientar que Platão não tinha como motivação propriamente a justiça social, mas sim visava a redução das desigualdades para eliminar as cidades “inimigas entre si”, ou seja, para reduzir os conflitos potenciais que surgiriam com abismo de diferentes condições entre os diferentes cidadãos. Assim, era um meio para se alcançar a harmonia social. A cidade ideal, defendia, dá a cada um o que é seu.¹⁷²

¹⁶⁹ MAFFETTONE, Sebastiano; VECA, Salvatore. **A ideia de justiça de Platão a Ralws**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 3.

¹⁷⁰ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 63.

¹⁷¹ PLATÃO. **A República**. Belém: EDUFPA, 2000. 422a.

¹⁷² FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p.17.

Aristóteles, discípulo de Platão, também se debruçou sobre a questão da justiça. Abriu o livro V de *Ética a Nicômaco* com a célebre referência a justiça: “Devemos agora indagar a respeito da justiça e da injustiça, determinando com quais ações elas se encontram em relação, qual justo meio é a justiça e de quais extremos o justo é meio.”¹⁷³ Se Platão via a justiça como fundamental para todas as outras virtudes, sendo como uma ordem correta da alma, Aristóteles não contrariou seu mestre, mas ampliou a noção de justiça estabelecendo que a conclusão de Platão era uma das noções de justiça, a justiça universal, mas não a única.¹⁷⁴

Aristóteles, em *Ética à Nicomaco*, distingue a noção de justiça universal do que chamou de justiça particular. A justiça universal, como visto, é a que compreende todas as virtudes, coincidindo com o sentido dado a Justiça por Platão em *A República*, abrangendo o conjunto de qualidades necessários a que se possa ter uma “ordem correta da alma”. Relaciona-se ao cidadão perante a lei. A esta concepção, acrescentou-se a ideia de uma justiça particular, que se aplica às constituições políticas e às decisões judiciais. Esta não se trata de forma desvinculada da primeira, mas de parte dela: “de fato, a injustiça particular é parte da injustiça total, assim como a justiça particular é parte da justiça total”¹⁷⁵. A justiça particular apresenta subdivisão em justiça distributiva e em justiça corretiva:

Quanto à justiça particular e ao justo a ela correspondente, uma espécie é aquela que consiste na repartição das honras, das riquezas, e de todas as outras coisas divisíveis para quem faz parte da comunidade de cidadãos [...], e outra é aquela que regula as relações pessoais.¹⁷⁶

Assim, a justiça particular distributiva refere-se às honras e riquezas, que devem ser distribuídas de acordo com o mérito de cada um. O justo é que cada um receba não de acordo com sua necessidade, mas na proporção de seus méritos. Dessa forma, “de fato, naquelas ações em que há um mais e um menos, também existe a equidade”, sendo que “o justo é essa proporção”.¹⁷⁷ É injusto que os desiguais

¹⁷³ ARISTÓTELES. Os modos e os objetos da justiça. In: MAFFETTONE, Sebastino; VECA, Salvatore (org.). **A Ideia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 47. 1129a.

¹⁷⁴ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 17.

¹⁷⁵ ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 1130b.

¹⁷⁶ ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 1130b.

¹⁷⁷ ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 1131a e 1131b.

em mérito sejam tratados de igual maneira. No âmbito da distribuição, jamais aventou a possibilidade de o Estado organizar alguma distribuição de posses a seus cidadãos.¹⁷⁸

Entretanto, ao se referir a justiça particular corretiva, Aristóteles defendia que os culpados paguem pelos que causaram às vítimas na proporção da extensão dos danos, não importando méritos de cada um. Escreve:

Esse justo é uma espécie diferente da anterior. [...] o que é justo nas relações sociais é uma certa equidade, e o injusto, uma inequidade [...]. De fato, não há nenhuma diferença se um homem de bem roubou um homem desonesto ou se um homem desonesto roubou um homem de bem [...].¹⁷⁹

Nas relações entre particulares, justo, então, é que os desiguais em mérito sejam tratados de igual maneira. Assim, o juiz (“a justiça encarnada”) atua para corrigir a injustiça, buscando o meio entre a vantagem de um e a perda de outro.

Se a concepção atual de justiça social tem intrínseca a ideia de atribuição de certos bens independentemente da virtude, mas em função da necessidade do indivíduo, então claramente a concepção aristotélica de justiça distributiva difere do que hoje em dia se entende pelo conceito. Merecimento, para o filósofo, é por essência vinculado ao mérito, não havendo qualquer sentido que a alguém se deva destinar algum bem pela justificativa de estar dele precisando. Não é pela necessidade, mas pela virtude das suas ações, pelo excelente caráter, pelo conhecimento extraordinário ou pelas suas capacidades diferenciadas que o cidadão merece uma distribuição diferenciada dos bens e honras da sociedade.¹⁸⁰

Ao se passar a considerar a questão da pobreza, o pobre, não tendo méritos, nada merecia a título de justiça senão a sua própria pobreza. Assim, aos desassistidos apenas poderia ser direcionada a caridade, chegando-se, na história da assistência social, a serem considerados indesejados e, assim, um problema a ser resolvido. Como visto, os pobres receberam diferentes tratamentos, sendo inclusive a eles direcionado o trabalho forçado. Desse modo, dificilmente é possível amoldar a ideia de renda básica universal a concepção de justiça dos grandes filósofos da antiguidade, na medida em que as necessidades de cada um não constituíam critério

¹⁷⁸ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 31.

¹⁷⁹ ARISTÓTELES. Os modos e os objetos da justiça. In: MAFFETTONE, Sebastino; VECA, Salvatore (org.). **A Ideia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 1132a.

¹⁸⁰ FLEISCHACKER, *op. cit.* p. 21.

para distribuição de riquezas. Muito pelo contrário, sendo injusto que os desiguais em mérito sejam tratados de igual maneira, a RBU, claramente, seria medida injusta.

Com a gradual evolução do pensamento da humanidade, a ideia de contenção da pobreza, e o eventual auxílio aos pobres, passou a ser visto também como uma questão de justiça, remodelando desse modo as reflexões dos filósofos da antiguidade sobre o assunto. Assim, a seguir, pretende-se analisar as contribuições de Rousseau, Smith, Kant e Babeuf, que foram em grande medida os responsáveis pela transição de conteúdo na ideia de justiça distributiva, ao refletirem acerca da pobreza e da desigualdade.

Jean Jacques Rousseau, francês, foi um grande pensador da política, sendo comparado a Platão nesse aspecto. A grande inovação proposta por ele foi no sentido de que cabe ao Estado atuar para diminuir a desigualdade social. Assim, a solução para os problemas da sociedade encontrava-se no âmbito da política, e não em caridade motivada pela religião. Recusou a ideia de que os pobres devem carregar o próprio fardo que sobre eles recai,¹⁸¹ defendendo que riqueza e pobreza em larga escala causam ódio mútuo entre os cidadãos. Efetivamente, todavia, a sua contribuição para a distribuição dos bens foi mais geral, propondo que se tivesse uma atitude suspeita em relação à sociedade comercial, uma atenção aos custos envolvidos, e que se priorizasse os indivíduos em pior situação.¹⁸²

Embora Rousseau se preocupasse com a questão da desigualdade na sociedade, identificando a origem dessa desigualdade no direito de propriedade, defendia esse direito como sagrado, colocando a injustiça não na propriedade em si, mas na sua desigual distribuição. Todavia, não adentrou na dimensão do pobre como ser humano, não considerando as necessidades básicas que possuem, se assemelhando, portanto, das preocupações de Platão. O que o afligia era o modo que a pobreza e a desigualdade afetam a participação política do cidadão, na medida em que um sistema equitativo de justiça apenas poderia florescer em uma sociedade politicamente democrática, na qual o processo de elaboração das leis reflete a igualdade entre os cidadãos e do qual todo indivíduo de alguma forma também pudesse participar como autor.¹⁸³ Por conseguinte, a distribuição de bens por

¹⁸¹ GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 59.

¹⁸² FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 90.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 83-90.

intermédio de um direito universal de participar da riqueza da nação ainda não fazia parte dos avanços propostos por Rousseau.

Foi, contudo, o economista britânico Adam Smith, para além de identificar, como visto, que o que move o homem são seus interesses próprios, quem pela primeira vez identificou que a pobreza não afeta apenas a dimensão política da cidadania, mas também afeta a vida privada dos pobres. Dessa forma, são injustas as argumentações que o consideram um adversário da justiça distributiva no sentido moderno.¹⁸⁴

Smith contribuiu sob diversas formas, sendo que talvez a mais emblemática tenha sido o estabelecimento de alguns princípios gerais para a tributação. Entre eles, é de destaque a defesa da necessidade de equidade. Defendeu que os “súditos de cada Estado” deveriam contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, mas sempre em proporção a respectiva capacidade de cada indivíduo, para isso levando-se em consideração “o rendimento de que cada um desfruta”.¹⁸⁵ Restou criada assim a ideia de tributação progressiva, que se consubstancia, entre outros, na proposição de Smith de que veículos luxuosos pagassem um pedágio maior do que veículos de carga, fazendo com que “a indolência e a vaidade dos ricos contribua de maneira muito mais fácil para aliviar os pobres”. Ressaltou também que essa progressividade, no ponto específico, ajudaria a baratear o transporte de mercadorias pelo país.¹⁸⁶

Também defendeu que a riqueza deveria ser redistribuída por intermédio de transferências diretas de propriedade dos ricos aos pobres, e mesmo com o emprego de receitas fiscais, oriundas da arrecadação de ricos e pobres, para prover fundos que sejam direcionados aos pobres. Para além disso, fez relevante defesa da educação pública, recomendado que o Estado proporcionasse o funcionamento de instituições que ensinassem a ler e escrever, além da introdução a outras áreas do conhecimento.¹⁸⁷

¹⁸⁴ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 91.

¹⁸⁵ SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. v. 2, p. 282.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 199-200.

¹⁸⁷ FLEISCHACKER, *op. cit.*, p. 92-93.

Pode parecer, aos olhos de hoje, que Smith propôs pouco, mas a verdade é que representaram muito, ante a corrente de pensamento dominante na época que sustentava que os pobres deveriam ser mantidos pobres, que era justificada pelos mais diversos motivos. Ou era necessário à sociedade que permanecessem pobres, para a preservação do status quo, ou era uma punição divina, ou era natural que assim fosse, ou mesmo que essa era uma questão sem qualquer relevância. Assim, ter contribuído para essa quebra de paradigma foi sua maior contribuição. Além disso, o economista demonstrou economicamente que distribuição de riquezas promove crescimento econômico, por intermédio do qual todos podem se beneficiar.¹⁸⁸

Pode-se defender que começa aqui a ser possível amoldar a ideia da RBU à evolução da concepção de justiça social. Importante destacar que Adam Smith não propôs e não defendeu a RBU, mas a partir de suas ideias se pode estabelecer algum alicerce, na medida em que se propôs a considerar o problema dos pobres sob o enfoque de suas necessidades na vida privada, propondo para tanto políticas de redistribuição de renda.

A contribuição de Smith foi complementada com o advento das ideias do filósofo prussiano Immanuel Kant, adicionando sustentação no âmbito moral ao campo da embrionária concepção de justiça distributiva ao proclamar o valor igual de todos os seres humanos. Kant, ao mesmo tempo, defendia intensamente a propriedade privada e que o auxílio aos pobres deveria advir do Estado, e não da caridade privada. Não se preocupou, entretanto, com a demonstração da possibilidade de se garantir a ambas, na medida em que entre esses dois pilares há uma certa tensão, sendo certo que o emprego de recursos fiscais com efeitos distributivos em alguma medida afeta o direito a propriedade.¹⁸⁹

Para justificar o auxílio aos pobres, apelava para a ideia de que esta não seria uma ajuda ou caridade, mas uma questão de justiça tendo em vista que no passado os direitos de propriedade do pobre teriam sido violados pelos que hoje são ricos. Assim, a riqueza só era possível na medida em que uns se apropriam injustamente do que é de outros. Daí a conclusão de que toda riqueza é um roubo. Mesmo tendo tido acesso aos escritos de Smith, entre eles *A Riqueza das Nações*, no qual se

¹⁸⁸ GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 63.

¹⁸⁹ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 102-103.

defende que o crescimento econômico é possível e que dele todos são beneficiados, Kant manteve sua posição.¹⁹⁰

Do ponto de vista moral, recusava as esmolas aos pobres, na medida em que acreditava que o fato de ter que aceitar esmolas degradava a condição do pobre e criava uma hierarquia implícita entre o doador e o beneficiário. Assim, via vantagens morais no auxílio estatal em comparação a benevolência privada, propondo que todos passem a ter uma obrigação de contribuir e que o auxílio aos pobres se torne um direito e não um favor, cabendo ao governo fazer com que os ricos cumpram com sua obrigação. Ademais, Kant proclamou, como visto, o valor igual de todos os seres humanos, sendo que todo ser humano existe como um fim em si mesmo, e não somente como meio.¹⁹¹

Desse modo, a concepção da natureza humana kantiana fornece os elementos necessários para um avanço histórico do que se entende por justiça distributiva, uma vez que o cultivo das potencialidades humanas por ele defendido requer não apenas a superação das necessidades mais elementares, mas também considerável aporte de recursos materiais e instituições sociais efetivas sem os quais não se pode imaginar o desenvolvimento de nenhum ser humano.¹⁹²

Com suas ideias, restaram superadas e insustentáveis quaisquer crenças no sentido de que aos pobres cabe apenas o seu lugar na sociedade, ou seja, a pobreza, com ela devendo se conformar.¹⁹³ Suas ideias fundamentam a noção de dignidade da pessoa humana e a correção moral de o Estado se preocupar com os pobres, de forma que à sua filosofia se amolda a ideia de uma renda básica universal, uma vez que esta é justamente uma renda direcionada a todos (evidentemente, inclusive aos pobres), paga pelo Estado.

Com Kant, a noção de justiça distributiva dá um grande salto, todavia foi com François Noël Babeuf que o termo da forma como o entendemos hoje surgiu, ainda que não tenha ele mesmo cunhado o termo. Ele atribuiu a todos um direito pleno (“perfeito, estrito e coercitivo”) a uma participação igual em toda riqueza, como questão de justiça. Assim, se diferencia de seus precursores na medida em que, por

¹⁹⁰ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 102-110.

¹⁹² GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 65.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 64.

um lado, vincula na sua proposta não a distribuição de certos bens, mas a distribuição igualitária de todos os bens, e, por outro, por explicitamente atrelar esse direito a concretização da justiça.¹⁹⁴

Dessa forma, Babeuf propunha ainda mais, posicionando-se no sentido da necessidade de uma exata divisão da riqueza da nação entre todos os indivíduos, fundamentando sua posição na ideia de que esse é o direito natural de todos os homens.¹⁹⁵ Converteu, assim, o não viver em pobreza em um direito político, um direito de todas as pessoas a possuírem uma vida digna e de terem as condições para o desenvolvimento de sua cidadania.¹⁹⁶

Isto posto, se defende que suas ideias fundamentam uma RBU, mas não se amoldam totalmente a concepção, na medida em que esta visa garantir a todos indivíduos uma participação na riqueza da nação, mas não necessariamente rigorosamente igual participação. Ainda que o montante da renda a ser distribuída a esse título seja o mesmo para todos, a totalização do montante distribuído deve representar parcela da riqueza nacional, atendendo às necessidades de todos, mas resguardando espaço para que todos possam ter condições de avançar desse patamar.

A Igreja não ficou inerte quanto ao tema, podendo ser identificadas duas encíclicas que trataram do assunto. A primeira delas, a *Rerum Novarum*, foi escrita pelo Papa Leão XIII, em 1891, na qual se procura dar solução a “questão social”, marcada, à época, pelos conflitos entre os industriais e trabalhadores, no contexto da Segunda Revolução Industrial. Ao mesmo tempo em que mostra sensibilidade às precárias condições dos empregados, registra rejeição ao ideário comunista.¹⁹⁷

Aos 40 anos da publicação da primeira, veio a encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1931, que procurou enfatizar que a justiça social não é vinculada diretamente nem às ideias socialistas e nem as ideias liberais, sendo uma questão social que transcende a esse debate:

¹⁹⁴ FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 111.

¹⁹⁵ GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 67.

¹⁹⁶ FLEISCHACKER, *op. cit.*, p. 115.

¹⁹⁷ PAPA LEÃO XIII. **Carta encíclica rerum novarum**. Roma: [s.n.], 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 08 set. 2022.

Conheceis, veneráveis Irmãos e amados Filhos, e sabeis perfeitamente a admirável doutrina, que tornou a encíclica « Rerum novarum » digna de eterna memória. Nela o bom Pastor, condoído ao ver « a miserável e desgraçada condição, em que injustamente viviam » tão grande parte dos homens, tomou animoso a defesa dos operários, que « as condições do tempo tinham entregado e abandonado indefesos à crueldade de patrões desumanos e à cobiça de uma concorrência desenfreada ». Não pediu auxílio nem ao liberalismo nem ao socialismo, pois que o primeiro se tinha mostrado de todo incapaz de resolver convenientemente a questão social, e o segundo propunha um remédio muito pior que o mal, que lançaria a sociedade em perigos mais funestos.¹⁹⁸

Ainda que seja um documento de 1931, seu texto é incrivelmente atual:

Cada um deve, pois, ter a sua parte nos bens materiais; e deve procurar-se que a sua repartição seja pautada pelas normas do bem comum e da justiça social. Hoje, porém, à vista do contraste estridente, que há entre o pequeno número dos ultra-ricos e a multidão inumerável dos pobres, não há homem prudente, que não reconheça os gravíssimos inconvenientes da actual repartição da riqueza.¹⁹⁹

Assim, pensamos que a RBU se amolda a justiça social proposta pela doutrina da Igreja, ao passo em que se constitui em medida apta a diminuir o contraste entre ricos e pobres.

Mais recentemente, em 1971, o filósofo americano John Rawls em seu livro *Teoria da Justiça* contribuiu para o avanço da ideia justiça distributiva. Rawls defendeu a ideia de que justiça como equidade só pode ser atingida se considerarmos que os princípios que regerão essa justiça forem resultado de um acordo original entre todos indivíduos em uma situação inicial adequadamente definida. Esses princípios seriam aqueles que pessoas racionais interessadas em promover seus interesses aceitariam em uma posição de igualdade.²⁰⁰

A ideia da posição original defendida por Rawls é justamente a de estabelecer um processo equitativo, e assim gerar o ambiente ideal para que sejam propostos princípios justos, anulando os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posição de disputa. Propunha, dessa forma, que todas as partes, hipoteticamente, se situariam atrás de um véu da ignorância, não sabendo como,

¹⁹⁸ PAPA PIO XI. **Carta encíclica quadragesimo anno**. Roma: [s.n.], 1931. Disponível em: https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html. Acesso em: 08 set. 2022.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 127-128.

entre as várias alternativas disponíveis para fundamentar a justiça, seria afetado seu caso particular, sendo, portanto, obrigados a avaliar com isenção os princípios a serem escolhidos.²⁰¹

Assim, não se saberia se se é rico ou pobre, branco, negro ou indígena, saudável ou doente, o que resultaria na imparcialidade para a escolha dos princípios norteadores da justiça. Segundo Rawls, desse experimento social hipotético emergiria uma concepção de justiça baseada em alicerces justos. Assim, propõe que sua justiça como equidade seja fundada em dois princípios:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras pessoas.
Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como mais vantajosas para todos dentro dos limites do razoável e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.²⁰²

Assim, inicialmente Rawls conclama que todos devem ter a mesma liberdade, dela usufruindo ao máximo, estando aí contemplados os direitos civis e políticos. Após, revela que as desigualdades econômicas são legítimas, na medida em que é legítimo a pessoas com potencialidades extraordinárias que ascendam social e economicamente. Todavia, no âmbito deste segundo princípio – o princípio da diferença – estabelece que as vantagens aos indivíduos mais beneficiados pela loteria natural só seriam justificáveis se elas gerarem melhora nas expectativas dos menos favorecidos.²⁰³ Dessa forma, se admite salários mais altos para médicos do que para motoristas de ônibus, na medida em que esses médicos melhor remunerados gerassem melhores condições de saúde para os membros menos favorecidos da cidade, mas não se admitiria salários maiores se eles apenas contribuíssem para um maior número de cirurgias plásticas entre os membros mais favorecidos.²⁰⁴

Dessa forma, podemos concluir que Rawls propunha mais do que uma sociedade livre e meritocrática, na qual todos tenham igualdade de oportunidades não apenas formal, mas também materialmente. O princípio da diferença nos leva a uma

²⁰¹ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 146-147.

²⁰² *Ibid.*, p. 64.

²⁰³ GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 73.

²⁰⁴ SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 189.

sociedade igualitária, na qual indivíduos com maior capacidade seriam incentivados a desenvolver suas potencialidades, mas na qual os benefícios por eles obtidos pertenceriam a toda sociedade.

A renda básica universal se enquadra perfeitamente na concepção de justiça de John Rawls, uma vez que esta é essencialmente permeada pela justiça distributiva, com um Estado atuante para a diminuição das desigualdades sociais. A RBU consistiria em estratégia possível para garantir as liberdades básicas de todos indivíduos, distribuindo a riqueza da nação. Rawls não vai tão longe na distribuição igualitária dos bens quanto foi Babeuf – justamente por admitir o princípio da diferença – o que faz com que a RBU, na prática, se amolde com mais facilidade a Rawls do que a Babeuf.

Ademais, no atual estágio do desenvolvimento, verifica-se a necessidade de certa intervenção direta do estado em diversas áreas, como saúde e educação, por intermédio de políticas públicas, com o fim da preservação dos direitos humanos, bem como com o objetivo da proteção de bens ambientais, uma vez que o desenvolvimento baseado unicamente na supremacia do mercado tem demonstrado não ser suficiente para fazer frente a essas necessidades, sendo, portanto, insustentável sem alguma política pública complementar. É importante ter em mente que, quando se permite o acesso dos pobres bens como justiça, saúde e educação pública, não se está somente rumando à proteção dos direitos humanos, como também se defende valores que estão em conformidade com o Princípio da Diferença idealizado por Rawls, que visa trazer benefícios aos menos privilegiados. Ainda, no escopo da conjuntura política econômica atual, a Teoria da Justiça defendida por Rawls, representa sustentação teórica para implementação de políticas públicas que visam ao desenvolvimento sustentável ²⁰⁵, entre as quais podemos falar da ideia de renda básica universal. Se formos pensar em termos de um encadeamento lógico, a RBU auxilia no atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos no âmbito da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial no tocante ao ODS 1

²⁰⁵ WEDY, Gabriel. Os Conceitos de Rawls e Trubek e o desenvolvimento sustentável. *In*: CONSULTOR JURÍDICO. 6 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-06/ambiente-juridico-conceitos-rawls-trubek-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

(erradicação da pobreza) e ao ODS 10 (redução das desigualdades), rumando-se, assim, na direção do desenvolvimento sustentável.²⁰⁶

Van Parijs e Vanderborght, tentando responder as indagações formuladas no início desse capítulo, entendem que a RBU é medida socialmente justa e, ao mesmo tempo, fundamentam esse entendimento em uma teoria a respeito da justiça social.

Na primeira indagação, se questiona se não seria compensar a ociosidade receber uma renda do Estado sem nenhuma contrapartida. Sobre ela, dizem, não importa se as pessoas adotem uma ética de trabalho em suas vidas pessoais, uma vez que o trabalho é perfeitamente compatível com uma renda básica, reconhecendo também que é possível admitir que seres humanos obtenham reconhecimento por intermédio das ações que realizam e, em especial, pelo trabalho que realizam. Entretanto, se adotarmos a visão de que o Estado e as instituições sociais não devam ser orientados pela concepção de uma boa vida, mas sim por princípios coerentes de justiça, então a conclusão será a de que não trabalhar não é por si só um grande problema, não podendo ser impeditivo para que condições materiais mínimas sejam disponibilizadas aos indivíduos²⁰⁷ – ainda mais em um cenário de escassez de postos de trabalho.

Na segunda indagação, se questiona se não seria injusto ter por base que pessoas física e mentalmente aptas para os atos da vida, e assim, aptas para trabalhar, possam ser deixadas a viver às custas do trabalho alheio. A esse fenômeno chama de caronismo ou free riding, de modo que receber da sociedade sem dar em troca violaria uma norma de reciprocidade. Todavia, é possível relativizar essa acusação. Se devemos recusar uma renda àqueles que, embora aptos, não queiram trabalhar ou não encontrem trabalho, então esse tratamento deve ser aplicado tanto a ricos como a pobres.²⁰⁸ Conforme afirma Suplicy:

Em nossa Constituição, aceitamos que a pessoa que detém um capital, ou um patrimônio – uma fazenda, uma fábrica, uma loja, um banco, um imóvel qualquer ou uma quantia em dinheiro – tenha a possibilidade de receber os rendimentos decorrentes desse bem, na forma de aluguéis, juros ou lucros, sem a necessidade de estar trabalhando. Ou seja, nós asseguramos aos ricos o direito de receber

²⁰⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**: erradicação da pobreza. Brasília, DF: UNICEF, [2022?]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 22 jan. 2023.

²⁰⁷ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 160.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 160-163.

rendimentos sem que necessariamente eles trabalhem. Entretanto, normalmente eles trabalham. E por quê? Porque a própria do ser humano querer progredir. Pois bem, se asseguramos aos mais ricos o direito de receber rendimentos sem obrigatoriamente estarem trabalhando, por que não poderíamos assegurar também aos mais pobres o direito de receber uma renda? ²⁰⁹

Também é importante retomar a questão do desemprego tecnológico. A moralidade que estigmatiza o acesso a uma renda sem trabalho precisa ser reanalisada sob a égide da sociedade da Quarta Revolução Industrial, na qual a tendência é de superabundância de trabalhadores.²¹⁰ Se durante a quase totalidade da história da humanidade o trabalho humano foi um imperativo para a satisfação das necessidades humanas, atualmente isso não é mais verdade.

Ainda, é preciso dizer que quando um regime de renda incondicional entrar em vigor, será uma ínfima parte da sociedade que vai tirar proveito para passar a fazer muito pouco. A própria estrutura de incondicionalidade da RBU elimina a possibilidade da armadilha da inatividade, na medida em que a renda auferida por um novo trabalho não tem o condão de retirar o indivíduo da condição de beneficiário da renda. E eventual diminuição do tempo de trabalho tende a virar aumento de atividades benéficas, como educação ou maior tempo com os filhos, e não a criar parasitas sociais.²¹¹

Pelo contrário, é possível identificar que a RBU gera avanços em relação a justiça social. Tentar diferenciar incapacidade (situação na qual o benefício seria devido) de indisposição (quando nada seria devido) pode ser não somente caro, mas também é razoável imaginar que algumas pessoas seriam injustamente penalizadas. Ademais, uma outra face do caronismo social existe na medida em que pessoas que realizam um trabalho essencial muitas vezes acabam ficando sem renda própria. É o caso do trabalho doméstico, ainda predominantemente realizado por mulheres. Sendo realizado dentro da estrutura familiar, podemos identificar que seriam os homens que pegam carona social no trabalho não remunerado de suas esposas. Uma renda básica resolveria essa situação, mais uma vez sem correr o risco de dificultar a saída do trabalho doméstico pela possibilidade de se perder o benefício, uma vez que este não

²⁰⁹ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 192.

²¹⁰ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 162.

²¹¹ *Ibid.*, p. 163.

é condicional. Para as mulheres, a RBU ainda ajudaria a conferir mais liberdades, já que, a par de uma restrição legislativa, os recursos financeiros são o principal impedimento para que se tenha, por exemplo, acesso ao aborto, já que o acesso a essa prática de maneira segura está intrinsecamente relacionada a segurança econômica.²¹²

Ainda, a RBU poderia melhorar a situação com relação a justiça como reciprocidade na medida em que fortalece o poder de negociação dos participantes mais vulneráveis do mercado de trabalho, fazendo com que – já dispendo de certa renda – possam recusar ofertas de postos penosos ou pouco atrativos, enquanto a proposta não melhore, refletindo em eventual aumento da remuneração ou de melhores condições de trabalho de modo geral.²¹³

Van Parijs recorre a uma concepção igualitária de justiça distributiva, com a peculiaridade de considerar a liberdade não uma restrição ao que determinariam princípios de justiça, mas sim como o centro do que a justiça demanda, na medida em que liberdade é a própria matéria da qual a justiça é feita. Assim, faz parte intrínseca desse conceito que se fale de liberdades reais, e não nas puramente formais, ou seja, não basta que apenas se reconheça aos indivíduos direitos, mas é necessário que efetivamente as liberdades estejam disponíveis e que impliquem em capacidade de se fazer o que se almeja.²¹⁴

A ideia de que é injusto que as pessoas fisicamente aptas recebam uma renda e, assim, vivam do trabalho alheio se baseia em uma concepção de justiça cooperativa, ou seja, na distribuição justa de benefícios e cargas entre os participantes de um empreendimento corporativo.²¹⁵ Todavia, esse critério não é o adequado para a distribuição de bens e riquezas de uma sociedade, que deve adotar uma concepção de justiça distributiva. Assim, se o que interessa é a liberdade real, defende-se que o que se precisa é de uma renda básica incondicional, que garanta a todos esse direito. E a justiça distributiva deve ter por critério a liberdade real maximínima, expressão

²¹² RUTLAND, Stacey. After Roe, Families Need Universal Basic Income More Than Ever. *In*: TIME. 13 jul. 2022. Disponível em: https://time.com/6196636/universal-basic-income-overturning-roe/?link_id=5&can_id=1d2f3752b110296a1c32c80603eeb08e&source=email-basic-income-means-freedom-of-choice&email_referrer=email_1606781&email_subject=how-basic-income-would-affect-inflation-labor-and-reproductive-rights/. Acesso em: 19 jan. 2023.

²¹³ *Ibid.*, p. 164-165.

²¹⁴ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 166.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 165.

que significa que o objetivo deve ser a maximização do que recebem aqueles que menos recebem. Assim, a RBU, para Van Parijs, deve ser tão alta quanto possível.

Isto posto, a depender da exata concepção que tivermos de justiça social, haveremos de concluir pela conveniência ou não de distribuir renda por intermédio de uma plataforma incondicional. Na concepção dos filósofos da antiguidade, resta difícil a compatibilização. A RBU até poderia se amoldar em parte à concepção platônica, ainda que não com o objetivo propriamente da justiça social, mas sim de apaziguamento social. O que Platão salientou é que as desigualdades sociais substanciais são perigosas, e, nesse sentido, a RBU seria uma solução. Todavia, importante salientar que essa não foi a sua proposição. Já à concepção aristotélica de justiça distributiva não há como se amoldar a RBU, uma vez que vinculada apenas aos méritos do indivíduo e de nenhuma forma a suas necessidades. Não havia qualquer influência das ideias de dignidade da pessoa humana ou de direitos fundamentais sociais.

Podemos considerar que as ideias de Rousseau, Smith, Kant e Bebeuf fizeram parte de um período de transição para a moderna concepção de justiça social. Assim, a RBU encontra justificativa mais plausível nas teorias dos pensadores da atualidade como Rawls e Van Parijs.

A RBU não é justa ou injusta por princípio (conforme elementos estruturantes de seu conceito, ou como passaremos a chamar adiante, conforme suas dimensões sensíveis). Vai depender de fatores que não fazem propriamente parte de sua definição, mas que a caracterizam de forma mais ampla, como, por exemplo, a forma por intermédio da qual é financiada. Um base de financiamento que onere mais aos pobres do que aos ricos para a instituição do dividendo social evidentemente não atende a critérios de distribuição de riqueza nacional, não se podendo cogitar, assim, se tratar de medida de justiça social. Por outro lado, uma base de financiamento que abarque tributos progressivos ou que inclua a taxaço dos rendimentos do capital, também exemplificativamente, atenderia ao imperativo de diminuir as desigualdades sociais.

Além disso, a RBU não necessita de uma concepção igualitária que apenas admita o princípio da diferença para encontrar justificativa para sua implementação, ainda que, como visto, se amolde perfeitamente a essa base filosófica. Se o dividendo social for suficiente para mitigar as necessidades dos indivíduos, retirando-os da pobreza (ou reduzindo-a) e a eles conferindo maiores e efetivas liberdades,

evidentemente se tratará de medida de justiça social. Uma RBU não implica necessariamente que todos devam participar de forma igualitária das riquezas da nação, mas sim implica que todos tem o direito de participar, em alguma medida, dessas riquezas, sendo afastados da pobreza quando a sociedade atual dispõe dos meios para tanto. Dessa forma, uma renda básica universal pode, ao mesmo tempo, ter como princípio o de que todos temos necessidades a serem atendidas – e propiciar esse efetivo atendimento –, e, também, fornecer espaço para complementação da renda, abrindo espaço ao merecimento. Pode representar um caminho do meio, na medida em que auxilia nas necessidades básicas de todos sem desvincular totalmente os indivíduos de colher os resultados de seu trabalho, se assim desejarem.

Durante quase toda história do mundo, imensa parte da humanidade foi extremamente pobre. A Europa medieval era um lugar brutal para se viver. Ali emergiu a lenda de uma terra dos sonhos na qual haveria fartura de comida e de bebidas. Era a sonhada terra da Cocanha, na qual não haveria a necessidade de brigar e matar para sobreviver. De lá até os dias de hoje, incontestavelmente há melhores condições de vida para parcela da população mundial: “enquanto 84% da população mundial ainda vivia na extrema pobreza em 1820, em 1981 essa porcentagem caiu para 44% e hoje, poucas décadas depois, está abaixo de 10%”.²¹⁶ Apesar desta melhora significativa, a pobreza e a fome são realidades que pertencem a um elevado número de pessoas pelo mundo.²¹⁷

Na sociedade atual, os avanços tecnológicos podem fornecer os meios para uma boa vida a todos. Cocanha era um mundo de fartura. Se o mundo de hoje em muito pode se assemelhar a sonhada terra da Cocanha dos medievais, nada mais justo do que atribuir-se uma parcela da riqueza a todos tendo também por princípio de justiça social a necessidade dos seres humanos dotados de dignidade.

Evidentemente, a RBU não é a única forma por intermédio da qual se pode almejar chegar a uma sociedade justa, mas é possível que seja a melhor. A seguir, pretende-se apresentá-la.

²¹⁶ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 11.

²¹⁷ AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 143, p. 121-139, jan./abr. 2022.

3.4 Renda Básica Universal e emprego

Van Parijs inicia famoso artigo da seguinte forma: “deem a todos os cidadãos uma renda modesta, porém incondicional, e deixem-nos completá-la à vontade com renda proveniente de outras fontes.”²¹⁸ Afirma que a renda básica não é apenas uma medida inteligente que pode ajudar a atenuar problemas urgentes, mas sim que constitui sustentação fundamental de uma sociedade livre em que os frutos, sejam originários do trabalho ou não, sejam imparcialmente distribuídos.²¹⁹ Defende ainda que:

É um dos elementos essenciais de uma alternativa radical ao antigo socialismo e neoliberalismo, uma utopia realista que oferece bem mais do que a defesa defeitos do passado ou a resistência as doutrinas do mercado global. É um componente fundamental de um tipo de visão essencial para transformar ameaças em oportunidades, renúncia em resolução, angústia em esperança²²⁰.

Bregman relata que na Universidade de Manchester os pesquisadores, após concluírem os seus trabalhos, chegaram a algumas revelações acerca dos benefícios da renda básica. São eles: as famílias fazem bom uso do dinheiro, a pobreza diminui, há diversos benefícios de longo prazo para renda, saúde e receita em impostos e, por fim, os programas custam menos que as alternativas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, por sua vez, parece ser um dos embriões da renda básica. Vejamos o que estabelece seu artigo 25:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.²²¹

²¹⁸ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554>. Acesso em: 21 jun. 2021.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 25.

²²¹ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: UNICEF, [2022?]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 jul. 2022.

Na medida em que já se estabelecia como direito de todos um padrão de vida razoável, podemos pensar que, de alguma forma, preconizava que meios deveriam ser criados ou que ações deveriam ser tomadas para a concretização e satisfação das necessidades básicas de todos os seres humanos. Defendemos que a renda básica universal pode cumprir esse papel.

Entretanto, distribuir dinheiro sem exigir contrapartidas é uma ideia que, apesar de antiga, provoca inquietação nos dias de hoje,²²² a despeito de, conforme análise feita, não haver nada errado com essa estratégia sob o enfoque da justiça social. Por outro lado, o diagnóstico do mundo do trabalho da sociedade da Quarta Revolução Industrial não é propício a criação de empregos em massa. Como visto nas seções anteriores desse capítulo, talvez muito pelo contrário, com aumento da pobreza, o que afronta a dignidade humana.

Desse modo, a RBU pode ser uma solução. Entretanto, há muitos argumentos favoráveis e contrários à sua implementação. Entre alguns dos argumentos favoráveis, encontramos que a renda básica contribui para redução da pobreza, representando um novo modelo de distribuição de renda, que a administração do modelo é mais fácil do que os tradicionais programas de proteção social existentes, que contribui para as escolhas pessoais e para a eliminação do estigma dos programas sociais com condicionalidades e que é uma poderosa arma para combater o desemprego tecnológico. Por outro lado, seria muito custosa e necessitaria de uma remodelação total nos sistemas de proteção já existentes, promoveria desincentivo ao trabalho e inibiria a procura por emprego, tendo potencial para gerar inflação.²²³

Assim, nesse momento, o que se passa a intencionar é o estabelecimento de uma comparação entre um programa de renda básica universal e a busca do emprego. Pretende-se, inicialmente, promover contextualização com alguns dados da atual situação do Brasil e do mundo acerca de distribuição de renda e de riquezas, a fim de demonstrar que a atual sociedade – calcada no emprego –, tendo adentrado na Quarta Revolução Industrial, não vai bem nesses pontos.

²²² BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p.34-35.

²²³ CHAHAD, José Paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Rev. C&Trópico**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 134-175, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art5). Acesso em: 02 set. 2021.

3.4.1 O estado do emprego, da renda e da riqueza

A crescente desnecessidade dos humanos na organização do trabalho na sociedade da Quarta Revolução Industrial conduz a dificuldades na manutenção dos níveis de emprego. Nesse cenário, o que se verifica não é apenas a quantidade de postos que vêm sendo posta à prova, mas também a qualidade dos que cargos que permanecem abertos. Além disso, é necessário referir o fenômeno da migração de empregos para outras formas de relação de trabalho, muitas vezes com menor grau de garantias ao trabalhador. Desse modo, o tradicional emprego é triplamente atacado, uma vez que postos estão sendo tomados por máquinas, passam por um processo de precarização, ou mesmo migram para outras formas de prestação de trabalho.

Domenico de Masi, em referência aos indivíduos que se deparam com seus postos de trabalho suplantados, prevê que se aproxima um horror econômico, na medida em que toda riqueza, prestígio, respeitabilidade, oportunidades, proteções, ou mesmo qualquer forma de sobrevivência dos cidadãos de uma sociedade, deriva do trabalho. Paradoxalmente, o trabalho está cada vez mais sendo negado aos indivíduos que, em consequência, são lançados no desespero, muitos ainda se envergonhando da condição em que lançados.²²⁴ Guy Standing, referindo-se aos indivíduos que enfrentam redução na qualidade de seus postos de trabalho, afirma que está surgindo uma nova classe social, a que chamou de precariado, de modo a agregar ao adjetivo precário, o substantivo relacionado ao proletariado. Afirma que é composta por pessoas desprovidas das sete formas de garantia relacionadas ao trabalho. São elas: garantia de mercado de trabalho, garantia de vínculo empregatício, segurança no emprego, segurança no trabalho, garantia de reprodução de habilidade, segurança de renda e garantia de representação.²²⁵

Além desses fatores, aqueles que fazem parte do precariado são desguarnecidos de qualquer identificação relacionada ao seu trabalho. Quando estão trabalhando, preenchem lacunas em atividades sem possibilidade de ascensão de carreira e sem qualquer prestígio social, o que faz com que se sintam fora da comunidade organizacional que, em tese, fariam parte.²²⁶

²²⁴ DE MASI, Domenico. **Lavorare gratis, lavorare tutti**: perché il futuro è dei disoccupati. Rizzoli: BUR Biblioteca Univ., 2018. p. 9.

²²⁵ STANDING, Guy. **O Precariado**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 28.

²²⁶ *Ibid.*, p.31.

A flexibilização das regras de trabalho é causa do crescimento do precariado. Durante a era da globalização, o objetivo do crescimento econômico focado no aumento dos produtos internos brutos dos países foi usado sob o pretexto de que todos se tornariam mais ricos. Assim, políticas fiscais que visassem a redistribuição de riquezas foram progressivamente abandonadas sob o argumento de que esses impostos representavam um desincentivo ao trabalho e investimentos, possivelmente tendo também o efeito de os direcionar para o exterior. O resultado, todavia, foi que trabalhadores foram obrigados a aceitar flexibilidade em seus direitos como medida para preservação de empregos.²²⁷ Consequentemente, esses trabalhadores, em crescente número, submetem-se a trabalhos precarizados, que, por si só, muitas vezes não são capazes de retirar o indivíduo de uma situação de vulnerabilidade. Mesmo com crescimento econômico, o que ocorre é concentração de renda e não o aumento da riqueza dos indivíduos de modo geral, ou seja, aumenta-se a desigualdade.

O avanço científico também é fundamento, em conjunto com a flexibilização das regras de trabalho, para o crescimento do precariado. Se imaginarmos que a tecnologia continuará a ser expandida (ainda que ausente o crescimento exponencial), é fácil imaginar que cada vez mais tarefas serão feitas de modo mais barato por máquinas do que por seres humanos. Como consequência, o salário médio a ser pago pelo mercado para os trabalhadores humanos estará em constante queda, para fazer frente a concorrência. Esse fenômeno já está ocorrendo há algum tempo com tarefas de força física e começa a acontecer no terreno da atividade intelectual, com o desenvolvimento da inteligência artificial. Nesse âmbito, poderemos considerar, infelizmente, que regras protetivas do trabalho humano e contrárias a precarização em geral acabem sendo, a contrário do que se pretende com elas, justamente o incentivo para o desemprego tecnológico, na medida em que, não podendo reduzir o salário de um humano, o mercado acabe por optar por substituí-lo por uma máquina.²²⁸

Há, todavia, que se registrar posição de que a suplantação dos empregos pelas máquinas é, apenas, um conto dos pessimistas da automação, não sendo este o cenário que se avizinha. Esta visão não nega propriamente os efeitos da tecnologia

²²⁷ STANDING, Guy. **O Precariado**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 97-140.

²²⁸ BRYNJOLFSSON, Erik; McAFEE, Andrew. **Novas tecnologias versus empregabilidade**: como a revolução digital acelera a inovação, desenvolve produtividade e transforma de modo irreversível os empregos e a economia. São Paulo: M. Books, 2014. p. 49.

sobre o mercado de trabalho, mas sim, com base nos avanços científicos, chega-se à conclusão de que o resultado não será a eliminação intensiva dos postos, mas sim uma precarização sistêmica. A ideia é baseada na constatação de que uma determinada tecnologia é generalizada apenas se for mais barata do que o emprego da força de trabalho humano. Dessa forma, a afirmação de que proporções gigantescas de empregos estão prestes a ser automatizadas, com a eliminação de mercados inteiros, passa a dar lugar ao efeito, que seria o mais comum, de adaptações na composição de tarefas de um determinado trabalho e, com redução da qualidade geral do trabalho. Assim, o posto seria precarizado, mas permaneceria existente, com o humano sendo reduzido à condição de “inteligência artificial artificial”. Com essa expressão se faz referência a utilidade que os humanos muitas vezes estão tendo em diversas plataformas de empresas de tecnologia digital, como Google, Microsoft ou Amazon: enquanto os atuais sistemas algorítmicos utilizados para pesquisa e moderação de conteúdo possuem deficiências e limitações em seu alcance, humanos são utilizados para aperfeiçoá-los, ajudando-os a identificar, de maneira bruta, quais seriam os conteúdos inapropriados ou a serem oferecidos ao usuário. O sistema de IA, paradoxalmente, passa a contar assim com a ajuda dissimulada de humanos, para que possa parecer mais eficiente.²²⁹

Não estaríamos frente a tão grave problema se esse processo se tratasse de uma simbiose de humanos e máquinas trabalhando conjuntamente. Todavia, na verdade, todas as atividades dos humanos são extensivamente monitoradas e registradas, para que o produto final, no futuro, possa ser o incremento de capacidade do algoritmo, de modo que tenha aprendido a cumprir com o papel do trabalhador, tornando-o, assim, dispensável.²³⁰ Por conseguinte, a precarização deve ser, de fato, considerada como evento relevante, se tivermos o foco em novas formas de proteção social a serem pensadas. Entretanto, cabe acrescentar que, em muitas vezes, pode não ser ela a etapa final, mas intermediária – até que o humano seja expelido do processo produtivo, com a suplantação do posto.

Nem tudo é perfeitamente linear e os processos se somam em diferentes frentes, mas, nesta linha, é necessário reconhecer que, muitas vezes, a precarização

²²⁹ LARSON, Rob. Os algoritmos das big techs são construídos com trabalho invisível. *In*: JACOBIN. [S.l.], 16 dez. 2022. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2022/12/os-algoritmos-das-big-techs-sao-construidos-com-trabalho-invisivel/>. Acesso em: 31 dez. 2022.

²³⁰ *Ibid.*

antecederá à dispensa do trabalhador. Entretanto, importante salientar, a flexibilidade de renda (e mesmo a precarização dos postos de modo geral), para tornar humanos mais atrativos (baratos) frente às máquinas, não constitui solução apta ao combate ao desemprego. Se considerarmos o contínuo avanço tecnológico e, assim, a constante redução do montante de capital a ser investido em uma máquina, chegaremos à conclusão de que um salário mais baixo não impede, mas apenas posterga o dia da demissão do humano. Assim, nem mesmo a precarização do trabalho é solução para o desemprego tecnológico.

Quando muito, o que é viável é admitir que uma solução de curto prazo seria permitir esse fenômeno, deixando de lado políticas como elevação do salário mínimo e oferecer subsídios ou isenções para os que empreguem mais pessoas. Mas funcionaria apenas a curto prazo, pois novos avanços tornariam cada vez mais intenso esse fenômeno. Salieta-se, entretanto, que o escopo dessa dita solução seria a manutenção do posto de emprego aberto, ocupado por um humano, e não a garantia de afastamento da pobreza do indivíduo ocupante desta vaga, e nem mesmo a preservação da dignidade do ser humano. E, com a precarização, ou com desemprego, cabe referir a questão da desigualdade.

A desigualdade pode ser de oportunidades ou de resultados. A igualdade de oportunidades tem sido bandeira de diversos discursos políticos ao longo da história, sob o argumento de que todos indivíduos deveriam possuir iguais condições de aproveitar ao máximo as competências que possuem. É atingida quando circunstâncias que estão fora do controle pessoal, como herança, por exemplo, não influenciam nos resultados alcançados, que ficam sendo função exclusiva do esforço do indivíduo. Ainda que essa seja uma posição muito interessante, não se pode olvidar da importância do conceito de desigualdade de resultados. Enquanto o primeiro é um conceito *ex ante*, se referindo ao ponto de partida, o segundo se preocupa com a posição a que se chega.²³¹

Não se pode, assim, deixar de conferir importância, a desigualdade atingida (de resultados), pois, mesmo partindo de uma igualdade de condições, e levando-se em consideração um mesmo nível de esforço pessoal, é possível que alguns indivíduos sejam jogados à pobreza e necessitem de ajuda. Não parece adequado condicionar ajuda a quem dela precisa a uma investigação das circunstâncias que posicionaram

²³¹ ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade**: o que pode ser feito?. São Paulo: LeYa, 2015. p. 31-34.

o indivíduo em vulnerabilidade, se é fato que está em situação de vulnerabilidade involuntária. Além disso, cabe ressaltar que a desigualdade de resultados afeta diretamente a desigualdade de oportunidades na medida em que os resultados *ex post* de hoje representam as condições *ex ante* de amanhã. Quem desfruta de resultados inferiores hoje transmite condições desiguais para a próxima geração, e por isso, “se estamos preocupados com a igualdade de oportunidades de amanhã, precisamos nos preocupar com a desigualdade de resultados de hoje”.²³² Ainda, desigualdade e pobreza estão relacionadas. Mesmo que se possa argumentar que o mais importante seria a redução da desigualdade, é importante ter em vista que estudos demonstram que maiores níveis de concentração de renda relacionam-se diretamente a maiores níveis de pobreza em diversos países, ricos e pobres.²³³

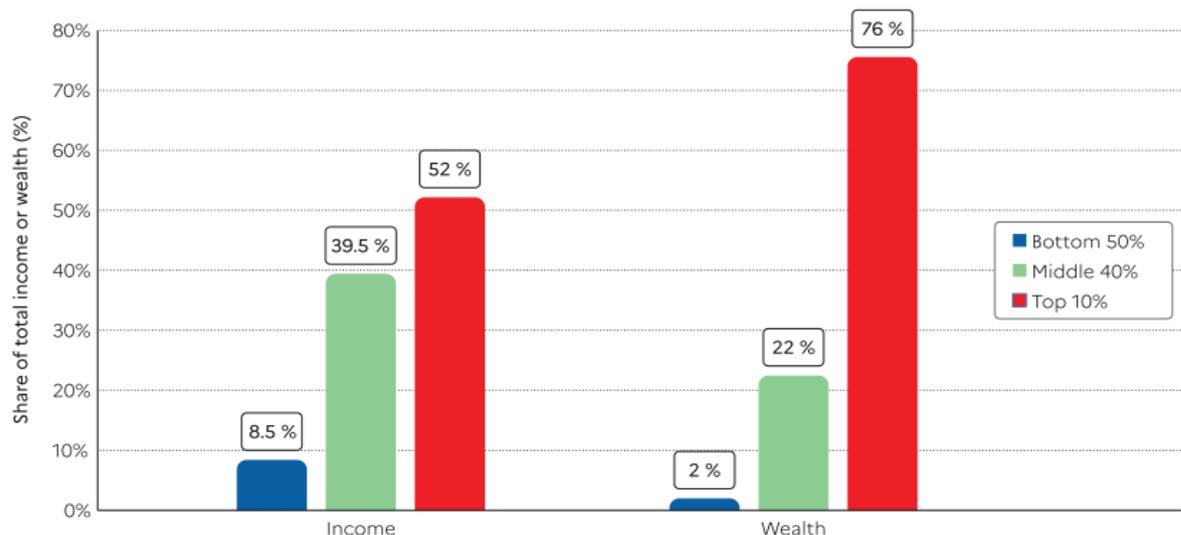
Em termos mundiais, recente relatório publicado pela World Inequality Lab aponta grande desigualdade de renda e de riqueza no mundo. Os 10% mais ricos da população mundial recebem atualmente 52% da renda mundial, enquanto a metade mais pobre da população auferem apenas 8,5%. As desigualdades globais de riqueza são ainda mais profundas do que as de renda, uma vez que a metade mais pobre da população mundial detém apenas 2% da riqueza mundial, enquanto os 10% mais ricos possuem 76% de toda riqueza ²³⁴. Esses dados são demonstrados na figura a seguir.

²³² ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade**: o que pode ser feito?. São Paulo: LeYa, 2015.

²³³ *Ibid.*, 46-50.

²³⁴ CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel (coord.). **World inequality report** 2022. [S. l.]: World Inequality Lab, 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

Figura 1 - Concentração de renda e riqueza no mundo



Fonte: CHANCEL; PIKETTY; SAEZ; ZUCMAN, 2022 ²³⁵

O estudo mais uma vez corrobora com a conclusão de que é possível afirmar que os níveis de renda média nacionais são maus indicadores de desigualdade, na medida em que países com alta renda, como os Estados Unidos, são muito desiguais. Por outro lado, a despeito de pequenas variações, o nível de desigualdade mundial hoje é o mesmo do que o verificado o início do século XX, quando vigia o imperialismo de potências ocidentais. Se naquela época os estados de bem-estar social conseguiram progressos sociais por intermédio de implantação de alíquotas progressivas nos impostos, é razoável acreditar que a retomada dessa prática será necessária para viabilizar mudanças no século XXI. ²³⁶

No Brasil, a desigualdade é ainda maior, na medida em que os 10% mais ricos capturam 59% da renda nacional (nos EUA, os 10% mais ricos auferem 45% do total da renda). Só não é ainda maior essa desigualdade de renda devido a programas de transferência de renda governamentais. ²³⁷

Quando direcionamos nosso olhar para os empregos sob o enfoque quantitativo, o que vemos é que o desemprego é um fator presente, em quase todos países e regiões, em quase todas as épocas. Nesse sentido, a figura 2 abaixo

²³⁵ CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel (coord.). **World inequality report** 2022. [S. l.]: World Inequality Lab, 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

apresenta a série histórica de desemprego em vários países e regiões. Ao longo do gráfico se pode perceber a marcação das quatro recessões globais (1975, 1982, 1991 e 2009) que no decorrer da história recente impactaram os níveis de emprego de forma significativa, além, é claro, dos impactos ocasionados pela pandemia da COVID – 19, em 2020.

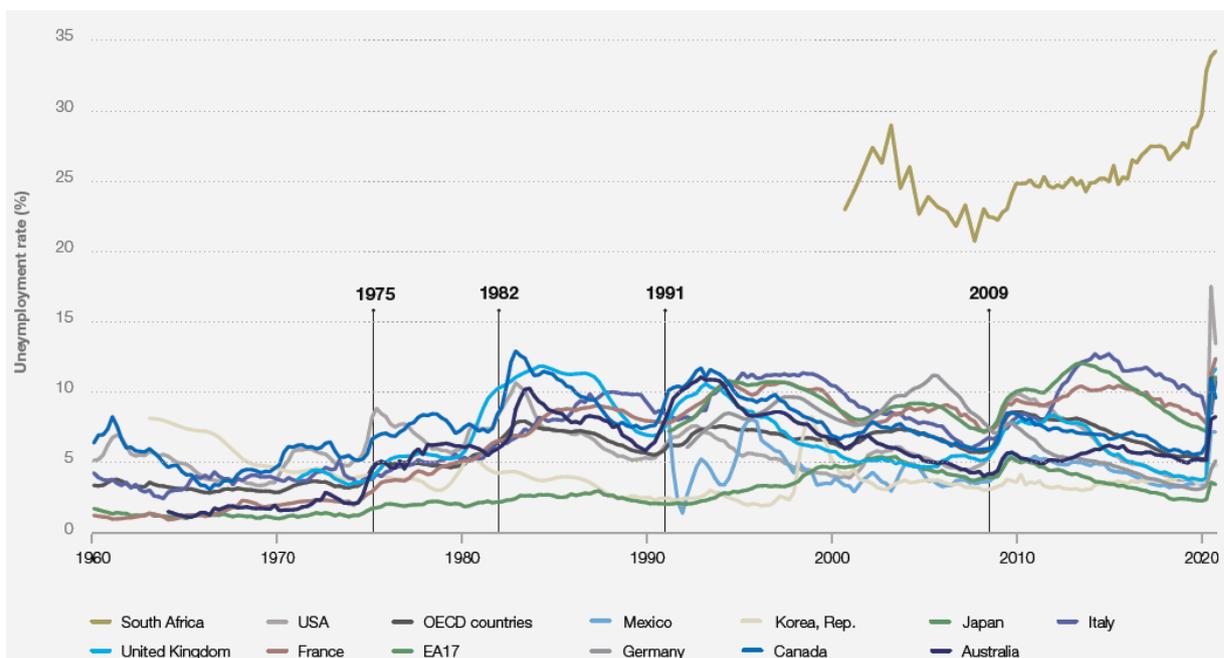
Podemos perceber que durante os períodos de estabilidade relativa do mercado de trabalho, o desemprego fica perto de 5% enquanto durante os períodos de grandes perturbações o desemprego atinge o pico em ou excede 10%. Desde o fim da última crise financeira global, economias de todo o mundo testemunhavam uma diminuição constante do desemprego, o que foi revertido pela pandemia. Todavia, nova análise realizada pelo FMI estimou que 97,3 milhões de indivíduos, ou cerca de 15% a força de trabalho nos 35 países incluídos da análise, são classificados como de alto risco de ser dispensado no contexto atual de desenvolvimento tecnológico.²³⁸

Segundo o relatório do Fórum Econômico Mundial, para além do deslocamento do mercado de trabalho causado pela COVID – 19, os empregadores devem acelerar sua agenda de automação e aumento de empregos, aumentando a possibilidade de um retorno ao desemprego. Entre os líderes empresariais pesquisados, pouco mais de 80% relatam que estão acelerando a automação de seus processos de trabalho e expandindo o uso do trabalho remoto²³⁹.

²³⁸ WORLD ECONOMIC FORUM. **The future of jobs report 2020**. [S. l.], 20 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>. Acesso em: 19 set. 2022.

²³⁹ *Ibid.*

Figura 2 - Taxa de desemprego em regiões e países selecionados de 1960 a 2020

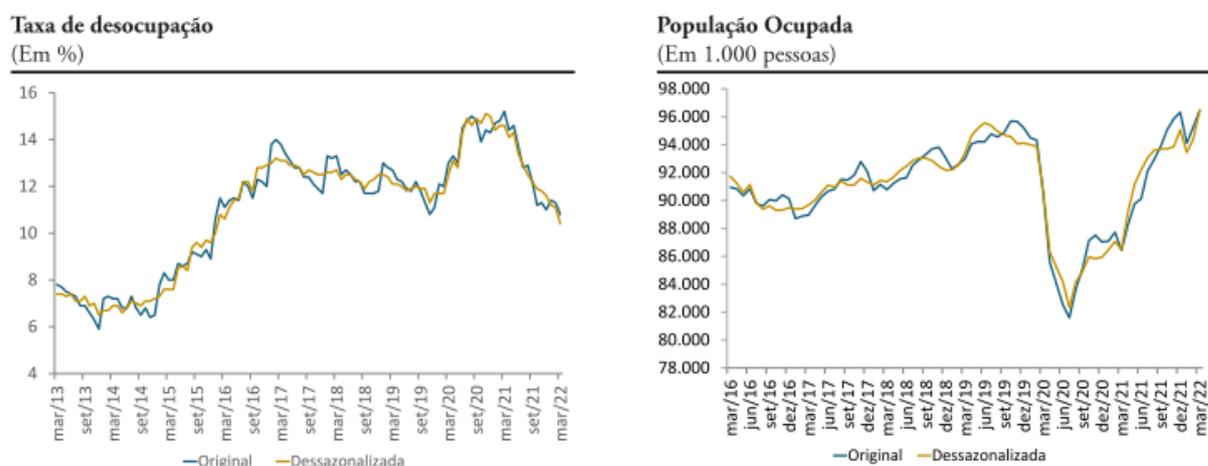


Fonte: The Future of Jobs Report²⁴⁰

Por outro lado, Carta de Conjuntura do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, em estudo de 2022, demonstra que o mercado de trabalho brasileiro vem ultimamente apresentando um processo de recuperação. Em março de 2022 a população ocupada atingiu 96,5 milhões de trabalhadores, o que representa um avanço de 11,6% em relação ao mesmo período do ano anterior. Como consequência, a taxa de desocupação restou reduzida de 15,2% (março de 2021) para 10,8% (março de 2022). Esses dados são demonstrados na figura 2, a seguir.

²⁴⁰ WORLD ECONOMIC FORUM. **The future of jobs report 2020**. [S. l.], 20 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022.

Figura 3 - Taxa de desocupação e População ocupada



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada²⁴¹

Em que pese as boas notícias da melhora do mercado de trabalho no Brasil, uma análise mais apurada da evolução histórica da taxa de desocupação demonstra que o desemprego também sempre esteve presente. Veja-se que por mais de 10 anos, nunca baixou de 6% e por muitos anos nesse período e mesmo em períodos anteriores esteve acima de 10%. É preciso lembrar que o desemprego, na ausência de renda, pode conduzir os indivíduos à pobreza.

Quando falamos em pobreza, entretanto, é necessária uma definição. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE atenta para a pobreza monetária, se referindo a ela como a insuficiência de rendimento para provisão do bem-estar. “Em sociedades capitalistas e altamente urbanizadas, o nível de recursos monetários que uma família dispõe torna-se um importante meio de obtenção de bens e serviços capazes de conferir qualidade de vida.” Com base nesse critério monetário, se considera pobre quem não auferir rendimentos para a manutenção de sua subsistência. Essa classificação é realizada com base em algum critério monetário previamente estabelecido, sendo que quem está abaixo é considerado pobre e quem está acima não é considerado.²⁴²

²⁴¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de conjuntura**. Número 55 – Nota de Conjuntura 12. 2º trimestre de 2022. [S.l.], [2022?]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220509_cc_55_nota_12_indicadores_mensais_de_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

²⁴² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

Acreditamos ser mais razoável uma análise multidimensional da pobreza, todavia, conforme exposto, uma sociedade capitalista naturalmente confere relevância ao critério monetário da pobreza. Além do mais, esse é o critério adotado pelo IBGE. Todavia, parte-se da problemática da ausência de uma linha oficial de pobreza no Brasil, o que conduz ao surgimento de diversos indicadores. Um desses indicadores, de abrangência internacional, é fornecido pelo Banco Mundial, que estabelece as linhas de pobreza ajustadas, levando-se em consideração as rendas médias nacionais. Deste modo, quanto maior a renda de um país, mais se elevará a linha divisória da pobreza. Para o Brasil, o Banco Mundial recomenda o marco de até US\$ 5,5 por dia para se considerar como pobreza e o marco de US\$1,9 por dia para considerar os indivíduos na extrema pobreza.²⁴³ Essas balizas estão demonstradas na tabela a seguir.

Tabela 1 - Proporção de pessoas na pobreza e extrema pobreza

Grandes Regiões	Proporção de pessoas (%)				Situação segundo a significância da diferença (1)		
	2012	2014	2019	2020	2012/2020	2014/2020	2019/2020
US\$ 1,90 PPC 2011 (2)							
Brasil	6,0	4,7	6,8	5,7	→	↑	↓
Norte	10,0	7,9	11,9	8,5	↓	→	↓
Nordeste	12,9	9,8	14,2	10,4	↓	→	↓
Sudeste	2,7	2,3	3,3	3,6	↑	↑	→
Sul	1,9	1,5	2,3	2,8	↑	↑	↑
Centro-Oeste	2,0	1,8	2,8	2,9	↑	↑	→
US\$ 5,50 PPC 2011 (2)							
Brasil	27,3	23,8	25,9	24,1	↓	→	↓
Norte	43,6	39,5	43,1	36,8	↓	↓	↓
Nordeste	47,7	42,0	44,6	40,5	↓	↓	↓
Sudeste	17,0	14,5	16,8	16,4	→	↑	→
Sul	13,7	10,9	12,0	12,3	↓	↑	→
Centro-Oeste	18,4	15,8	16,0	16,5	↓	→	→

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁴⁴

Analisando esta tabela, podemos verificar que, em 2020, 24,1% da população brasileira encontrava-se abaixo da linha de pobreza, segundo os critérios definidos

²⁴³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

²⁴⁴ *Ibid.*

pelo Banco Mundial. Ainda que se possa verificar uma redução de 3,2 pontos percentuais (ou de 11,7%) comparando-se os anos de 2012 e 2020, não se pode fugir da conclusão de que, no Brasil, a pobreza não se trata de questão isolada, mas sim de fenômeno extremamente expressivo, na medida em que atinge cerca de $\frac{1}{4}$ da população brasileira.

Outra questão interessante relacionada aos empregos diz respeito a quantidade de horas trabalhadas. Como visto anteriormente, Keynes, em 1930, percebeu que constantes incrementos na produtividade fariam com que o trabalho humano fosse aos poucos se tornando não tão necessário, de modo que o trabalho que ainda dependesse de intervenção humana deveria ser “tão largamente compartilhado quanto possível”, prevendo a possibilidade de redução das jornadas de trabalho, em 100 anos, para 15 horas semanais. Todavia, não foi o único a fazer esse tipo de previsão. Karl Marx, de modo similar, previu e aguardava pelo dia em que todos teriam tempo para caçar pela manhã, pescar à tarde, cuidar dos animais ao anoitecer e discutir com um olhar crítico no jantar. John Stuart Mill, por sua vez, argumentava que a tecnologia deveria ser usada para reduzir a jornada de trabalho o máximo possível, defendendo que o tempo daí resultante deveria ser dedicado para o progresso mental, moral e social.²⁴⁵

Ocorre que, paradoxalmente, ao longo da história, muitas vezes o crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico trouxeram como efeito justamente o oposto do lazer, fazendo com que as horas trabalhadas aumentassem. Por volta do ano de 1300, o calendário era repleto de feriados e festivais, estimando-se que não se trabalhasse em cerca de um terço dos dias do ano e que o número de horas anuais trabalhadas fosse de 1500. Na época de Mill, durante a Primeira Revolução Industrial, se trabalhava ao menos o dobro, muitas vezes sem férias ou finais de semana. Mas as jornadas foram sim diminuindo desde a Primeira Revolução Industrial em diante. Idealizador da linha de produção, Henry Ford, no decorrer da Segunda Revolução Industrial, implementou jornada de trabalho de 5 dias por semana e descobriu, ao contrário do esperado por outros, que a produtividade de seus empregados aumentou. Aos poucos a visão de que as jornadas iriam gradualmente serem reduzidas foi se tornando senso comum, com todos concordando com a previsão de Keynes.²⁴⁶

²⁴⁵ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. Capítulo 6.

²⁴⁶ *Ibid.*

Tanto foi assim que o famoso escritor de ficção científica Isaac Asimov, em 1964, fez algumas previsões para o futuro dali a 50 anos, ou seja, para 2014. Alinhado com as previsões de seu tempo, Asimov, para o mundo do trabalho, previu um tédio generalizado.²⁴⁷ Escreveu:

A situação terá sido agravada pelos avanços da automação. O mundo de 2014 d.C. terá poucos trabalhos rotineiros que não possam ser feitos melhor por alguma máquina do que por qualquer ser humano. [...] Mesmo assim, a humanidade sofrerá muito com a doença do tédio, uma doença que se espalha mais amplamente a cada ano e cresce em intensidade. Isso terá sérias consequências mentais, emocionais e sociológicas, e ousa dizer que a psiquiatria será de longe a especialidade médica mais importante em 2014.²⁴⁸

Por volta de 1970, os sociólogos passaram a anunciar que em breve chegaria o fim do trabalho humano, mas, uma década depois, por volta de 1980, as reduções nas jornadas de trabalho praticamente cessaram, na medida em que o crescimento econômico não estava resultando em mais tempo para o lazer, mas sim, em mais tempo para o consumo. Dessa forma, Asimov estava certo quanto aos psiquiatras, mas errado na causa que hoje nos leva às consultas: não é o excesso de tempo livre, mas sim a sobrecarga de trabalho, ou seja, não estamos morrendo de tédio, mas de tanto trabalhar (para os que possuem emprego).²⁴⁹ Assim, como a carga horária não diminuiu, e uns trabalham demais enquanto outros procuram pelo emprego, temos mais um ponto fraco para os empregos. Ademais, os ganhos de produtividade poderiam se refletir na diminuição da idade de aposentadoria, mas o que vemos é justamente o contrário, com regras cada vez mais difíceis e rigorosas.

Isto posto, é possível concluir que o emprego, sozinho, não resolve os problemas da sociedade da Quarta Revolução Industrial, por estarmos passando por período de escassez de postos de trabalho, por não garantir necessariamente a retirada do indivíduo de situação de vulnerabilidade, dado o muitas vezes presente fenômeno da precarização, por demandar extensa jornada de trabalho, por não conduzir a distribuição de renda e por não estar contribuindo para a reversão do

²⁴⁷ ASIMOV, Isaac. **Visit to the world's fair of 2014**. 16 ago. 1964. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/97/03/23/lifetimes/asi-v-fair.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

²⁴⁸ *Ibid.* Tradução do autor.

²⁴⁹ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. Capítulo 6.

processo de concentração de riqueza. Agora, vamos ver por que a renda básica universal pode preencher essa lacuna.

3.4.2 A Renda Básica posta à prova

Van Parijs definiu em 2000 um programa de renda básica universal como “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua condição financeira ou exigência de trabalho”. No mesmo documento, especifica que a renda deve ser paga regularmente, em dinheiro, e sem qualquer restrição quanto ao que se quiser fazer com ela²⁵⁰. Van Parijs e Vanderborght, no ano de 2018, a apresentam como sendo “uma renda regular paga em dinheiro a todos os membros de uma sociedade, independentemente da renda de outras fontes e sem restrições”²⁵¹. A professora Vania Garabini, por sua vez, escreve que a renda básica universal “se apresenta como referência ao pagamento periódico pelo Estado, em dinheiro, a cada cidadão residente no país, de maneira incondicional e independente de qualquer outra renda que este receba”.²⁵² Chadad, por sua vez, defende que a renda básica é um modelo de assistência social que atende a combinação de três características, quais sejam, transferência monetária de caráter universal, sem condicionalidades e em dinheiro.²⁵³ O Banco Mundial define, na mesma linha, que RBU é uma combinação de três diferentes escolhas acerca de uma transferência, que deve ser provida de modo universal, incondicional e em dinheiro.²⁵⁴ Assim, de nossa parte, com base nos autores referidos, definimos renda básica universal como um dividendo social entregue em dinheiro, periodicamente, a toda população, de forma individual, incondicionalmente e sem restrições quanto a destinação.

²⁵⁰ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-180, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554>. Acesso em: 24 fev. 2022.

²⁵¹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 28.

²⁵² GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 261-262.

²⁵³ CHAHAD, José paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Rev. C&Tropicó**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 134-175, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art5). Acesso em: 02 set. 2021.

²⁵⁴ GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan (ed.). **Exploring universal basic income**: a guide to navigating concepts, evidence, and practices. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 24 fev. 2022.

Como visto, a ideia da RBU é antiga, tendo sido desenvolvida e adaptada desde que Thomas More afirmou que seria muito mais apropriado assegurar a todos algum meio de subsistência do que instituir punições para o que roubavam para comer.²⁵⁵ Consideramos, atualmente, mais apropriado especificar que a RBU não se trata de qualquer tipo de renda, mas de uma modalidade em específico que é fundamentada no direito de todo indivíduo de participar de alguma forma da divisão das riquezas da nação. Assim, dividendo social parece mais apropriado, na medida em que especifica que o proveito se origina de uma questão de justiça – a justiça distributiva. Ademais, importante salientar que essa denominação, entre outras tantas, já foi utilizada na literatura específica, tendo sido identificada pela primeira vez por George Cole, em 1935.²⁵⁶

Refere-se a renda em dinheiro em contraposição a possibilidade de fornecimento de bens in natura, como comida ou roupas, e também em oposição a entrega de cupons ou vales, com uso específico. A distribuição em dinheiro, notadamente em época de digitalização das transações financeiras, exige menor mobilização do que a entrega de bens in natura e é menos propensa a pressões clientelistas. Ao distribuir-se dinheiro, cria-se poder aquisitivo para as pessoas e para as áreas mais pobres do país.²⁵⁷

O meio escolhido para entrega do dividendo comporta também uma dimensão quanto a efetiva liberdade de uso da renda recebida. Um voucher pode facilmente ter restrições quanto ao uso, vinculando-se o dinheiro a gastos com alimentação, por exemplo. Ainda que o recebimento em dinheiro dificulte sobremaneira a vinculação a determinado uso, é possível imaginar que possa ser assumido determinado compromisso pelos beneficiários, no sentido de que não seja gasto em bens supérfluos, por exemplo. Mas isso não é o ideal, razão pela qual se agrega a ideia de que não haja restrições quanto ao uso, conferindo-se também maior liberdade real, na medida em que o indivíduo é que vai decidir como utilizar o dividendo recebido. Além disso, ninguém sabe mais do que o próprio indivíduo qual é a sua maior necessidade.²⁵⁸

²⁵⁵ MORE, Thomas. **Utopia**. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020. p.29.

²⁵⁶ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica de cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p.36.

²⁵⁷ GARABINI, Vânia Mara Basílio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 292.

²⁵⁸ *Ibid.*

A periodicidade é elemento importante para uma RBU, ainda que não haja restrições quanto a qual intervalo deveria ser respeitado. No entanto, a própria noção de renda envolve uma ideia de entrega que se repete, de modo que apenas haveria um caso-limite que fugiria do escopo da RBU, que seria a entrega de uma quantia apenas uma vez na vida ao indivíduo. A periodicidade, seja ela qual for, é conveniente na medida em que assegura a constante manutenção das necessidades básicas, ao passo em que a entrega única pode ser, por exemplo, utilizada para empreendimento, sujeito a possibilidade de prosperar ou fracassar, ou mesmo gasta toda de uma vez.²⁵⁹

É conveniente que seja entregue a toda população, o que pode ser analisado sob diferentes prismas. Sob um critério não econômico, podemos pensar que o conceito pode ser ampliado ou restringido na medida do pertencimento a determinada comunidade. Pode ser restrito apenas aos nacionais, ou estendido aos estrangeiros residentes. Eventualmente, pode ser circunscrito aos que possuem a total cidadania. Se compreendermos a RBU como uma política geral contra a exclusão, a tendência será a de incluir a todos os que residam legalmente na comunidade política.

Sob o critério econômico, entregar o dividendo social a todos é o ponto que gera uma das maiores, senão a maior controvérsia quanto a RBU, uma vez que implica distribuir a renda a todas as classes sociais, o que inclui os ricos. Tradicionalmente a assistência social vincula-se a condicionantes como situação familiar ou renda auferida, ao passo que a universalidade rege a RBU.²⁶⁰ Assim, o que se propõe, é uma nova forma de atuação do Estado, com foco no bem-estar de toda sociedade, com a característica em específico de ser concebida sem pressupostos de condicionalidade.²⁶¹

Há diferentes formas de implementar programas de distribuição de renda. Assim, cabe diferenciar uma política pública de renda mínima de outra de renda básica universal. Nos termos referidos no parágrafo anterior (sem pressupostos de condicionalidade), direcionamo-nos à renda básica, constituindo-se em transferência de renda sem qualquer tipo de necessidade de atendimento a critérios específicos,

²⁵⁹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica de cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 66-67.

²⁶⁰ GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 296.

²⁶¹ CUNHA, Amanda Rutineia; POSSAMAI, Angélica Pereira; MAY, Yduan de Oliveira. Renda básica de cidadania, definida na Lei n. 10.835/2004: desafios e oportunidades para inclusão socioeconômica. In: GIANEZINI, Kelly; RODRIGUES, Adriane Bandeira. **Políticas públicas no século XXI**. Criciúma (SC): UNESC, 2019. p. 52-74. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/7037>. Acesso em: 02 set. 2021.

como, por exemplo, não possuir renda familiar ou possuí-la até determinado patamar. Por outro lado, programas de renda mínima vinculam-se ao cumprimento de certos requisitos e, assim, são direcionados a parcelas em específico da população.

O cerne da defesa da universalidade, no entanto, reside em responder se seria efetivamente mais vantajoso aos pobres que se estenda o direito ao dividendo social também aos ricos. Afinal, se o montante destinado aos ricos fosse incluído em um dividendo social exclusivo aos pobres, esses receberiam maior quantia, o que lhes garantiria mais liberdade, em primeira análise.

Ocorre que em um sistema universal, sem condicionantes, mais pessoas, entre os pobres, estarão conscientes de seus direitos, solicitando e usufruindo do benefício a que têm direito. Ao se impor condições, é possível que eventual indivíduo que nelas se enquadre não tenha conhecimento sobre seu direito. Também não haverá estigmatização social ou sentimento de vergonha dos que receberem, já que todos farão jus o benefício. Dessa forma, naturalmente se elimina todo procedimento burocrático estatal para identificar e confirmar quem de fato se enquadra nas regras estabelecidas, o que, extingue a intrusão estatal na vida das pessoas, evitando também humilhações.²⁶²

É preciso reconhecer que caráter da universalidade avulta o número de beneficiários e, assim, torna, em um primeiro momento, dispendiosa a renda. Todavia, há que se considerar que pode ser implementada progressivamente e, ainda, há que se levar em conta os inúmeros benefícios de sua implementação, desde redução de custos com criminalidade até mesmo aumento da arrecadação estatal decorrente de crescimento econômico gerado pela circulação dos benefícios entregues.

Um grande problema dos benefícios condicionais, também evitado com a RBU, é o que se chama de armadilha da pobreza ou de armadilha do desemprego. Ao se aceitar um emprego com renda acima de determinado patamar, em um sistema condicional, o pagamento do benefício é suspenso, o que faz com que os indivíduos, racionalmente, muitas vezes optem por não procurarem emprego. Afinal, por que trabalhariam mais para ganhar a mesma quantia? Em um sistema de renda básica o benefício não seria suspenso, o que incentivaria todos a procurar aumentar suas

²⁶² SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 141.

rendas. Assim, a renda básica faz sempre valer o esforço do trabalho, uma vez que o indivíduo sempre estará em melhor condição se estiver trabalhando.²⁶³

Por fim, há de se lembrar a questão do financiamento. Dar o dividendo social também às classes abastadas pode ser medida de justiça social e de redução das desigualdades sociais se a base de financiamento for pensada de modo que os ricos contribuam proporcionalmente mais do que os pobres.

A renda básica universal deve ser entregue individualmente, em contraposição a maioria dos sistemas de transferência de renda condicionais existentes, nos quais se entrega o auxílio por unidade familiar. Entregar um dividendo individualmente a todos pode fazer muita diferença, na medida em que influencia na distribuição de poder, fornecendo liberdade a todos os integrantes da unidade familiar e não apenas a quem for considerado chefe.²⁶⁴ É possível também identificar um segundo argumento a favor da individualidade do benefício, ao qual se chamou de armadilha do isolamento. Na medida em normalmente o custo per capita para satisfazer as necessidades básicas é maior para aqueles que não dividem custos de moradia com outras pessoas, os benefícios costumam ser proporcionalmente maiores para os que residem sozinhos. Assim, uma família, apesar de receber mais, recebe proporcionalmente menos, per capita, do que um indivíduo solteiro. Por um lado, isso faz sentido, já que o objetivo seria retirar todos da pobreza, fornecendo a cada um o necessário. Todavia, o efeito diferenciação de acordo com a composição da família dissuade as pessoas de viverem juntas, já que seriam penalizadas com uma redução global em seus benefícios, criando assim a armadilha do isolamento.²⁶⁵

Por fim, a renda básica universal deve ser entregue incondicionalmente. A incondicionalidade, sob o aspecto econômico (por exemplo, condicionar o direito ao recebimento a renda de até determinada faixa) coincide com a dimensão da universalidade, que combate a armadilha do desemprego. Assim, a incondicionalidade precisa ser analisada sob o aspecto da ausência de exigência de contrapartidas pelo recebimento, agregando-se como importante complemento da universalidade.

²⁶³ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 142.

²⁶⁴ GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal**: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. p. 296.

²⁶⁵ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 43.

Normalmente, nega-se o benefício a quem, tendo condições e tendo recebido uma oferta de emprego, o recuse por iniciativa própria, ou a quem não consegue comprovar que está procurando um emprego. Reverter essa exigência significa, também, desarmar agora a armadilha do emprego. Com isso o que se quer dizer é que a exigência de provar procura de trabalho como requisito para o recebimento de renda contribui para a piora das condições oferecidas pelos empregadores na medida em que estes poderão oferecer salários cada vez mais baixos, enquanto houver um desempregado fisicamente apto. Por outro lado, a renda sem obrigações possibilita que os indivíduos recusem trabalhos pouco atraentes, já que terão a garantia de que continuarão a receber seu benefício. Como consequência, os trabalhos oferecidos terão um incentivo a se tornar mais atraentes.²⁶⁶

Isto posto, é possível concluir que a renda básica universal, entendida como um dividendo social entregue em dinheiro, periodicamente, a toda população, de forma individual, incondicionalmente e sem restrições quanto a destinação, é modelo apto a atender às necessidades de uma sociedade em transformação, na qual os avanços tecnológicos possibilitam a substituição de humanos por máquinas tanto em tarefas que demandam força física como em tarefas intelectuais.

Importante, entretanto, salientar que não se trata de uma análise de RBU versus empregos, como se houvesse a necessidade de se escolher uma em detrimento da eliminação total da outra, mas sim de uma implementar uma estratégia de proteção social que leve em consideração a crescente prescindibilidade humana no mundo do trabalho e que coexista com os postos de trabalho não suplantados, ou seja, é necessário desvincular-se do mito do pleno emprego.

²⁶⁶ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 51.

4 DIRETRIZES PARA A IMPLANTAÇÃO DA RENDA BÁSICA UNIVERSAL

Como visto no capítulo 2, no Brasil, a Constituição Federal posiciona os direitos sociais formalmente inseridos no título dos direitos fundamentais, sendo que sua fundamentalidade é reconhecida formalmente e materialmente. Assim, a assistência social não é mais caridade, mas direito fundamental. No capítulo 3, se buscou estabelecer sustentação para a necessidade de uma nova forma de proteção social, sob a forma não contributiva, organizada sob a forma de renda básica universal.

Nesse momento, sobre esta base, o que se passa a objetivar é uma análise dos elementos estruturantes e conjunturais da renda básica universal, ou seja, com base em sua definição, pretender-se-á verificar o que é essencial e o que não é, de modo que se possa dizer que se está de fato perante uma RBU. Para estabelecer as diretrizes para implantação no Brasil, primeiro entende-se importante a análise da RBU em si mesma, para então ser possível a verificação de sua adequação jurídica, recomendando diretrizes para a implementação de um programa com essas características no Brasil.

4.1 Dimensões da Renda Básica Universal

Diversos conceitos de diversos autores foram apresentados ao definirmos a renda básica universal no item 3.4.2 deste estudo, oportunidade em que, com base nesses autores, chegou-se a apresentar proposta própria de definição. A despeito da nossa definição, essa parte do estudo será baseada nos conceitos trazidos pelo filósofo e economista belga Philippe Van Parijs, principal proponente e defensor em nível mundial da renda básica universal, sozinho e em coautoria com o professor Yannick Vanderborght.

Conforme já referido, o professor Van Parijs a definiu como “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua condição financeira ou exigência de trabalho”.²⁶⁷ No mesmo documento, especifica que a renda deve ser paga regularmente, em dinheiro, e sem qualquer restrição quanto ao que se quiser fazer com ela. Van Parijs juntamente a

²⁶⁷ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-180, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554>. Acesso em: 24 fev. 2022.

Vanderborght, seu colega professor, a apresentam como sendo “uma renda regular paga em dinheiro a todos os membros de uma sociedade, independentemente da renda de outras fontes e sem restrições”.²⁶⁸

Por intermédio de análise dos conceitos apresentados identificou-se os elementos estruturantes da definição de renda básica universal, aos quais se atribuiu a qualificação de dimensões sensíveis da renda básica. As definições propostas por Van Parijs e Vanderborght são as mais apropriadas tendo em vista a relevância acadêmica dos autores, e também, sobretudo, tendo em vista que contêm mais elementos, uma vez que fazem referência à periodicidade, salientando a regularidade, e especificam a universalidade, agregando a necessidade de ser paga a RBU a todos os membros. Entende-se que essas características são, também, essenciais, sob pena de criarmos outros tipos de programas de transferência de renda, como, por exemplo, uma dotação básica (ao se retirar a periodicidade), ou, programas condicionais (ao se criar exigências, como não conviver com quem já recebe o benefício, no caso de pagamentos por unidade familiar, por exemplo).

A dotação básica, enquanto montante mais substancial entregue uma única vez, relaciona-se à equalização de oportunidades no início da vida adulta, fornecendo condições que para que, por exemplo, o indivíduo possa empreender ou realizar seus sonhos. Por sua vez, a renda básica liga-se ao objetivo de fornecer liberdade real e certo nível de segurança ao longo da vida. A dotação básica, posta a total liberdade de utilização do dinheiro recebido, inclui a possibilidade de que todo o montante seja mal utilizado, seja em consumo, ou em investimentos e empreendimentos mal sucedidos. Afinal, “a liberdade inclui também a liberdade de cometer erros”. Não seria um problema se ao final o indivíduo não estivesse, potencialmente, novamente sujeito a pobreza.²⁶⁹

No entanto, sobre a RBU, dependendo do rigor que tivermos com os elementos da definição, chegaremos à conclusão de que há inúmeros programas de renda básica já implementados pelo mundo, que há muito poucos, ou mesmo que não há nenhum. Ademais, a literatura atual sobre RBU evidencia a ausência de uma definição unificada que facilite a análise de subsunção de determinado programa de transferência de renda a requisitos previamente especificados. Em reforço a essa

²⁶⁸ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 28.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 65.

dificuldade, também se verifica a inexistência de procedimentos metodológicos amplamente aceitos para que se proceda a essa verificação.²⁷⁰

O que se propõe, assim, como premissa para o desenvolvimento deste capítulo é que haja uma certa flexibilidade em alguns dos itens estruturantes do conceito. Exemplificativamente, uma renda mensal em dinheiro sem quaisquer condições estabelecidas para a quase totalidade da população de determinada comunidade política se assemelha em muito de uma RBU. A ausência de atendimento completo do critério da universalidade, exemplificativamente, pela exclusão dos que possuam menos de 10 anos, defende-se, não retira o caráter geral da assistência. Considerá-la um programa condicional, ainda que formalmente certo, materialmente desvirtuaria sua essência, na medida que, cedo ou tarde, será entregue a todos.

De outra banda, identifica-se também circunstâncias que, a despeito de sua relevância, não fazem parte intrínseca de da definição da RBU. Exemplificativamente, a circunstância de, ao implementar uma RBU, concomitantemente, efetivar-se a extinção do seguro-desemprego pode ser considerada boa ou ruim. Entretanto, incontroverso é que não afeta o programa estabelecido da RBU, do ponto de vista de sua caracterização como RBU, o fato de ela substituir ou não benefícios já existentes.

Ao todo, o que se se propõe é que a RBU seja analisada sob o enfoque de 17 diferentes dimensões, que estabelecem uma caracterização mais ampla de programas de distribuição de rendas incondicionais. Identificam-se, entre elas, o que se propõe a chamar de dimensões sensíveis e de dimensões não sensíveis. As dimensões sensíveis seriam as que afetam a sua definição básica e as não sensíveis são as que não afetam a sua definição básica. Salieta-se que uma dimensão sensível, identificada em específico, pode apresentar elementos em conformidade ou em desacordo com a definição básica da RBU. Por sua vez, dimensões não sensíveis referem-se a aspectos complementares.

Assim, define-se dimensão sensível como o componente que afeta diretamente os elementos da RBU, conforme as definições de Van Parijs e Vanderborght. Dessa forma, para uma classificação exata de um programa como uma RBU há idealmente uma direção em específico a ser seguida em cada um dos eixos dessas dimensões. Propõe-se 6 dimensões sensíveis, as quais se passa a identificar.

²⁷⁰ CHAHAD, José paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Rev. C&Trópico**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 134-175, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art5). Acesso em: 02 set. 2021.

A dimensão do meio de pagamento refere-se à forma em que a prestação é entregue. Um programa de RBU idealmente entrega a renda em dinheiro. Pode-se, todavia, imaginar que o fornecimento seja entregue em dinheiro, em vales ou em bens específicos.

A dimensão da frequência de pagamento refere-se à periodicidade em que a prestação é fornecida. Idealmente, a RBU é entregue com periodicidade, e não apenas uma vez. Pode ser, exemplificativamente mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral, semestral ou anual. Ao se aumentar ainda mais a distância entre os pagamentos aproxima-se da ideia de dotação básica universal, quando, de fato, é entregue em uma única vez.

A dimensão do grau de universalização refere-se ao percentual da população da área de abrangência incluída como apta a receber a renda. Idealmente, toda população deve ser abarcada pela RBU. É possível, entretanto, que tenhamos um percentual de 0% a 100% da população beneficiada, sob diferentes critérios, entre eles idade, localização geográfica ou renda auferida.

A dimensão da existência de agrupamento de destinatários refere-se a efetiva entrega a cada indivíduo ou a entrega unificada por unidade familiar, ou mesmo a outro critério de agrupamento. Idealmente, a RBU deve ser entregue individualmente a cada uma das pessoas abarcadas pelo programa, e não a representante da família, em benefício de todos. Pode-se conjecturar que possa ser também entregue a um indivíduo da família, ou a alguns, em benefício de toda família.

A dimensão da existência de condicionalidades para o recebimento refere-se à exigência de contrapartidas pelo indivíduo tendo em vista a renda recebida. Idealmente, a RBU é oferecida independentemente de qualquer exigência. Pode, no entanto, ser condicional ou incondicional. Pode-se conceber que haja exigência de inscrição em cursos de qualificação ou de estar procurando emprego.

A dimensão da liberdade de uso refere-se à possibilidade de o indivíduo dar a destinação que bem entender para a renda recebida. Idealmente, a RBU não apresenta qualquer restrição ou vinculação quanto ao seu uso. Pode-se pensar, entretanto, que sejam vinculadas ou não vinculadas. Um voucher, por exemplo, pode estar restrito a ser gasto com itens de alimentação. A prestação em dinheiro, logicamente, mais dificilmente comporta restrições.

O quadro a seguir apresenta as 6 dimensões sensíveis, relacionando-as com a respectiva disposição ideal.

Quadro 1 - Dimensões sensíveis ideais da RBU

Dimensão Sensível	Disposição ideal
1. Meio de pagamento	Em dinheiro
2. Frequência de pagamento	Periódica
3. Grau de universalização	100% da população
4. Existência de agrupamento de destinatários	Sem agrupamento, paga individualmente.
5. Existência de condicionalidades para o recebimento	Incondicional
6. Liberdade de uso	Sem restrições

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Van Parijs²⁷¹ e Van Parijs e Vanderborght²⁷²

Em complemento às seis dimensões sensíveis da RBU, identificam-se outras que não afetam diretamente os elementos da RBU, não estando presente nas definições de Van Parijs e Vanderborght, mas que representam importantes acomodações a serem analisadas. Assim, para as dimensões não sensíveis, não se identifica propriamente uma disposição ideal. A melhor conveniência de um ou outro posicionamento vai depender da análise do caso concreto. Propõe-se o reconhecimento de 11 dimensões não sensíveis, especificadas a seguir.

A dimensão da garantia de continuidade se refere à espécie legislativa em que fundamentado o direito à renda no ordenamento jurídico. Pode ser por lei, constituição, ou norma de direito internacional, entre outras.

A dimensão do tempo de duração refere-se à intenção de tempo durante o qual é vigente o direito ao recebimento da renda. Pode-se pensar em programas temporários, a serem extintos quanto determinadas condições sejam cumpridas, ou em rendas permanentes.

²⁷¹ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-180, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554>. Acesso em: 24 fev. 2022.

²⁷² VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 28.

A dimensão do tempo decorrido desde a instituição refere-se ao tempo transcorrido desde a instituição do direito. Podem ser recentes, em consolidação ou consolidadas.

A dimensão da extensão refere-se à amplitude territorial a qual é estendida a renda. Pode ser, exemplificativamente, municipal, estadual, regional, nacional, supranacional ou mundial.

A dimensão do parâmetro para universalização refere-se ao critério a ser utilizado para ampliação do grau de universalização, se existente. Pode ser renda auferida, idade, região, ou uma combinação de fatores.

A dimensão da representatividade do valor refere-se ao valor da renda comparativamente às necessidades de uma pessoa para ser removida de pobreza, podendo ser auxiliar ou suficiente.

A dimensão da forma de cálculo do benefício refere-se ao critério utilizado para calibragem do valor a ser distribuído. Pode consubstanciar a renda em um valor vinculado a desempenhos específicos (inflação, receita de dividendos, rendas disponíveis em determinado fundo, etc...) ou pode ser consolidada em determinado valor fixado por ato normativo desvinculado (cabendo à discricionariedade política eventuais ajustes).

A dimensão da forma de inclusão nos gastos públicos refere-se a como estão organizadas, entre os gastos públicos, as dotações necessárias para pagamento da renda. Podem constar no orçamento geral, pode haver um orçamento próprio ou mesmo pode ser criado um fundo especial para tal fim.

A dimensão da forma de financiamento diz respeito a origem dos recursos que serão utilizados para financiar o pagamento da renda. Pode haver alguma contribuição em específico ou ser financiada por intermédio de destinação de parte da arrecadação tributária em geral ou mesmo por intermédio dos rendimentos de um fundo já existente.

A dimensão da correspondência do valor a ser pago ao atendimento de direitos em específico refere-se à utilização, como critério de cálculo do valor a ser pago, da soma dos montantes necessários para atender direitos em específico. Pode não haver especificação, pode haver como critério apenas a alimentação, ou educação. Assim, podem ser dirigidas ou não dirigidas. Importante salientar que aqui não se está falando vinculação de destinação da renda recebida, mas de critérios para seu cálculo.

A dimensão da substituição de outras prestações previamente existentes refere-se à extinção ou não, gradual ou não, de outras prestações, à medida em que o programa de RBU vai sendo implementando. A RBU pode ser simplesmente um direito a mais, ou ser implementada com parcial origem de recursos calcada na extinção de outros benefícios existentes.

O quadro a seguir apresenta as 11 dimensões não sensíveis, relacionando-as com algumas das possíveis acomodações dentro de cada uma delas.

Quadro 2 - Algumas possíveis disposições das dimensões não sensíveis da RBU

Dimensão não sensível	Algumas possibilidades
1. Garantia de continuidade	Lei, Constituição, norma de Direito Internacional
2. Tempo de duração	Temporária, permanente
3. Tempo decorrido desde a instituição	Recentes, em consolidação ou consolidadas
4. Extensão territorial	Municipal, estadual, regional, nacional, supranacional, mundial
5. Parâmetro para universalização	Renda, idade, região
6. Representatividade do valor	Auxiliar ou suficiente
7. Forma de cálculo do benefício	Vinculado, desvinculado
8. Forma de inclusão nos gastos públicos	Orçamento geral, orçamento próprio, fundo específico
9. Forma de financiamento	Tributo em específico, arrecadação em geral, rendimentos de fundo
10. Correspondência do valor a ser pago ao atendimento de direitos em específico	Não dirigida, ou dirigida a alimentação, educação, saúde, etc...
11. Substituição de outras prestações	Substitutiva ou não substitutiva

Fonte: Elaborada pelo autor

O quadro a seguir resume as 17 dimensões, sendo 6 sensíveis e 11 não sensíveis.

Quadro 3 - As dimensões da Renda Básica Universal

Renda Básica Universal	
Dimensões sensíveis	Dimensões não sensíveis
<ol style="list-style-type: none"> 1. Meio de pagamento 2. Frequência de pagamento 3. Grau de universalização 4. Agrupamento de destinatários 5. Existência de condicionalidades 6. Liberdade de uso 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Garantia de continuidade 8. Tempo de duração 9. Tempo decorrido desde a instituição 10. Extensão 11. Parâmetro para universalização 12. Representatividade do valor 13. Forma de cálculo 14. Forma de inclusão nos gastos públicos 15. Forma de financiamento 16. Correspondência do valor pago ao atendimento de direitos em específico 17. Substitutiva de outros benefícios

Fonte: Elaborado pelo autor

Isto posto, é possível concluir que há fatores intrínsecos à RBU que devem ser considerados para que, visando-se à implementação de uma RBU, de fato atente-se para que esse venha a ser o objetivo alcançado, não migrando-se para outros tipos de programas de distribuição de renda.

Além disso, há fatores não menos importantes que devem ser analisados para que a efetividade última que se deve ter ao implementar a RBU seja alcançada, qual seja, a reconfiguração da forma de proteção social na sociedade da Quarta Revolução Industrial, sobre a qual ronda o desemprego tecnológico com o conseqüente aumento da exposição à pobreza, com afetação da dignidade e direitos sociais dos indivíduos. É importante, dessa forma, pensar na RBU não isoladamente, mas como parte de um contexto maior do qual também fazem parte as dimensões não sensíveis.

No Brasil, se queremos uma RBU, evidentemente, não podemos nos distanciar demasiadamente das dimensões sensíveis. Mas até que ponto seria conveniente esse distanciamento? E para as dimensões não sensíveis, qual seria a melhor definição? Para tentar responder a essas questões, passa-se, assim, à análise da adequação jurídica da renda básica no Brasil.

4.2 Da adequação jurídica da renda básica no Brasil

Nesta parte do trabalho, o que se pretende é inicialmente apresentar algumas incursões sobre a viabilidade de modo geral da implementação da renda básica no Brasil, para, após, se direcionar ao cerne da pesquisa que é a análise da viabilidade jurídica da RBU no Brasil. Apresentar-se-á alguns dos antecedentes dos programas de transferência de renda no Brasil, que até o momento se constituíram em transferências condicionais, para, depois, continuar com a história recente da legislação correlata, fazendo-se também referência a decisão do Supremo Tribunal Federal. Após, tratar-se-á do posicionamento proposto para as dimensões identificadas anteriormente, com vista à, efetivamente, apresentar a que se infere ser a melhor forma de promover a viabilidade jurídica da renda básica universal no Brasil. Por fim, se apresentarão considerações sobre o estabelecimento de um fundo especial, como parte integrante da melhor forma jurídica de implementação, abordando-se o precedente do estado americano do Alasca.

Por definição, a implementação de um programa de renda básica universal corresponde a um projeto de grande magnitude, já que, como visto, uma de suas dimensões intrínsecas é a universalidade. Se representa, por um lado, alternativa válida a busca do pleno emprego, por outro, é importante verificar se existem condições reais que possibilitem execução de tal política, já que é, em princípio, muito custosa. Responder à pergunta “é a renda básica é viável?” é difícil, uma vez que, posta a questão tão somente assim, não se faz referência a nenhuma de suas dimensões, sejam elas componentes intrínsecos (a que se chamou de dimensões sensíveis) ou às suas disposições extrínsecas (denominadas de dimensões não sensíveis). Desse modo, é uma pergunta que carece de melhor formulação. Analisar a questão da viabilidade da RBU, sem maiores especificações, é uma proposição mal formulada:

Uma resposta à questão da viabilidade que faça sentido só poderá começar a ser dada se se especificar o valor no qual a renda básica deve ser fixada e estipular quais benefícios, se houver, ela deve substituir. De acordo com algumas especificações – por exemplo “extinguir todos os benefícios existentes e redistribuir as receitas correspondentes sob a forma de um benefício de valor baixo, igual para todos” –, a resposta é trivialmente sim. Segundo outras especificações – por exemplo “manter todos os benefícios existentes e complementá-los com um benefício igual para todos os cidadãos em

um valor suficiente para uma pessoa solteira viver confortavelmente” –, a resposta é obviamente não.²⁷³

Veja-se que o economista belga, neste ponto, faz em sua explanação referência a duas das dimensões não sensíveis já explicitadas na parte anterior deste trabalho: a representatividade do valor e ser ela substitutiva ou não de outros benefícios já existentes. Apenas exemplificando com os contornos dessas duas variáveis já fica claro que a viabilidade da RBU pode ser trivialmente positiva ou obviamente negativa. Basta lembrar que foram propostos, ao todo, 17 diferentes eixos para serem ajustados para se chegar à conclusão de que a viabilidade da RBU depende dos contornos que se quiser dar ao programa, ou seja, vai depender do caso concreto.

É importante retomar aqui as diferentes etapas da análise da RBU. Antes de mais nada é essencial verificar se ela de fato é necessária, devendo existir justificativa para que vultosos recursos sejam direcionados a esta área. Sendo necessária, seria razoável a busca por alternativas diversas, se sua instituição conduzisse a resultados eticamente questionáveis ou a situações socialmente injustas. Pretendemos ter superado esses quesitos no capítulo 3 deste trabalho, passando agora a abarcar o necessário o estudo da viabilidade, o que pode ser realizado sob diferentes enfoques, entre eles o jurídico, o econômico e o orçamentário e o político.

A factibilidade econômica e orçamentária e as alternativas políticas para implementação não são objeto de análise deste estudo. O que se faz a seguir, assim, é uma pequena incursão acerca de cálculos do montante necessário para seu financiamento. Após, pretende-se centrar-se no estudo da viabilidade jurídica da RBU no Brasil.

No Brasil, se considerarmos que teríamos como beneficiários os cerca de 215 milhões de habitantes, por certo que estamos falando de quantias vultosas de dinheiro. Para efeitos de cálculo, vamos estimar o valor de uma renda básica mensal no valor de aproximadamente meio salário-mínimo – hoje estabelecido em R\$ 1.302,00 (mil trezentos e dois reais)²⁷⁴ –, fixando-a, desse modo, em R\$ 650,00. Assim, teríamos: 650 reais, que devem ser multiplicados pelos cerca de 215 milhões de brasileiros beneficiários, o que resultaria em um custo de aproximadamente 140

²⁷³ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554>. Acesso em: 10 ago. 2021.

²⁷⁴ **Medida Provisória nº 1.143, de 12 de dezembro de 2022.**

bilhões de reais por mês, ou, anualmente considerando, chegaríamos a 1 trilhão e 677 bilhões de reais. A etapa final consiste em encontrar modos de financiamento desse montante, como, por exemplo, definir a que nível a renda pessoal teria que ser tributada, ou pensar na instituição de novos tributos. No Brasil, poderíamos pensar na tributação de dividendos, na instituição de um imposto sobre grandes fortunas ou mesmo na majoração do imposto sobre heranças.

Certamente esta é uma quantia alta demais considerada individualmente. Todavia, conforme defendem Van Parijs e Vanderborght, essa é uma maneira simples, todavia enganadora de se calcular os custos de implementação do programa. Esse cálculo, por si só, não é fidedigno em Estados de bem-estar social, por poder ser a renda básica em parte auto-financiada com a substituição de outros benefícios menores da assistência ou da seguridade social e, uma vez que a renda básica pode também substituir “as isenções fiscais de todas as famílias nas faixas de renda mais baixas e possivelmente inúmeras outras despesas tributárias – por exemplo, sobre serviços de creche ou pensões privadas”.²⁷⁵

Nenhum país, é verdade, ainda introduziu uma renda básica universal suficiente para as necessidades de todos. Por outro lado, o Alasca instituiu um fundo permanente do qual os dividendos são utilizados para custear uma renda básica universal para todos que residem no Estado. Ademais, nos Estados Unidos, há uma estimativa de que uma mesada universal para crianças e um seguro social para idosos, superariam, na proporção de 8 para 1, os custos sociais de sua ausência.²⁷⁶

Dessa forma, é possível que a instituição do programa venha acompanhado de redução direta de despesas, com a substituição de outros benefícios, ou mesmo que ocorram reduções indiretas, como custos com o controle da criminalidade. Muitas podem ser, ainda, as formas de financiamento da renda básica. Cada país deve estar atento as suas necessidades e as suas disponibilidades para conferir o formato ideal ao programa. A despeito da questão do financiamento, muitos outros aspectos precisam ser pensados, consubstanciando todas as dimensões sensíveis e não sensíveis da RBU.

²⁷⁵ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 207-208.

²⁷⁶ HOWARD, Michael W. The U.S. could help solve its poverty problem with a universal basic income. 6 jan. 2023. In: SCIENTIFIC AMERICAN. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/the-u-s-could-help-solve-its-poverty-problem-with-a-universal-basic-income/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

Todavia, conforme já exposto, o foco aqui é a viabilidade jurídica. Por viabilidade se entende como a qualidade do que é viável, daquilo que pode ser realizado ou desenvolvido, se relacionando a exequibilidade.²⁷⁷ É a qualidade do que tem fortes probabilidades de ser levado a cabo ou de se concretizar por reunir todas circunstâncias necessárias.²⁷⁸ Dessa forma, é possível afirmar que o estudo da viabilidade se vincula análise dos meios para que seja possível alcançar o fim pretendido.

Assim, ao se referir à viabilidade jurídica quer-se abranger a conformidade de determinado projeto ou ação com o que determina o ordenamento jurídico. Não adianta estarmos convencidos da necessidade e correção ética do ponto de vista da justiça social se não posicionarmos a renda básica universal como ação pública plenamente exequível, em conformidade com a lei e o Direito. Se a obediência à lei é uma exigência, é premissa essencial para a instituição de uma renda básica universal do Brasil que ela esteja completamente embasada e seja por completo executada em conformidade com todas as previsões jurídicas.

Entretanto, antes de passarmos a inferência da melhor forma de conformidade jurídica da RBU, se entende necessário breve incursão sobre os antecedentes no Brasil, na medida em que o Direito não pode ser ciência isolada dos demais ramos do conhecimento científico, mas com todos eles se relaciona. Rever os precedentes de programas de transferência de renda é importante pois o Direito não é apenas uma superestrutura ideológica que condiciona a infraestrutura econômica, posto que sempre houve, ao longo da história, uma interação constante entre Direito e Economia. Se é verdade que o fator econômico atua sobre o Direito, também o é que outros elementos como religião, ética, demografia e geografia, também influenciam o fenômeno jurídico.²⁷⁹

Assim, veja-se que ao final do século XIX, no Brasil, em Canudos, desenvolveu-se uma concepção de trabalho mutualista, cooperativo, solidário e fraterno. Todos trabalhavam em conjunto e, ao mesmo tempo em que ninguém tinha nada, todos faziam um pouco de tudo. Colhia-se, pegava-se o necessário, e compartilhava-se o excedente. Ademais, Antônio Conselheiro, líder de Canudos, fora leitor de Thomas

²⁷⁷ DICIONÁRIO ON LINE DE PORTUGUÊS. **Viabilidade**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/viabilidade/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

²⁷⁸ CONCEITO.DE. **Conceito de viabilidade**. 2019. Disponível em: <https://conceito.de/viabilidade>. Acesso em: 25 nov. 2022.

²⁷⁹ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 21-22.

More, que como vimos, foi o primeiro a propor que todos tivessem acesso ao básico para seu sustento.²⁸⁰ Canudos pode ser considerado, de certa forma, o primeiro exemplo do que depois viriam a ser os programas de renda mínima no Brasil, na medida em que, a despeito de não haver lá propriamente o direito a uma renda para os seus habitantes, a todos era garantido o suficiente para as necessidades básicas. Todavia, Canudos foi completamente destruída pelo exército brasileiro em 1897, de lá restando apenas a história.

A primeira proposta mais robusta, entretanto, foi proposta por Antônio Maria Silveira, em 1975, em artigo intitulado Redistribuição de Renda. O economista defendeu que se implementasse no Brasil uma política de redistribuição de renda na medida em que imperfeições de mercado ocasionavam impactos na vida dos indivíduos, sobretudo trazendo o desemprego involuntário, o que fazia com que muitos tivessem remuneração insuficiente ou mesmo nenhuma remuneração para atender às suas necessidades. Além da justificativa centrada no próprio indivíduo, propunha que a redistribuição de renda era defensável em termos da redução das externalidades negativas que a pobreza poderia trazer aos demais indivíduos por ela não afetados diretamente, como redução do mal-estar da sociedade, diminuição do crime, da ignorância e da doença.²⁸¹ Propunha, assim, que a pobreza não fosse atacada por intermédio de caridade, que nunca seria suficiente, para que ela fosse combatida diretamente com a instituição de um imposto de renda negativo:

Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção (já definido no Brasil) paga mensalmente o imposto de renda a seu banco, assim também um cidadão com renda líquida inferior a um nível mínimo de isenção, receberia mensalmente o imposto de renda de renda negativo em seu banco.²⁸²

Defendeu, para efeitos práticos, que o imposto de renda negativo fosse instituído com um abarcamento crescente, começando apenas como uma parcela da população pobre, e sendo programado o crescimento progressivo do número de beneficiários até chegar-se a universalidade.²⁸³ Veja-se é que a proposta de Antônio

²⁸⁰ SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 164.

²⁸¹ SILVEIRA, Antônio Maria da. Redistribuição de renda. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 03-15, abr./jun. 1975. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/148/6309>. Acesso em: 29 nov. 2022.

²⁸² *Ibid.*, p. 11.

²⁸³ *Ibid.*

Maria Silveira considerava como causa primeira da pobreza o desemprego causado por imperfeições do livre mercado, sequer cogitando naquela época o desemprego tecnológico hoje tão presente, como já visto em capítulo anterior deste trabalho.

Em termos mais concretos, a ideia foi apresentada no Brasil no âmbito do Senado Federal em 1991, pelo então Senador Eduardo Suplicy como o Projeto de Lei do Senado nº 80 de 1991, que pretendia instituir um programa de garantia de renda mínima. O projeto, na verdade, propunha um imposto de renda negativo, consistindo em uma complementação de renda a ser feita na fonte ou por intermédio de restituição de imposto de renda.²⁸⁴ O projeto foi aprovado integralmente e sem qualquer voto contrário pelo Senado Federal, sendo então encaminhado à Câmara dos Deputados. Nessa Casa Legislativa, no entanto, nunca foi encaminhado para votação, sendo possível que, à época, a ideia precisasse de maior amadurecimento por parte da sociedade brasileira. Avançando na história percebemos que, duas das que seriam as primeiras implementações efetivas de programas de distribuição de renda do Brasil vieram a se tratar de programas desenvolvidos não no âmbito nacional, mas circunscritos a abrangência de entes políticos de menor extensão. Inicialmente a experiência foi trazida por Cristovam Buarque, então governador do Distrito Federal:

Cristóvão Buarque, que vinha pensando no mesmo sentido, desde 1986, em reuniões realizadas no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, na Universidade de Brasília (UnB), em 1994, colocou como proposta básica de sua campanha para governador a instituição de uma renda mínima para todas as famílias poderem ter suas crianças frequentando a escola. Na primeira semana de governo, em janeiro de 1995, na cidade satélite de Paranoá, anunciou o início do programa Bolsa Escola, segundo o qual toda família que não ganhasse pelo menos meio salário-mínimo mensalmente per capita, com crianças de sete a 14 anos, residindo no Distrito Federal a pelo menos 5 anos, teria o direito de receber um salário-mínimo por mês, desde que suas crianças tivessem 90% de comparecimento às aulas. Ao final do governo Cristóvão Buarque, o programa estava atendendo a 25.680 famílias, o correspondente a 50.673 crianças.²⁸⁵

Logo após, ainda no mesmo ano de 1994, foi a vez de Campinas:

Em novembro de 1994, por sua vez, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, o Grama (PSDB), apresentou a Câmara Municipal de Campinas o Projeto de Lei que instituía o Programa de Garantia de

²⁸⁴ **Projeto de Lei do Senado nº 80 de 1991.**

²⁸⁵ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 174.

Renda Familiar Mínima - PGRFM, também para todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola. O complemento de renda dado as famílias era suficiente para completar o meio salário mínimo per capita, portanto como se fosse um posto de venda negativo para família, uma alíquota de 100% Em relação ao patamar definido. A lei foi aprovada em janeiro e o PGRFM implantado a partir de fevereiro de 1995. As famílias deveriam morar em Campinas a pelo menos 2 anos antes da promulgação da lei. O programa chegou a beneficiar 2.941 famílias. Em 2001, está atendendo na cerca de 2500.²⁸⁶

Assim, é possível afirmar que a implementação da ideia de transferência de renda no Brasil começou vinculado a escola, ou seja, com os recursos a serem entregues focados para as famílias com crianças em idade escolar, de modo a favorecer que efetivamente estudassem, não sendo obrigadas a trabalhar para auxiliar nas despesas da família. Interessante, todavia, notar que a sistemática destes programas difere entre si. Enquanto no Distrito Federal se implementou a ideia de uma bolsa fixa às famílias, uma vez que preenchidos os critérios, em Campinas se instituiu um programa de garantia de renda familiar mínima. Desse modo, enquanto no DF se receberia um salário-mínimo por mês, em Campinas o montante seria calculado como sendo o suficiente para que a família obtivesse determinada renda per capita, tratando-se, portanto, de valor variável.

Fruto dos bons resultados colhidos, os programas de transferência de renda foram se multiplicando pelo Brasil, sendo percebidos como ótima solução para o problema da pobreza. Assim, menos de dois anos depois, em 1997, já haviam sido aprovados mais de 20 projetos em diversos Estados e municípios, enquanto muitos outros tramitavam aguardando aprovação nas respectivas casas legislativas. Ocorre que a grande parte dos municípios brasileiros não possuía as condições financeiras para dispor dos recursos necessários para implementar o programa em escala compatível com o tamanho da pobreza local. Assim, em diversas localidades, os programas chegaram a entrar em operação, entretanto, o percentual dos programas que alcançaram bons resultados foi muito reduzido, devido a escassez de recursos.²⁸⁷

A partir dos sucessos e dos fracassos, a depender da disponibilidade orçamentária local, foi aprovada a Lei federal nº 9.533, em 10 de dezembro de 1997,

²⁸⁶ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 174.

²⁸⁷ ROCHA, Sônia. **Transferências de renda no Brasil**: o fim da pobreza?: evolução, efeitos e perspectivas dos programas de renda para os pobres. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. p. 34-35.

autorizando o governo federal a conceder apoio financeiro da ordem de 50% dos gastos, entregando esses recursos aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas.²⁸⁸ Em se tratando de benefício condicional, o governo federal se preocupou que as prefeituras municipais não poderiam despende mais do que quatro por cento dos recursos a ele destinados com atividades intermediárias, funcionais ou administrativas para sua execução,²⁸⁹ de modo a que efetivamente os gastos chegassem aos destinatários.

Em março de 2001 restou aprovada pelo Congresso Nacional a Lei federal nº 10.219, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, dando caráter federal ao Bolsa Escola.²⁹⁰ Esta lei representou um avanço em relação à anterior na medida em que tornou mais simples a possibilidade de convênio com todos os municípios brasileiros, caminhando assim em direção à universalidade no tocante ao acesso aos recursos federais. Também redesenhou a forma de transferência do benefício, evitando o desvio de recursos que muitas vezes ocorria, na medida em que muitos municípios contratavam empresas de assessoria que cobravam altas taxas para auxiliar na administração do programa.²⁹¹

Destes precedentes, o que se conclui até o momento é que novos programas se constroem uns sobre os outros, aprimorando-se e ampliando-se paulatinamente o grau de abrangência. De Canudos ficou a ideia de a todos prover o necessário para seu sustento. De Antônio Maria a ideia do abarcamento crescente e do financiamento por intermédio de um imposto de renda negativo. Das diversas experiências municipais ficou a lição que não é fácil sob o enfoque orçamentário instituir e implementar, com bons resultados, programas de transferência de renda, na medida em que estes demandam muitos recursos. Assim, a universalidade deve ser alcançada progressivamente, sendo que tudo se constrói mais facilmente aos poucos.

Em 2003 houve o advento do Programa Bolsa-Família, com o objetivo de unificar quatro dos já então existentes programas de transferência de renda federais, quais sejam, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão-Alimentação. Instituído por medida provisória, o programa restou consolidado na Lei

²⁸⁸ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 180.

²⁸⁹ **Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997**.

²⁹⁰ **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**.

²⁹¹ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 183-184.

nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Nesse mesmo momento, importante ressaltar que já havia sido introduzido no debate nacional a possibilidade de instituição de uma renda para todos os brasileiros, sem restrição.²⁹²

Assim, passou-se também do debate da renda mínima para discussão sobre uma renda de cidadania, sob o formato de renda básica universal. Chegou-se no mesmo ano de 2004 à aprovação da Lei nº 10.835, uma proposição do então Senador Eduardo Suplicy, que instituiu a Renda Básica de Cidadania no Brasil, nos moldes de uma renda básica universal.²⁹³ Interessante notar que as duas leis possuem diferença de apenas um dia em sua publicação. Todavia, o que ocorreu foi a efetiva implementação dos benefícios unificados sob o Bolsa-Família, mas, como se pode verificar, de imediato, a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 não produziu efeitos. Inicialmente, porque instituíva apenas a partir de 2005 a renda básica de cidadania.²⁹⁴ Depois, na medida em que seria implementada em etapas, a critério do Poder Executivo e também porque seu valor seria igualmente definido pelo Poder Executivo.²⁹⁵

Em que pese o comando do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, determinar a instituição da renda básica de cidadania a partir do ano de 2005, até o ano de 2021 não havia o Poder Executivo Federal adotado nenhuma providência para sua efetiva implementação. Assim, o Supremo Tribunal Federal, em sessão, encerrada em 26 de abril de 2021, julgou parcialmente procedente o Mandado de Injunção de número 7300, reconhecendo que houve omissão na regulamentação do benefício previsto na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, e determinou que o Poder Executivo Federal adotasse todos os procedimentos cabíveis para a implementação da renda básica de cidadania.

²⁹² SILVA, Maria Ozarina da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 105 e 147-148.

²⁹³ **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.**

²⁹⁴ 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. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.**

²⁹⁵ § 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.
[...] 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. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.**

Assim, a seguir, analisaremos a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, a ação proposta visando a sua implementação e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal. O que se propôs foi um mandado de injunção, que é remédio constitucional e, portanto, visa a proteger direitos e garantias individuais. Segundo a Constituição Federal, é cabível o mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de determinados direitos.²⁹⁶ Segundo Ferreira Filho:

[...] a prática constitucional tem demonstrado, ao longo do tempo, que alguns dos direitos e liberdades conferidos pela Constituição deixam de efetivar-se em razão da falta de norma regulamenta dura que os implemente. Atento a essa circunstância o legislador constituinte cunhou medida inovadora para viabilizar o exercício de direitos e liberdades constitucionais, entretanto, de alcance bastante limitado.²⁹⁷

A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem, todavia, cada vez mais atribuído efeitos práticos ao mandado de injunção. Inicialmente a ação constitucional era reconhecida como instrumento por intermédio do qual o Poder Judiciário reconhecia a omissão estatal. Essa postura restou chamada pela doutrina de corrente não concretista. Com o passar dos anos, passou a adotar-se posição concretista, na qual se reconhece a competência do Supremo para a fixação de parâmetros normativos para suprir a lacuna legislativa. Nesse sentido, a Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016, em seu art. 8º, estabeleceu que seria possível ao Poder Judiciário, ao reconhecer a mora do Poder Legislativo, avançar para também determinar prazo para que a norma regulamentadora seja editada, mas também para estabelecer condições mediante as quais se dará o exercício dos direitos caso a omissão legislativa não venha a ser suprida.²⁹⁸

²⁹⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 355.

²⁹⁸ Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:
I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;
II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

Baseado nesse entendimento, por intermédio da Defensoria Pública da União, um cidadão em situação de vulnerabilidade impetrou o mandado de injunção perante o Supremo Tribunal Federal. Na petição inicial, a Defensoria escreveu que o autor dispunha apenas do benefício bolsa-família no valor de R\$ 91,00, argumentando que o que se deseja nada mais é do que recursos para sobreviver.²⁹⁹ A Defensoria Pública da União apontou omissão do Poder Executivo Federal na regulamentação do programa, previsto então em lei há mais de 17 anos, e solicitou a fixação do valor da renda básica em um salário-mínimo mensal, até que o benefício previsto na lei de 2004 seja regulamentado”.³⁰⁰ Após argumentação jurídica, a Defensoria conclui:

Assim, deverá ser deferida a ordem injuncional, para se garantir ao autor o direito ao recebimento da renda básica da cidadania, segundo os requisitos previstos no artigo 1º da Lei 10.835/2004, adotando-se, como valor do benefício, o montante mínimo de um salário mínimo mensal ou, subsidiariamente, de meio salário mínimo mensal, enquanto o Poder Executivo federal não definir o valor do benefício que atenda às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde e não implantar o respectivo pagamento.³⁰¹

A questão é interessante, pois, ainda que políticas públicas em mora pelo Executivo passem a ser definidas pelo Poder Judiciário, essas ainda possuem impactos orçamentários. E justamente tendo em vista esses impactos orçamentários que a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, já determinava, em seu art. 2º, na definição do valor do benefício, que se observasse a lei de responsabilidade fiscal. Assim, não se trata apenas de sanar inequívoca omissão na implementação da renda básica de cidadania, mas sim, e também, de evitar desordem nas contas públicas, eis que os valores envolvidos são muito representativos.

Nesse sentido constou no voto vencedor do redator do Mandado de Injunção 7300, Ministro Gilmar Mendes:

Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do caput quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma. **Lei nº13.300, de 23 de junho de 2016.**

²⁹⁹ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Petição inicial do mandado de injunção 7300.** Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/api/peca/recuperarpdf/15342805263>. Acesso em: 12 jul. 2021.

³⁰⁰ STF determina fixação de benefício de renda mínima. *In*: MIGALHAS. [S.l.], 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/344590/stf-determina-fixacao-de-beneficio-de-renda-minima>. Acesso em: 12 jul. 2021.

³⁰¹ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, *op. cit.*

Cuida-se de reconhecer que, em determinados casos, a implementação de políticas públicas unilateralmente pelo Poder Judiciário, em substituição ao crivo político dos representantes eleitos, pode conduzir a um estado de coisas ainda mais inconstitucional do que a simples falta da norma regulamentadora.³⁰²

A determinação do exato montante a ser entregue a título de benefício universal, mesmo se estabelecidas condições, certamente impacta a organização das contas públicas, causando desarranjo das contas públicas. Assim, o que a decisão determinou foi que o Presidente da República regulamente, no exercício fiscal de 2022, os valores da renda básica de cidadania, prevista na Lei 10.835/2004.³⁰³

O voto vencedor, do redator Ministro Gilmar Mendes, assim consigna:

Ante o exposto, peço vênia ao relator e voto pela concessão parcial da ordem injuncional, para:

i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei 13.300/2016, implemente, “ no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022) ”, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente – Decreto 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e

ii) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível.³⁰⁴

Como se vê, a ordem injuncional foi concedida para que seja implementada pelo Poder Executivo Federal a renda básica de cidadania, prevista na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Interessante verificar que a decisão determina que o início do programa ocorresse no ano de 2022, de modo a possibilitar que os Poderes

³⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto**. Mandado de Injunção 7300, voto vencedor do redator do Mandado de Injunção 7300, Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, [2021?]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-mi-7300.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

³⁰³ HIGÍDIO, José. Governo deve estabelecer renda básica no orçamento de 2022, decide STF. In: CONSULTOR jurídico. São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/governo-estabelecer-renda-basica-orcamento-2022>. Acesso em: 12 jul. 2021.

³⁰⁴ BRASIL, *op. cit.*

Legislativo e Executivo possam adotar todas as medidas legais e administrativas necessárias para adequação do orçamento do referido exercício fiscal a todas as exigências legais.

Veja-se, também, que a determinação foi no sentido de implementar uma renda básica universal – a que se refere a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Todavia, deverá ser efetivada de modo progressivo, sendo o comando judicial o de direcioná-la, inicialmente, ao estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica, dividida esta em duas subcategorias, a saber, os que se encontram em extrema pobreza e os que se situam na pobreza. Desse modo, o comando vai ao encontro do § 1º do Art. 1º da referida lei, uma vez que ali se determina que a abrangência da renda de cidadania a todos brasileiros e residentes no país a mais de 5 anos deverá ser alcançada em etapas.

Por outro lado, instituída inicialmente desse modo, o programa de renda a que se refere a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 se assemelha em grande medida a distribuição de renda nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, na medida em que o Bolsa Família, como visto, é um programa de transferência de renda com condicionalidades.³⁰⁵ O que se tinha, então, eram duas diferentes leis com comandos de transferência de renda com condicionalidades, ainda de uma (renda básica de cidadania) previsse essas condicionalidades de modo temporário, apenas para fins de sua implementação progressiva, e a outra previsse condicionalidades permanentes (Bolsa Família). Assim, a própria decisão do Supremo Tribunal Federal apela para a unificação dos dois programas.

Interessante notar que, poucos meses depois desta decisão do Supremo Tribunal Federal, a Lei nº 10.836 restou revogada pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, com o programa Bolsa Família sendo transformado em Auxílio Brasil. Conforme os próprios termos da Lei, restou explicitado que o programa Auxílio Brasil é uma etapa do processo progressivo de universalização da renda básica de cidadania, o que está em consonância com os termos da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.³⁰⁶

³⁰⁵ **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.**

³⁰⁶ Art. 1º Esta Lei institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e ao Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, respectivamente, e define metas para taxas de pobreza no Brasil. Parágrafo único. O Programa Auxílio Brasil constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da

Ainda, após a decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção 7300, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021 – EC 114, que acrescentou um parágrafo único ao art. 6º da Constituição Federal. Esse artigo, em seu caput, já trazia a previsão da assistência aos desamparados como direito social.³⁰⁷ A EC 114 avançou, explicitando que os brasileiros em situação de vulnerabilidade terão direito a uma renda básica familiar por intermédio de um programa de transferência de renda permanente. Ao mesmo tempo, se inseriu como objetivo da assistência social no art. 203 da Constituição Federal "a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza".³⁰⁸

Acerca dessas inovações, chama inicialmente atenção que o novo objetivo expresso na Carta Constitucional no sentido de reduzir a vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza deve ser lido conjuntamente ao objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e a marginalização. Ao admitir os valores da livre iniciativa, consagra-se o sistema capitalista. Todavia, o que a Constituição quer não é a redução da pobreza, mas sim sua completa eliminação. Assim, essa versão mais flexibilizada, para ser harmonizada, deve ser entendida que à assistência social cabe reduzir a pobreza, mas que sua extirpação completa deve ser alcançada, também, por intermédio de outros meios.³⁰⁹

Com foco na implementação de uma RBU, há que se considerar, assim, uma interpretação sistemática, já que, na atual redação, o próprio legislador constituinte parece entender não ser possível a erradicação total da pobreza de forma imediata, devendo esse objetivo ser atingido paulatinamente. Assim, a redução das vulnerabilidades socioeconômicas se coaduna com uma implementação progressiva da dimensão da universalidade da RBU.

universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.**

³⁰⁷ Art. 6 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 desta Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

³⁰⁸ "Art. 6º [...] Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária." **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.**

³⁰⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Algumas considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar". *In*: CONSULTOR jurídico. São Paulo, 11 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-11/direitos-fundamentais-consideracoes-direito-fundamental-renda-basica-familiar>. Acesso em: 10 dez. 2022.

Quanto à renda básica familiar – RBF, elevada à categoria de direito fundamental, cabe perquirir se seria ela a constitucionalização da renda básica universal. A RBU, como visto, consubstancia-se em seis dimensões sensíveis, quais sejam, o pagamento em dinheiro, periódico, a toda população, individualmente, incondicionalmente, e sem restrições quanto ao uso. Com base nessas características, podemos verificar que a RBF, diferentemente da RBU, apresenta algumas restrições. Antes de mais nada, trata-se de uma renda familiar, entregue, portanto, à família, e não individualmente a todos os seus membros. Ainda, há que se considerar que a RBF é restrita aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social, não sendo um benefício universal. Dessa forma, não se trata de programa de transferência universal, mas sim de programa de transferência de renda condicional.

Da mesma forma, não há como defender que a RBF se trata da constitucionalização da renda básica de cidadania – RBC trazida pela Lei nº 10.835/2004, na medida em que a primeira é atribuída em base familiar, enquanto a segunda é individual e, mesmo durante a fase de implementação, deve ser pago em valor igual para todas os indivíduos que atendam os requisitos para serem considerados pertencentes às camadas mais necessitadas da população.³¹⁰ Afinal, não sendo a RBF uma RBU, não haveria como a RBF ser a RBC, posto que a RBC é uma RBU.

Por fim, cabe perquirir se o Programa Auxílio Brasil – PAB, instituído pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, se amolda à RBF instituída pela EC 114. A verdade é que há semelhanças e diferenças entre ambos os programas. Por um lado, tanto a RBF como o PAB são programas que possuem como destinatários as famílias, não se tratando de benefício individual. Por outro, não há perfeita identidade entre eles, na medida em que, enquanto a RBF se destina a todas as famílias em vulnerabilidade social,³¹¹ o PAB se destina às famílias em extrema pobreza, qualquer que seja a sua composição, e às famílias em situação de pobreza que possuam gestantes, nutrizes ou pessoas menores de 21 anos (artigo 4º, § 2º).³¹² Desse modo, as pessoas que se encontram acima da linha de extrema pobreza, mas abaixo da

³¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar". *In*: CONSULTOR Jurídico. São Paulo, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-24/consideracoes-direito-renda-basica-familiar-ii>. Acesso em: 10 dez. 2022.

³¹¹ **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.**

³¹² **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.**

linha de pobreza, não necessariamente terão um mínimo de renda assegurado por algum dos benefícios do PAB.³¹³ Assim, não há perfeita identidade entre nenhum dos três benefícios. Por outro lado, veja-se que, a despeito de não constitucionalizada, não é a RBU inconstitucional; ao contrário, guarda plena harmonia com a Constituição Federal. Assim, não possui forte garantia de continuidade, com base na Constituição Federal, mas está garantida por intermédio de lei. Defendemos que a RBU possa ser no Brasil posicionada no diploma constitucional, alterando-se as disposições da novel RBF. Se não há inconstitucionalidade, também não há coerência em se constitucionalizar a RBF para se implementar efetivamente uma RBU.

Presente o histórico e o estado atual dos programas de transferência de renda no Brasil, passamos a propor o posicionamento nas demais dimensões estabelecidas.

4.2.1 Posicionamento proposto ao Brasil em relação às dimensões da RBU

Retomando-se o capítulo anterior, se pode concluir que, à vista da implementação da RBU no Brasil, deve-se atentar mais as dimensões sensíveis, ou seja, tanto quanto possível, deve-se aproximar da disposição ideal quanto ao meio de pagamento, quanto a frequência de pagamento, quanto ao grau de universalização, quanto a existência de agrupamento de destinatários, quanto a existência de condicionalidades para o recebimento e quanto a liberdade de uso, tendo em vista que ao se distanciar demasiadamente destas dimensões pode-se chegar a outro programa de distribuição de renda que não seja o almejado. Quanto às dimensões não sensíveis, há que se verificar qual seria a melhor disposição. É isto o que se passa, nesse momento, a objetivar. Importante salientar, todavia, que não se pretende esgotar o posicionamento do Brasil no âmbito das dimensões propostas, mas atentar em específico para o que se entende como principais diretrizes. A par disso, tecer-se-ão jurídicas considerações sobre a melhor forma de implementação da RBU.

Inicialmente cabe retomar que a dignidade humana não advém de o indivíduo possuir um posto de emprego ou mesmo de exercer alguma forma de trabalho, ainda que esse direito seja constitucionalmente assegurado. A um ponto, temos que o direito ao trabalho é elevado a categoria de direito fundamental social no artigo 6º da

³¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar". *In*: CONSULTOR Jurídico. São Paulo, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-24/consideracoes-direito-renda-basica-familiar-ii>. Acesso em: 10 dez. 2022.

Constituição Federal. Em um segundo momento, há que se também recordar que a ordem econômica nacional é constitucionalmente posicionada como sendo fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como princípio a busca do pleno emprego.³¹⁴ Todavia, cabe retomar as ideias do filósofo Kant, que forneceu a concepção contemporânea de dignidade, salientando a autonomia de vontade humana, sendo o homem um fim em si mesmo.³¹⁵ Dessa forma, cada pessoa não pode ser tratada como meio, pois possui dignidade, e não preço, refutando-se assim a possibilidade de se reduzir o ser humano a instrumento de outrem. Portanto, ainda que o trabalho seja um direito social constitucionalmente assegurado, não é razoável condicionar a concretização da dignidade humana e o afastamento da pobreza apenas aos que possuem trabalho, sendo necessária, assim, a implementação de uma renda básica universal com esse objetivo.

Em outro diapasão, a par das diversas experiências municipais terem evidenciado que a universalidade deva ser alcançada progressivamente, diante da grande demanda de recursos financeiros, há que se considerar, também, que o princípio da dignidade humana pode ser considerado como sendo relativo.

Conforme exposto anteriormente, não há como conciliar no Direito a dignidade humana, simultaneamente, como princípio de amplo raio de incidência e com caráter absoluto. Assim sendo, é preferível concebê-la como princípio de amplo espectro de incidência, todavia a ela atribuindo-se caráter relativo. Exemplificando, podemos lembrar que muitas das prisões brasileiras da atualidade consubstanciam-se em condições desumanas e degradantes para os presos, de modo que quase sempre importam, em alguma medida, em violação a dignidade humana dos que se encontram recolhidos ao sistema. Assim, atribuir o princípio da dignidade humana o caráter absoluto implica, como consequência, que sejam soltos imediatamente todos os presos que se encontram em condições degradantes, o que não parece razoável como fruto de ponderação jurídica. Ademais, o caráter prático da disciplina jurídica não permite que se olvide de ponderar as consequências práticas das concepções

³¹⁴ Art. 6 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 desta Constituição. [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VIII - busca do pleno emprego. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

³¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado editora. 2015. p. 39-40.

que adota. Cabe ressaltar que negar o caráter absoluto da dignidade humana não significa aceitar a banalização das restrições a esse princípio, devendo ela sempre assumir peso abstrato muito elevado na ponderação do interesse.³¹⁶

Do mesmo modo, ignorar-se qualquer preocupação com a base de financiamento de uma renda básica universal, exigindo-se, com base no princípio da dignidade humana, a sua imediata implementação a todos os brasileiros, não resulta em conclusão razoável na medida em que a dignidade não é princípio absoluto. Se, por um lado, é dever do estado buscá-la e preservá-la, por outro, é necessário também pensar na sustentabilidade ao longo do tempo, sob pena de gerar-se resultados piores, a despeito de boas intenções. Desse raciocínio se extrai mais um argumento para defender a implementação progressiva da renda básica universal. Isto posto, com base nas experiências já ocorridas no Brasil, com base na dignidade como princípio relativo, e com foco em sua viabilidade e sustentabilidade econômica e jurídica, é razoável que a implementação da RBU ocorra de forma progressiva, a iniciar pelas camadas mais necessitadas da população e sendo gradativamente ampliada para os demais indivíduos.

Outro relevante ponto a ser considerado, a par da universalização progressiva, é o montante da riqueza nacional que deva ser repartida a título de dividendo social, haja vista que a RBU se amolda, como visto no capítulo 3.3 deste trabalho, a diversas concepções de justiça.

Van Parijs, maior defensor mundial da renda básica universal, sustenta que, à vista da implementação da RBU, deve-se recorrer a uma concepção igualitária de justiça distributiva. A liberdade real dos indivíduos, e não apenas formalmente considerada, não deve ser uma restrição ao ideal de justiça, mas, exatamente ao contrário, deve ser considerada o próprio substrato do ideal de justiça, à qual se alcança por intermédio de uma distribuição justa da riqueza da sociedade. Essa concepção igualitária se materializa, defende, por intermédio de uma equalização das desigualdades. Assim, o que se deve buscar é o maior nível de liberdade real para aqueles que menos tem.³¹⁷ A esta maximização do nível de liberdade real a todos indivíduos se atribui a denominação de liberdade real maximínima, uma vez que a

³¹⁶ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 109-113.

³¹⁷ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018. p. 166.

expressão tenta consubstanciar a ideia de aumentar tanto quanto possível os níveis mínimos de liberdade que devem ser garantidos. Dessa forma, o valor a título de RBU deveria ser o maior possível. Se considerarmos a única exceção, defendida pelo autor, de que a liberdade real não deva, sempre, ser equalizada a qualquer custo, sendo possível preservá-las quando promovem de algum modo o benefício de todos, chegaremos à conclusão de que esta visão se assemelha em muito ao princípio da diferença estabelecido por Rawls.

Defendemos que essa concepção não é necessária para a implementação da RBU. O programa pode ser consubstanciado em valor suficiente para se eliminar a pobreza, sendo certo que a RBU se presta para versões menos impactantes, e por isso mesmo, de maior probabilidade de implementação no Brasil. Podemos adequar a RBU como instrumento que visa promover igualdade real de oportunidades, e não como concepção de justiça igualitária que apenas comporte o princípio da diferença. Ademais, o art. 1º da Constituição Federal, ao mesmo tempo que proclama a dignidade da pessoa humana como fundamento da república, também o faz em relação aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa³¹⁸, garantindo aos indivíduos liberdade para, sob o sistema econômico capitalista, empreenderem e melhorarem sua condição social, se assim o desejarem.

Nesse sentido, cabe referir quatro concepções de justiça distributiva. A primeira, típica de um sistema feudal de castas, estabelece hierarquia fixa em função do nascimento. A segunda, de viés libertário, estabelece um livre mercado com a defesa de igualdade de oportunidades do ponto de vista formal. Adiante, encontramos a meritocracia, na qual se defende um livre mercado com igualdade de oportunidades efetivamente justa. Por fim, chega-se à concepção igualitária, na qual certa desigualdade na distribuição da riqueza entre os indivíduos só pode ser justificada pelo princípio da diferença de Rawls.³¹⁹

Quanto a esta última vertente, é possível estabelecer algumas objeções. Inicialmente, se os indivíduos mais talentosos apenas puderem se beneficiar de suas próprias aptidões quando estas ajudarem sobremaneira os indivíduos menos

³¹⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa [...].
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³¹⁹ SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 195.

favorecidos da sociedade, há que se considerar a possibilidade de que justamente os mais talentosos cidadãos resolvam trabalhar menos, ou ainda que optem por não desenvolver suas habilidades, já que muito pouco proveito teriam de seu trabalho. Ainda cabe a objeção do esforço individual, na medida em que muitas pessoas se dedicam a cultivar seu próprio talento por intermédio de muito trabalho árduo, não sendo, na concepção igualitária, compensadas a contanto.³²⁰ Ainda que Rawls considere essas questões em sua argumentação, pensamos que é da natureza humana se preocupar primeiramente consigo mesmo, de modo que a aniquilação da meritocracia (ou sua redução a doutrina igualitária com a única exceção do princípio da diferença) tende a resultar em piores condições para toda a sociedade.

Se formos mais uma vez retomar a Constituição Federal, agora sob o enfoque do seu art. 3, veremos que o comando do Diploma é no sentido da erradicação da pobreza, referindo-se, por outro lado, às desigualdades com o objetivo de reduzi-las, e não de eliminá-las por completo.³²¹ Dessa forma, no Brasil, admite-se diferenças entre a riqueza dos indivíduos que não estritamente vinculadas ao princípio da diferença e, por conseguinte, o que deve ser redistribuído a título de renda básica universal deve ser parcela da riqueza nacional, e não sua totalidade.

Pelos argumentos já expostos no item 3.4.2 deste trabalho, defendemos que desde já seja a RBU adotada no Brasil no enfoque de suas dimensões sensíveis sob a sua disposição ideal. Assim, deve ser paga em dinheiro, periodicamente, a todos, individualmente, incondicionalmente, e sem restrições quando ao uso. Pelos critérios já expostos neste tópico do trabalho, deve a RBU, sob o critério da universalidade, ser adotada de modo progressivo, sendo esta a única dimensão sensível que faz sentido de ser flexibilizada em um primeiro momento. Não vemos qualquer razão para se afastar de modo inicial das demais dimensões, tornando seu uso vinculado ou substituindo o dividendo social por bens em espécie, por exemplo.

Quanto ao tempo de duração da RBU, há que se ressaltar não haver qualquer sentido em implementar um programa com o objetivo de extirpá-lo após alguns anos. Fundamentou-se a RBU com base no desemprego tecnológico, na ameaça da

³²⁰ SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 195-196.

³²¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais [...]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

pobreza à dignidade humana, sob o enfoque da justiça social e comparando-a ao emprego tradicional no capítulo 3 deste trabalho. Enquanto esta previsão de mundo for válida, não haverá qualquer razão para se pretender a RBU como um programa temporário. Assim, deve ela ser permanente.

Ainda relacionado ao tempo, a dimensão do tempo decorrido não comporta propriamente um posicionamento, mas sim representa um indicador da perenidade do programa. Ainda que colocada sob o enfoque da permanência, há que se destacar que programas recentes são mais sujeitos a alterações e adaptações, ao passo que em programas mais antigos, dos quais os resultados se apresentam de modo mais claros ou evidentes, mais dificilmente se colocarão em pauta mudanças estruturais.

Dada a necessária flexibilização inicial na dimensão sensível da universalidade, e por conseguinte, a exclusão inicial de indivíduos da proteção conferida pela RBU, posicionamo-nos no sentido de que ela não seja, em um primeiro momento, colocada como substitutiva de outras prestações de seguridade social, sob pena de, em um primeiro momento, potencialmente agravar-se as violações à dignidade dos indivíduos que delas necessitem. Todavia, com o progressivo avanço tanto da universalização quanto de sua representatividade econômica, passará a ser possível pensar-se na suplantação de determinadas prestações sociais.

A fase histórica de programas de distribuição de renda tendo como escopo municipalidades deve continuar a ser superada, não havendo razão para se retroceder do caráter nacional. Importante ressaltar que esta visão não obsta que os governos municipais ou estaduais, de modo complementar, continuem ou mesmo que instituem seus próprios programas de distribuição de renda, seja qual for a espécie a ser adotada. Da mesma forma, o critério a ser adotado para universalização do programa precisa ser um só em todo território nacional, sem guardar diferenças por região. Parece-nos justo que a universalização se inicie levando-se em consideração o critério da renda, já que, a despeito das considerações tecidas sobre a multidisciplinaridade da pobreza, a renda é um critério relevante e ao mesmo tempo objetivo.

Quando nos direcionamos às demais dimensões não sensíveis, quais sejam, representatividade do valor, forma de cálculo do benefício, forma de inclusão nos gastos públicos, forma de financiamento e correspondência do valor a ser pago ao atendimento de direitos em específico há que se levar em consideração que todas elas são influenciadas diretamente pelo reestabelecimento de um fundo soberano com

a finalidade de fomentar a RBU, proposta acerca da qual se passa a tecer considerações.

4.2.2 O Reestabelecimento do Fundo Soberano do Brasil

A partir dos sucessos e dos fracassos, a depender da disponibilidade orçamentária local nos primórdios da distribuição de renda podemos chegar à conclusão de que a disponibilidade de recursos para implementação ou continuidade do programa é um grande desafio para a RBU. Assim, uma das lições que a história brasileira pode fornecer é depender o mínimo possível de um orçamento anual votado de forma discricionária. Uma possibilidade de se superar essa dificuldade é a criação de um fundo específico para essa finalidade.

A ideia não é nova. Várias são as nações do mundo que possuem fundos soberanos, utilizando-os para aplicar as suas reservas para ir ao encontro, de diferentes modos, de seus interesses nacionais. Entre os países que o possuem podemos referir Noruega, Rússia e Arábia Saudita. O Brasil, por intermédio da Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, havia criado o seu Fundo Soberano. Sobre suas modalidades, escreve Bercovici:³²²

Na primeira modalidade, o fundo deve investir em ativos financeiros por meio dos quais incrementa o capital produtivo real na forma de maquinário, construções, infraestrutura ou conhecimentos destinados para o povo. Outra modalidade são os fundos de estabilização, cujo objetivo é a estabilização das finanças públicas. A acumulação de recursos no fundo permite que se lide com a volatilidade da taxa de câmbio gerada pelo grande aporte de recursos provenientes da exploração dos recursos minerais, bem como os desequilíbrios da balança de pagamentos que podem ser, então, gerados, como a “Doença holandesa”. Há, ainda, os fundos de reservas, destinados para a criação de um estoque de riqueza para as futuras gerações ou para obter benefícios futuros após o esgotamento dos recursos não-renováveis.

Como se pode verificar, os fundos soberanos podem atuar sob diversas perspectivas, mas sempre, de alguma forma, contribuem para o desenvolvimento do país a que pertencem. A lei 11.887, de 24 de dezembro de 2022, ao instituir o Fundo

³²² BERCOVICI, Gilberto. Parecer sobre a inconstitucionalidade da medida provisória da liberdade econômica (Medida Provisória no 881, de 30 de abril de 2019). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 200, mar./ago. 2019.

Soberano do Brasil – FSB, o fez como sendo um fundo especial de natureza contábil e financeira e com a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, de formar poupança pública, de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e de fomentar projetos de interesse estratégico do país localizados no exterior.³²³ A despeito de sua criação, o FSB restou extinto em 2019 com o advento da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A Lei, em seus art. 6º e art. 19, inciso III, respectivamente, extinguiu o Fundo soberano do Brasil e revogou integralmente a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.³²⁴ Desse modo, retornou a padecer o Brasil de instrumento, que, se bem utilizado, poderia contribuir para o desenvolvimento da economia nacional. Sendo um Fundo Soberano por definição um fundo público, parece ter sido enquadrado como intervenção indevida do Estado na economia, o que pode ter justificado sua extinção.

Assim, o que se propõe é a recriação do FSB, todavia, com o principal objetivo de ser a fonte de recursos para financiar a RBU no Brasil. Nesse sentido, temos o precedente do estado americano do Alasca, que, desde a década de 1970 desenvolve e aprimora sistemática nesse sentido. O que lá se procedeu foi destinar, a conta em separado, em nome do Estado, as receitas provenientes da exploração dos recursos naturais do Estado, notadamente o petróleo. A ideia era a de acumular o capital e de gastar apenas o montante oriundo dos rendimentos. Tendo em vista que o petróleo é uma riqueza não renovável, essa seria uma maneira de pensar não apenas na geração presente, mas também nas vindouras. Ainda no transcorrer da década de 1970 chegou-se a cogitar, naquele estado, a destinação desses recursos para um banco de desenvolvimento econômico. A proposta, no entanto, restou superada pelo argumento de que, dessa forma, se poderia até gerar desenvolvimento econômico e novos empregos, mas se acabaria por perpetuar a concentração de renda. Desde então o Fundo Permanente do Alasca tem ampliado o seu patrimônio, de modo a permitir que o dividendo social dele proveniente também seja ampliado. Importante destacar que a distribuição ocorre em formato de uma RBU, com a única exigência de que o indivíduo resida no estado a mais de um ano.³²⁵

³²³ **Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.**

³²⁴ **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.**

³²⁵ SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. 134-135.

No Brasil, o fundo, por si só, seria a fonte de recursos para a distribuição da RBU, mas, evidentemente, ele precisa ser inicialmente financiado por alguma fonte de recursos. Além da possibilidade de destinação de alguma parcela dos recursos do orçamento da União, o ideal seria a vinculação de um tributo em específico para fomentar a criação de capital. Não nos parece razoável que esse novo tributo incida sobre o trabalho ou sobre o consumo, pois, desse modo, se acabaria por taxar, de modo geral, com mais intensidade, justamente os indivíduos que se encontram na pobreza ou próximo a ela. Uma solução interessante seria tributar os dividendos oriundos da distribuição de lucros por empresas listadas na bolsa de valores do Brasil. Essa tributação, inclusive, já se encontra em discussão no Congresso Nacional, todavia, sem a previsão da destinação dos recursos para o financiamento da RBU.

Além dessa fonte de recursos, podemos mais uma vez lembrar do Estado americano do Alasca, que utilizou o proveito econômico advindo de seus recursos naturais para instituir o Fundo Permanente do Alasca, que concentra a massa de capital que gera os dividendos necessários para custear o benefício.³²⁶ Cabe lembrar que o Brasil dispõe de extensos recursos naturais, que poderiam ser explorados de modo a, também, custear o ora proposto Fundo Soberano do Brasil.

Para além da tributação do trabalho, pode-se também pensar em novas incidências para novos tributos, do que pode ser exemplo um imposto sobre a utilização de robôs ou sobre tecnologia em geral, um imposto sobre o carbono, ou mesmo um imposto incidente sobre criptomoedas³²⁷, a serem destinados ao FSB.

Dessa forma, teríamos que a distribuição de dividendos alcançaria valor ínfimo no início, dada a escassez de recursos do FSB. Entretanto, com foco no longo prazo, seria uma renda considerável. Cabe lembrar que a pesquisa do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos refere que o Brasil enfrentará problemas de infraestrutura no processo de automatização, tornando possível, a despeito da disponibilidade de avanços tecnológicos, que a substituição do trabalho humano pelo das máquinas enfrente algum atraso. Se movermos o foco de análise para o mercado de trabalho brasileiro, ganha-se em termos de tempo para que as consequências da

³²⁶ SOLOVEVA, Irina. Ukraine's Basic Income: an antidote to war. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 21 abr. 2022. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2022/04/ukraines-basic-income-an-antidote-to-war/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

³²⁷ SOLOVEVA, Irina. Ukraine's Basic Income: an antidote to war. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 21 abr. 2022. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2022/04/ukraines-basic-income-an-antidote-to-war/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

automatização sejam sentidas com maior intensidade. Assim, é possível uma melhor preparação nacional para o cenário de diminuição dos empregos.³²⁸ Ademais, por ora, o Brasil vem apresentando recuperação frente ao cenário da pandemia, com diminuição da taxa de desocupação e com crescimento da população ocupada, como visto no estudo do IPEA, apresentado no item 3.4.1 deste trabalho.³²⁹ Dessa forma, ainda temos algum tempo antes de os efeitos da Quarta Revolução Industrial atingirem seu ponto de inflexão, de modo a podermos nos permitir uma preparação imediata – mas não drástica – para o novo cenário tecnológico e social que se avizinha. Assim, encontra-se mais um fundamento para que a implementação da RBU ocorra de maneira progressiva, tanto em termos de universalidade quanto em termos de valor do benefício.

Nestes moldes, passa-se a ter maior base para definir o posicionamento nas dimensões pendentes. Resta claro que a forma de financiamento será a tributação sobre os dividendos e que a forma de inclusão nos gastos públicos será por intermédio da criação de um fundo específico. Quanto a forma de cálculo do benefício, o que se propõe é que não haja um valor fixo a ser distribuído, mas sim que seja feito um cálculo anual de modo a avaliar qual parcela dos ganhos das aplicações do fundo possa ser entregue, permitindo não só preservar seu montante principal, mas gerando condições de que o capital investido no fundo tenha trajetória crescente. Quanto a representatividade do valor a ser distribuído, com a proposta de financiamento ora exposta, inicialmente a RBU não seria nem universal nem representativa, ou seja, seria – neste primeiro momento – em valor insuficiente para retirar por completo um indivíduo da pobreza. Todavia, ir-se-á avançando progressivamente e conjuntamente nas duas dimensões. Por fim, como decorrência, não se pode aventar falar em correspondência do valor a ser pago ao atendimento de direitos em específico, como despesas com alimentação ou moradia, por exemplo. Evidentemente, com o passar das décadas, o dividendo social a ser distribuído atenderia a essas e a outras necessidades, mas o que se propõe é que não se adote como regra um valor de RBU,

³²⁸ CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Desenvolvimento tecnológico e mercado de trabalho**: digitalização e relação homem-máquina: mudanças e tendências na legislação em nível global. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2021. (Série documentos técnicos, jun. 2021, n. 23).

³²⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de conjuntura**. Número 55 – Nota de Conjuntura 12. 2º trimestre de 2022. [S.l.], [2022?]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220509_cc_55_nota_12_indicadores_mensais_de_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

com vinculação a esses ou a quaisquer outros custos em específico, mas sim com vinculação à avaliação da disponibilidade do FSB.

Dessa forma, com relação a Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica universal no Brasil, entendemos haver a necessidade de pontual modificação. Vejamos a redação do seu atual § 2º do Art. 1º:

§ 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.³³⁰

A alteração que se propõe é no sentido de adequar o texto ao posicionamento ora proposto, ou seja, não deve haver exigências de valor mínimo para o benefício, nem de vinculação ao atendimento de despesas essenciais. Assim, considerando-se a evolução patrimonial do FSB, seria definido o valor a ser distribuído a título de RBU. Propomos a seguinte redação: § 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e seu valor deverá ser calculado levando-se em conta o grau de desenvolvimento do País e a disponibilidade de recursos.

Em toda sua demais extensão, a Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004 se amolda ao ora proposto, não havendo necessidade de maiores modificações. Evidentemente, para implementação dessa proposta será necessário nova lei federal para recriar o FSB, dando a ele essas acomodações.

Isto posto, pretendeu-se ver analisados os elementos estruturantes e os não estruturantes da renda básica universal, que foram sistematizados em dimensões sensíveis e não sensíveis. Partindo da análise de precedentes, inferiu-se a melhor forma jurídica em vista da implementação da renda básica no Brasil, apresentando-se posicionamentos, tanto quanto possível, em todos os eixos identificados. Com base nesse paradigma de classificação, com uso do método indutivo, esta pesquisa entrega a sociedade brasileira a conclusão de que a RBU é necessária, justa e juridicamente viável no Brasil, ao mesmo tempo em que apresenta, por intermédio dos posicionamentos apresentados, a melhor forma jurídica para implementação.

³³⁰ Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pretendeu neste trabalho foi abordar a viabilidade jurídica de implementação no Brasil de uma renda básica universal, de modo que seja medida apta a substituir a busca pelo pleno emprego. Nesse cenário, abordou-se a crescente necessidade de implementação de um programa de transferência de renda incondicional sob a forma de renda básica universal como instrumento compatível com o trabalho. Apesar de devidas contextualizações, procurou-se tratar da renda básica delimitada ao Brasil para que se pudesse encerrar a pesquisa efetivamente com uma entrega prática a sociedade brasileira, qual seja, a inferência da melhor forma jurídica para a implementação da renda básica no Brasil.

Não há dúvidas de que a renda básica universal representa um modelo inovador de seguridade social, ainda que a ideia em si tenha se originado há vários séculos. Foi sugerida por Thomas More em 1516 em seu livro *Utopia* e, com um pouco mais de especificidade, por Thomas Paine em 1796, na obra *Justiça Agrária*. Essa afirmação se sustenta na medida em que, apesar de ser antiga em termos de concepção, é a RBU relativamente recente quando se pensa em termos de real implementação, já que por muito tempo não foi levada a sério pela sociedade, sendo considerada como utopia.

Muitos avanços sociais passaram por essa fase inicial de serem considerados inconcebíveis. A própria configuração social e tecnológica da humanidade do século XXI pareceria, sem dúvidas, inalcançável para a Europa medieval. O sonho era a terra do leite e do mel, referida como terra da Cocanha, na qual haveria abundância de recursos, como comida e vinho para todos. Não se pode descuidar, evidentemente, que o mundo atual esteja repleto de problemas (entre eles a própria questão do desemprego tecnológico e da desigualdade de renda e riqueza), mas a verdade é que vivemos em uma época na qual profecias bíblicas estão se tornando realidade, com cegos voltando a enxergar e aleijados andando novamente, e com crescente produção de alimentos.³³¹

Assim, se considerados o desenvolvimento tecnológico e seus efeitos no mundo do trabalho, e os impactos que a pobreza daí decorrente pode causar para a dignidade da pessoa humana, poderemos concluir que uma RBU efetivamente

³³¹ BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p.12.

implementada e substancial não apenas faz parte das perspectivas para uma vindoura sociedade com justiça social, mas também que sua ausência nos levaria a uma distopia na qual imperaria o desemprego, a pobreza, e violações massivas da dignidade humana, por ausência da concretização de direitos sociais. Essa distópica sociedade, extremamente avançada tecnologicamente, efetivamente, pouco consideraria as pessoas como fim em si mesmas, com seu destino basicamente definido pelas condições em que nascem.

Ainda hoje, é verdade, trata-se a RBU de medida controversa, a suscitar discussões a respeito de sua viabilidade econômica, jurídica e política. Alguns programas já foram implementados pelo mundo, mas, via de regra, se tratam de aproximações – ainda que, em alguns casos, de boas aproximações –, não atendendo completamente as características essenciais da RBU.

Nesta conjuntura, como terreno base para explorar a renda básica universal, se procurou, na primeira parte desta pesquisa, direcionar um olhar para a história da assistência social, tanto em termos mundiais como no Brasil. Identificou-se as diferentes etapas de sua evolução, de modo a se deixar a concepção de caridade para trás para se firmar a concepção de direitos sociais e de dignidade da pessoa humana. Na história da humanidade, os desassistidos já foram proibidos inclusive da mendicância, recebendo duras punições em caso de violação das regras. Foram recolhidos e condenados a trabalhos forçados, como forma de tentar solucionar o problema da miséria nas cidades. É de se ressaltar, nessa evolução, o caso do distrito de Speenhamland, na Inglaterra, que em 1795 adotou um amplo sistema de assistência que suplementava a todos trabalhadores com a quantia necessária para que pudessem manter seu sustento e de sua família.

No Brasil, estudou-se essa transformação por intermédio das sucessivas constituições do país, que representam a conjuntura das principais ideias vigentes no seu tempo. A Constituição do Império do Brasil de 1824 abarcava uma ideologia liberal que limitava a intervenção estatal ao menor patamar possível. Assim, os direitos sociais quando muito se encontravam esculpidos de forma precária, sendo que a legislação protetora do trabalho era praticamente inexistente e as incipientes iniciativas previdenciárias ficavam a cargo de instituições privadas. O governo imperial, todavia, deu grande importância ao modelo assistencial das Santas Casas de Misericórdia. Evidentemente, da época do Império do Brasil à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a sociedade passou por diversas

transformações. Resta estabelecido com a Constituição Cidadã um sistema nacional de seguridade social moldado para garantir a todos a preservação da dignidade da pessoa humana. Nota-se que tanto no Brasil como em termos de história mundial, a técnica da assistência social surge como forma de proteção social cronologicamente anterior da técnica previdenciária, mas acaba se consolidando como apêndice da previdência social, ou seja, como técnica de proteção subsidiária. Atualmente no Brasil temos o Sistema Único de Assistência Social, criado pela Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispôs sobre a organização assistência social. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, criado pela lei, restou organizado sob forma de descentralizada e participativa, refletindo e procurando concretizar os direitos fundamentais sociais garantidos na Constituição Federal de 1988. Em que pese os grandes avanços promovidos pela Constituição e pela lei orgânica da assistência social, no Brasil, o modelo de seguridade social como um todo se baseia numa sociedade fundada no trabalho, não levando, portanto, em consideração os impactos atuais e vindouros da Quarta Revolução Industrial, notadamente a precarização e fechamento de postos de trabalho. Assim, a ideia de assistência social apenas como apêndice da seguridade social pode apresentar falha em seu aspecto mais essencial, que é justamente a proteção social. Essa constatação serviu de ligação com o capítulo seguinte da pesquisa, que introduziu a renda básica universal como possível técnica protetiva.

Na segunda parte do trabalho abarcou-se quatro distintos fatores que, conjuntamente analisados, fundamentaram, dentro do escopo dessa pesquisa, a instituição de uma renda básica universal. Inicialmente, a Quarta Revolução Industrial está redefinindo o papel do ser humano no processo produtivo e, mais do que isso, está transformando a nossa sociedade. Esse processo está diretamente ligado a crescente prescindibilidade do trabalho humano em diversas áreas, o que alavanca os índices de desemprego, ainda que não de modo perfeitamente linear. Não se defendeu que o trabalho humano será completamente suplantado. Ao contrário, é importante ter em vista que novas atividades surgirão para os humanos. No entanto, o descompasso entre as novas atividades que venham a surgir e postos de trabalho suplantados por tecnologias fará com que não tenhamos compensação apta a assegurar suficiente demanda por trabalho humano, de modo que preparar-se para uma nova forma de assistência social é necessário.

Em segundo lugar, verificou-se que aumento da pobreza e a concentração de renda, resultado dos novos arranjos produtivos, não é condizente com a preservação da dignidade humana. A pobreza, em análise multidimensional, não se trata de fenômeno apenas monetário ou econômico, mas de privação de direitos e de capacidades, com restrição da liberdade de usufruir condições de vida adequada. Assim, a pobreza afronta a dignidade na medida em que, em uma concepção multidimensional, a pobreza significa privação de capacidades, e assim, privação de direitos. A dignidade humana, fundamentada no homem como fim em si mesmo e na sua não instrumentalização, gera a necessidade de condições materiais mínimas, a fim de viabilizar que todos indivíduos possam ter certas liberdades reais, o que é tolhido pela pobreza. Dessa forma, o que se conclui é que o emprego e outras formas de prestação de trabalho não são mais suficientemente aptas para afastar, na sociedade da Quarta Revolução Industrial, o ser humano da pobreza; e se a pobreza representa afronta a dignidade humana, então emerge como necessidade, com o fim de assegurar a dignidade dos brasileiros, pensar em outras estratégias de combate à pobreza para além da tradicional prestação de trabalho, aptas a romper com o ciclo de privação de liberdades.

Em terceiro lugar, se procedeu à análise da evolução do que se entende por justiça social, a fim de verificar se a renda básica universal, que é meio apto a superar os problemas da sociedade da Quarta Revolução Industrial, pode ser considerada também como medida socialmente justa. Em retrospectiva do pensamento filosófico, se constatou que a ideia de justiça social, como concepção ligada a distribuição justa da riqueza entre os indivíduos de uma nação – para que ao menos as necessidades básicas humanas fossem satisfeitas – foi por muito tempo inexistente. É de se destacar o pensamento do grande filósofo da antiguidade Aristóteles, para quem a distribuição das honras e riquezas da nação deveria ocorrer por essência de modo vinculado ao mérito, não havendo qualquer sentido para que a alguém se destinasse algum bem pela justificativa de estar dele precisando.

Essa concepção se moldava não pela necessidade, mas pela virtude das ações do indivíduo. Desse modo, o pobre, não tendo méritos, nada merecia senão a sua própria pobreza. Essa era a justiça social. A modificação dessa concepção foi resultado de um lento processo de evolução, do qual participaram diversos pensadores destacados durante esse trabalho. É de se ressaltar o pensamento de Kant, que proclamou o valor igual de todos os homens, sendo que todo ser humano

existe como um fim em si mesmo, e não somente como meio. Com suas ideias, restaram superadas quaisquer crenças no sentido de que aos pobres cabe apenas a pobreza, com ela devendo se conformar.

Partindo dessas ideias, se entendeu que a renda básica universal não é medida justa ou injusta de modo estanque, mas que dependemos da análise de fatores que não fazem propriamente parte de sua definição – mas que a caracterizam de forma mais ampla, como, por exemplo, a forma por intermédio da qual é financiada – para a conclusão acerca de sua pertinência social. Nessa linha, uma base de financiamento que onere mais aos pobres do que aos ricos para a instituição do dividendo social evidentemente não atende a critérios de distribuição de riqueza nacional, não se podendo cogitar, assim, se tratar de medida de justiça social. Por outro lado, uma base de financiamento que abarque tributos progressivos ou que inclua a taxação dos rendimentos do capital, também exemplificativamente, atenderia ao imperativo de diminuir as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que garantiria o exercício de determinados direitos sociais.

Por fim, ainda na segunda parte do trabalho, comparou-se a estratégia da renda básica com a tradicional política do pleno emprego. A conclusão a que se chegou é de que o emprego, sozinho, não resolve os problemas da sociedade da Quarta Revolução Industrial. Estamos passando por período de escassez de postos de trabalho, e o emprego não garante necessariamente a retirada do indivíduo de situação de vulnerabilidade. Demandando extensa jornada, não conduz a distribuição de renda e não contribui para a reversão do processo de concentração de riqueza. Salientou-se que não se trata de nos centrarmos em uma análise de RBU versus empregos, como se houvesse a necessidade de se escolher um caminho em detrimento da eliminação total do outro, mas sim de implementar uma estratégia de proteção social que leve em consideração a crescente prescindibilidade humana no mundo do trabalho e que coexista com os postos de trabalho não suplantados, ou seja, é necessário desvincular-se do mito do pleno emprego.

Com base nos diversos autores utilizados nessa pesquisa, definiu-se renda básica universal como um dividendo social entregue em dinheiro, periodicamente, a toda população, de forma individual, incondicionalmente e sem restrições quanto a destinação. Considerou-se mais apropriado especificar que a RBU não se trata de qualquer tipo de renda, mas de uma modalidade em específico que é fundamentada no direito de todo indivíduo de participar de alguma forma da divisão das riquezas da

nação. Assim, explicitar dividendo social é apropriado, na medida em que especifica que o proveito se origina de uma questão de justiça – a justiça distributiva.

Na terceira parte, se procurou inicialmente identificar os elementos estruturantes de um programa de renda básica, bem como as relevantes circunstâncias que não fazem parte do seu conceito básico. Assim, o que se propôs é que a RBU seja analisada sob o enfoque de 17 diferentes dimensões, que estabelecem uma caracterização mais ampla de programas de distribuição de renda incondicionais. Identificou-se, entre elas, dimensões sensíveis e dimensões não sensíveis. As dimensões sensíveis foram definidas como as que afetam a sua definição básica e as dimensões não sensíveis foram estabelecidas como as que não afetam a sua definição básica. Saliou-se que uma dimensão sensível, identificada em específico, pode apresentar elementos em conformidade ou em desacordo com a definição básica da RBU. Por sua vez, dimensões não sensíveis referem-se a aspectos complementares.

As dimensões sensíveis da renda básica universal são seis: meio de pagamento, frequência de pagamento, grau de universalização, agrupamento de destinatários, existência de condicionalidades e liberdade de uso.

As dimensões não sensíveis da RBU são onze: garantia de continuidade, tempo de duração, tempo decorrido desde a instituição, extensão, parâmetro para universalização, valor, forma de cálculo, forma de inclusão nos gastos públicos, forma de financiamento, correspondência do valor pago ao atendimento de direitos em específico e substitutiva ou não de outros benefícios.

Por fim, de posse da história e do presente da assistência social, bem como tendo sido apresentados os fundamentos para uma modificação no cenário da proteção social com a introdução da RBU, passou-se a inferir a melhor forma jurídica à vista da implementação da renda básica no Brasil. De fato, recapitulando o problema para essa pesquisa, o que se propôs a se desenvolver foi a seguinte questão: levando-se em consideração o cenário de convergência do desenvolvimento tecnológico inerente a Quarta Revolução Industrial, com a substituição do trabalho humano por processos integrados e automatizados, é juridicamente possível, e de que forma, que um programa de distribuição de renda sem condicionalidades substitua a busca pelo pleno emprego no Brasil?

Com base na pesquisa, a resposta que se encontrou para o problema é que sim, é juridicamente possível que a renda básica universal substitua a busca pelo

pleno emprego. Ressaltou-se que não se trata de uma análise da RBU versus empregos, mas sim que é necessário desvincular-se do mito do pleno emprego.

Quanto a forma jurídica de implementação da RBU no Brasil, procurou-se adotar posicionamento em cada uma das dimensões propostas. Notadamente, considerou-se o princípio da dignidade humana como relativo para que seja possível que a implementação ocorra progressivamente. Assim, se, por um lado, é dever do estado buscá-la e preservá-la, por outro, é necessário também pensar na sustentabilidade ao longo do tempo, sob pena de gerar-se resultados piores, a despeito de boas intenções.

A par da universalização progressiva, é o montante da riqueza nacional a ser repartida não deve ser o maior possível, mas sim a parcela suficiente para promover a dignidade de todos, com a extirpação da pobreza, e, quanto as desigualdades, a sua redução. Notou-se que a Constituição Federal, ao mesmo tempo que proclama a dignidade da pessoa humana como fundamento da república, também o faz em relação aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, garantindo aos indivíduos liberdade para, sob o sistema econômico capitalista, empreenderem e melhorarem sua condição social, se assim o desejarem.

A partir dos sucessos e dos fracassos, concluiu-se que a disponibilidade de recursos para implementação e continuidade do programa é o grande desafio para a RBU, sendo uma das lições da história é depender o mínimo possível de um orçamento anual votado de forma discricionária. Assim, se propõe a recriação do Fundo Soberano do Brasil, com o objetivo de ser a fonte de recursos a financiar a RBU no Brasil. Nesse sentido, referiu-se o precedente do estado americano do Alasca.

Um ponto que carece de maior aprofundamento é o estabelecimento de métodos eficazes de administração e de auditoria do fundo a ser criado, para que não represente interesses de grupos políticos ou econômicos, nem de terreno fértil para corrupção, servido, assim, unicamente para seu propósito, que é a formação de capital para prover a distribuição RBU e, dessa forma, ser um estoque de riqueza que garanta à geração atual – e sobretudo às futuras – uma parcela da riqueza nacional, sem onerar demasiadamente o orçamento público.

Em relação as recomendações, todas elas procuraram observar a justiça social e as disposições da Constituição Federal de 1988. Vislumbra-se, enfim, que, a sociedade brasileira restará protegida com essas disposições. Todavia, é necessário,

com certa urgência, iniciar o processo de formação de capital no Fundo Soberano do Brasil, para que o dividendo social a ser distribuído atinja razoável representatividade em momento não tão distante, já que a estratégia proposta depende do decurso de tempo para tornar-se efetiva.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 143, p. 121-139, jan./abr. 2022.
- AMADO, Frederico. **Manual de direito previdenciário**. Salvador: JusPodivm, 2021.
- ASIMOV, Isaac. **Visit to the world's fair of 2014**. 16 ago. 1964. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/97/03/23/lifetimes/asi-v-fair.html>. Acesso em: 21 set. 2022.
- ARISTÓTELES. Os modos e os objetos da justiça. *In*: MAFFETTONE, Sebastino; VECA, Salvatore (org.). **A Ideia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?**. São Paulo: LeYa, 2015.
- BERCOVICI, Gilberto. Parecer sobre a inconstitucionalidade da medida provisória da liberdade econômica (Medida Provisória no 881, de 30 de abril de 2019). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 173-202, mar./ago. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto**. Mandado de Injunção 7300, voto vencedor do redator do Mandado de Injunção 7300, Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, [2021?]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-mi-7300.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.
- BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.
- BRYNJOLFSSON, Erik; McFEE, Andrew. **A Segunda era das máquinas: trabalho, progresso e prosperidade em uma época de tecnologias brilhantes**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- BRYNJOLFSSON, Erik; McAFEE, Andrew. **Novas tecnologias versus empregabilidade: como a revolução digital acelera a inovação, desenvolve produtividade e transforma de modo irreversível os empregos e a economia**. São Paulo: M.Books, 2014.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Desenvolvimento tecnológico e mercado de trabalho: digitalização e relação homem-máquina: mudanças e tendências na legislação em nível global**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2021. (Série documentos técnicos, jun. 2021, n. 23).
- CHAHAD, José paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Rev. C&Trópico**, [s. l.], v. 44, n. 2, p. 134-175, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art5). Acesso em: 02 set. 2021.

CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel (coord.). **World inequality report 2022**. [S. l.]: World Inequality Lab, 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

CONCEITO.DE. **Conceito de viabilidade**. 2019. Disponível em: <https://conceito.de/viabilidade>. Acesso em: 25 nov. 2022.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Amanda Rutineia; POSSAMAI, Angélica Pereira; MAY, Yduan de Oliveira. Renda básica de cidadania, definida na Lei n. 10.835/2004: desafios e oportunidades para inclusão socioeconômica. *In*: GIANEZINI, Kelly; RODRIGUES, Adriane Bandeira. **Políticas públicas no século XXI**. Criciúma (SC): UNESC, 2019. p. 52-74. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/7037>. Acesso em: 02 set. 2021.

DE MASI, Domenico. **Lavorare gratis, lavorare tutti: perché il futuro è dei disoccupati**. Rizzoli: BUR Biblioteca Univ., 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Petição inicial do mandado de injunção 7300**. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/api/peca/recuperarpdf/15342805263>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DICIONÁRIO ON LINE DE PORTUGUÊS. **Viabilidade**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/viabilidade/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FORD, Martin. **Os robôs e o futuro do emprego**. Rio de Janeiro: Best Business, 2019.

FRANÇA. **Constitución Francesa de 1793**. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdíg/const_mex/const_fra.pdf. Acesso em: 07 out. 2022.

GARABINI, Vânia Mara Basilio. **Direito fundamental à renda básica universal: a segurança da renda no sistema de proteção constitucional**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan (ed.). **Exploring universal basic income**: a guide to navigating concepts, evidence, and practices. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 24 fev. 2022.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HIGÍDIO, José. Governo deve estabelecer renda básica no orçamento de 2022, decide STF. *In*: CONSULTOR jurídico. São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/governo-estabelecer-renda-basica-orcamento-2022>. Acesso em: 12 jul. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de estado eclesiástico e civil. [S.l.], [2022?]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

HOWARD, Michael W. The U.S. could help solve its poverty problem with a universal basic income. 6 jan. 2023. *In*: SCIENTIFIC AMERICAN. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/the-u-s-could-help-solve-its-poverty-problem-with-a-universal-basic-income/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de conjuntura**. Número 55 – Nota de Conjuntura 12. 2º trimestre de 2022. [S.l.], [2022?]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220509_cc_55_nota_12_indicadores_mensais_de_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

JOHNSTON, David. **Breve história da justiça**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

KEYNES, John Maynard. Possibilidades econômicas para os nossos netos (1930). *In*: KEYNES, John Maynard. **Ensaios sobre persuasão**. Nova Iorque: W. W. Norton & Cia., 1963. p. 358-373. Disponível em: http://www.geocities.ws/luso_america/KeynesPO.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021

LARSON, Rob. Os algoritmos das big techs são construídos com trabalho invisível. *In*: JACOBIN. [S.l.], 16 dez. 2022. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2022/12/os-algoritmos-das-big-techs-sao-construidos-com-trabalho-invisivel/>. Acesso em: 31 dez. 2022.

LEE, Kai-Fu. **Inteligência artificial**: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos relacionamos e vivemos. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019. p. 234-265.

LEVY, Frank; MURNAME, Richard. **The new division of labor**: how computers are changing the next job market. Princeton: Princeton University Press, 2005.

MAFFETTONE, Sebastiano; VECA, Salvatore (org.). **A Ideia de justiça de Platão a Ralws**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARGARITES, Gustavo Conde. **A Constituição da assistência social como um campo de política pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.

MAZALLI, Vanessa. O Direito à assistência social no Brasil: aspectos doutrinários e constitucionais. *In*: OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.). **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília: Fiocruz Brasília, 2015. p. 125-135.

MCKINZEY GLOBAL INSTITUTE. **Preparing Brazil for the future of work**: jobs, technology, and skills. [S.l.], March, 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Future%20of%20Organizations/Preparing%20Brazil%20for%20the%20future%20of%20work%20Jobs%20technology%20and%20skills/MGI-Future-of-Work-Brazil-Briefing-note.ashx>. Acesso em: 21 jan. 2022.

MORE, Thomas. **Utopia**. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. **A Erradicação da pobreza**: o Estado e a implementação dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: UNICEF, [2022?]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 jul. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**: erradicação da pobreza. Brasília, DF: UNICEF, [2022?]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 19 jul. 2022.

PAINE, Thomas. **Justiça agrária**. [S.l.]: Paco Editorial, 2019.

PAPA LEÃO XIII. **Carta encíclica rerum novarum**. Roma: [s.n.], 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 08 set. 2022.

PAPA PIO XI. **Carta encíclica quadragesimo anno**. Roma: [s.n.], 1931. Disponível em: https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html. Acesso em: 08 set. 2022.

PIEVE, Marcelo da. **Dignidade da pessoa humana**: constituição e cidadania. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

PLATÃO. **A República**. Belém: EDUFPA, 2000.

- RAWLS, Jonh. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos empregos**: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo. São Paulo: M. Books, 2004. Edição histórica – 10 anos.
- ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2019.
- ROCHA, Daniel Machado da. A Assistência Social como direito fundamental: uma análise da evolução a concretização judicial do benefício assistencial. **Revista da AJUFERGS**. Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 6, p. 101-135, 2009.
- ROCHA, Sônia. **Transferências de renda no Brasil**: o fim da pobreza?: evolução, efeitos e perspectivas dos programas de renda para os pobres. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos sociais são direitos fundamentais**: simples assim. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.
- ROTMAN, David. Quem é o dono dos Robôs? **MIT Technology Review Brasil**. [S. l.], ano 1, v. 04, jul. 2021.
- RUTLAND, Stacey. After Roe, Families Need Universal Basic Income More Than Ever. *In*: TIME. 13 jul. 2022. Disponível em: https://time.com/6196636/universal-basic-income-overturning-roe/?link_id=5&can_id=1d2f3752b110296a1c32c80603eeb08e&source=email-basic-income-means-freedom-of-choice&email_referrer=email_1606781&email_subject=how-basic-income-would-affect-inflation-labor-and-reproductive-rights/. Acesso em: 19 jan 2023.
- SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora. 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Algumas considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar". *In*: CONSULTOR jurídico. São Paulo, 11 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-11/direitos-fundamentais-consideracoes-direito-fundamental-renda-basica-familiar>. Acesso em: 10 dez. 2022.
- SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar". *In*: CONSULTOR Jurídico. São Paulo, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-24/consideracoes-direito-renda-basica-familiar-ii>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SCARPA, Antonio Oswaldo. **Direitos fundamentais sociais**: conteúdo essencial, judicialização e direitos sociais em espécie. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: EDIPRO, 2018.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. O que queremos de uma teoria da justiça? **Fundamento** - Revista de Pesquisa em Filosofia, Ouro Preto, MG. n. 5, p. 23-46, jul./dez. 2012. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjA_KjSiv5AhXQgpUCHXL0AhoQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.periodicos.ufop.br%2Ffundamento%2Farticle%2Fdownload%2F2321%2F1737&usg=AOvVaw19-C9ZO8GyNqzuuL7wleXH. Acesso em: 16 ago. 2022.

SILVA, Maria Ozarina da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVEIRA, Antônio Maria da. Redistribuição de renda. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 03-15, abr./jun. 1975. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/148/6309>. Acesso em: 29 nov. 2022.

SMITH, Adam. **A Riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1c2Rs6RQiLXOfDJ3EDszFdHPhNOnf26t2/view>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SMITH, Adam. **A Riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. v. 2.

SOLOVEVA, Irina. Ukraine's Basic Income: an antidote to war. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 21 abr. 2022. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2022/04/ukraines-basic-income-an-antidote-to-war/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

STANDING, Guy. **O Precariado**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. STF determina fixação de benefício de renda mínima. *In*: MIGALHAS. [S.I.], 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/344590/stf-determina-fixacao-de-beneficio-de-renda-minima>. Acesso em: 12 jul. 2021.

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

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9554>. Acesso em: 24 fev. 2022.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica de cidadania**: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIVES, Juan Luis. **Tratado del socorro de los pobres**. Traducido al castellano por Juan de Gonzalo. Valencia: La Imprenta de Benito Monfort, 1781.

WEDY, Gabriel. Os Conceitos de Rawls e Trubek e o desenvolvimento sustentável. *In*: CONSULTOR JURÍDICO. 6 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-06/ambiente-juridico-conceitos-rawls-trubek-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

WIDERQUIST, Karl. The essential reason i support UBI. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 29 jul. 2021. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2021/07/the-essential-reason-i-support-ubi/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

WIDERQUIST, Karl. A Simple solution to end the labor shortage in five minutes. *In*: BASIC INCOME EARTH NETWORK. 16 jul. 2021. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2021/07/a-simple-solution-to-end-the-labor-shortage-in-five-minutes/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The future of jobs report 2020**. [S. l.], 20 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022.

APÊNDICE - PROJETO DE LEI

PROJETO DE LEI

Altera a Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e seu valor deverá ser calculado levando-se em conta o grau de desenvolvimento do País e a disponibilidade de recursos.”

JUSTIFICAÇÃO

A disponibilidade de recursos para implementação ou continuidade do programa é um grande desafio para a renda básica universal. Assim, uma das lições que a história pode nos dar é depender o mínimo possível de um orçamento anual votado de forma discricionária. Uma possibilidade de se superar essa dificuldade é a criação de um fundo específico para essa finalidade.

Os fundos soberanos podem atuar sob diversas perspectivas, mas sempre, de alguma forma, contribuem para o desenvolvimento do país a que pertencem. A lei 11.887, de 24 de dezembro de 2022, ao instituir o Fundo Soberano do Brasil – FSB,

o fez como sendo um fundo especial de natureza contábil e financeira e com a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, de formar poupança pública, de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e de fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.³³² Apesar de sua criação, o FSB restou extinto em 2019 com o advento da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A Lei, em seus art. 6º e art. 19, inciso III, respectivamente, extinguiu o Fundo soberano do Brasil e revogou integralmente a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.³³³

Desse modo, retornou a padecer o Brasil de instrumento, que, se bem utilizado, poderia contribuir para o desenvolvimento da economia nacional. Sendo um Fundo Soberano por definição um fundo público, parece ter sido enquadrado como intervenção indevida do Estado na economia, o que pode ter justificado sua extinção.

Assim, o que se propõe é a recriação do FSB, todavia, com o principal objetivo de ser a fonte de recursos para financiar a RBU no Brasil. Nesse sentido, temos o precedente do estado americano do Alasca, que, desde a década de 1970, desenvolve e aprimora sistemática nesse sentido. O que lá se procedeu foi destinar a uma conta em separado, em nome do Estado, as receitas provenientes da exploração dos recursos naturais do Estado, notadamente o petróleo. A ideia foi a de acumular o capital e de gastar apenas o montante oriundo dos rendimentos. Tendo em vista que o petróleo é uma riqueza não renovável, essa foi uma maneira de pensar não apenas na geração presente, mas também nas vindouras. Desde então o Fundo Permanente do Alasca tem ampliando o seu patrimônio, de modo a permitir que o dividendo social dele proveniente também venha sendo ampliado. Importante destacar que a distribuição ocorre em formato de uma RBU, com a única exigência de que o indivíduo resida no estado a mais de um ano.³³⁴

No Brasil, o fundo, por si só, seria a fonte de recursos para a distribuição da RBU, mas, evidentemente, ele precisa ser inicialmente financiado por alguma fonte

³³² Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.

³³³ Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

³³⁴ SUPPLY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013. 134-135.

de recursos. Além da possibilidade de destinação de alguma parcela dos recursos do orçamento da União, o ideal seria a vinculação de um tributo em específico para fomentar a criação de capital. Uma solução interessante seria tributar os dividendos oriundos da distribuição de lucros por empresas listadas na bolsa de valores do Brasil. Essa tributação, inclusive, já se encontra em discussão no Congresso Nacional, todavia, sem a previsão da destinação dos recursos para o financiamento da RBU.

Dessa forma, com relação a Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica universal no Brasil, entendemos haver necessidade de pontual modificação. A redação do seu atual § 2º do Art. 1º estabelece que 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.³³⁵

A alteração que se propõe é no sentido de adequar o texto ao posicionamento ora proposto, ou seja, não deve haver exigências de valor mínimo para o benefício, nem de vinculação do mesmo ao atendimento de despesas essenciais. Assim, considerando-se a evolução patrimonial do FSB, seria definido o valor a ser distribuído a título de RBU.

Em toda sua demais extensão, a Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004 se amolda ao ora proposto, não havendo necessidade de outras modificações. Evidentemente, para implementação dessa proposta será necessário, também, nova lei federal para recriar o FSB, dando a ele essas acomodações.

³³⁵ Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.