

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO - MESTRADO

**RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: ANÁLISE  
COMPARADA DA LITERATURA DO BRASIL,  
ESTADOS UNIDOS E HOLANDA**

**FERNANDO JOSÉ GOMES FREITAS**

Rio de Janeiro

Março de 2019

FERNANDO JOSÉ GOMES FREITAS

**RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: ANÁLISE  
COMPARADA DA LITERATURA DO BRASIL,  
ESTADOS UNIDOS E HOLANDA.**

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO

ORIENTADORA: Celia de Andrade Lessa Kerstenetzky

Março de 2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

F862 Freitas, Fernando José Gomes  
Renda Básica de Cidadania: análise comparada da literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda / Fernando José Gomes Freitas. – 2019.  
105 p. ; 31 cm.

Orientador: Celia de Andrade Lessa Kerstenetzky.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.  
Bibliografia: f. 100 – 105.

1. Renda Básica de Cidadania. 2. Pobreza. 3. Distribuição de renda. I. Kerstenetzky, Celia de Andrade Lessa, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 323.6

FERNANDO JOSÉ GOMES FREITAS

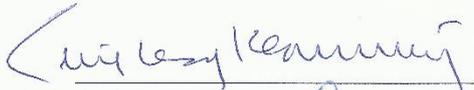
**RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: ANÁLISE  
COMPARADA DA LITERATURA DO BRASIL,  
ESTADOS UNIDOS E HOLANDA.**

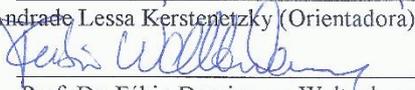
Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO

Data: 28/03/2019

BANCA EXAMINADORA:

  
Prof. Dra. Celia de Andrade Lessa Kerstencizky (Orientadora)

  
Prof. Dr. Fábio Domingues Waltenberg

  
Prof. Dr. João Luiz Maurity Saboia

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos professores do Instituto de Economia da UFRJ por todo o aprendizado e apoio desde o início da graduação até o final do mestrado. Nesse ambiente, passei bons anos de minha vida, fiz bons amigos e convivi com grandes pessoas que me ensinaram a compreender a economia política. Um ponto especial foi a receptividade e humildade dos professores do Instituto em me auxiliar sempre que necessário, proporcionando um ambiente agradável de aprendizado.

Em especial, agradeço a minha orientadora Celia Kerstenetzky pela disponibilidade, auxílio durante a dissertação e pelo aprendizado na sala de aula. Esse trabalho foi sendo desenvolvido ao longo de dois anos com a ajuda dela em múltiplos aspectos, desde a estrutura até a definição apropriada de conceitos utilizados no texto. As aulas oferecidas pela professora no mestrado me ensinaram muito sobre as políticas do Estado do Bem-Estar. Também agradeço a oportunidade de ter sido tutor na disciplina de Introdução às Ciências Sociais, ministrada pela professora Celia, para graduação no Instituto.

Gostaria de agradecer também aos membros da banca: professores Fábio Waltenberg e João Saboia. Fábio acompanhou o desenvolvimento do trabalho e deu valiosas dicas durante a minha banca de qualificação. João Saboia tem sido um grande amigo desde 2016, quando foi meu orientador de monografia na graduação. Ele me deu apoio decisivo para que eu me dedicasse ao tema da Renda Básica. Agradeço pelo amparo desde as primeiras conversas sobre a monografia, também pela disponibilidade, simpatia e conhecimento.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). Com a oportunidade da bolsa de mestrado da CAPES pude me dedicar exclusivamente ao mestrado. Isso foi essencial para que eu pudesse aprender mais durante o período.

Meus pais, Selma e José, e minha irmã Carolina deram todo o apoio para que eu pudesse chegar até o final desse mestrado. Meus pais tiveram o grande mérito de oferecer todas as oportunidades para que eu pudesse concluir essa pós-graduação, tive o pequeno mérito de conseguir aproveitar de forma apropriada. Minha irmã Carolina sempre esteve presente para me ensinar muitas coisas, inclusive sobre o mundo acadêmico.

A minha companheira Clarissa contribuiu de muitas formas para esta dissertação. Ela compartilha comigo o interesse pela Renda Básica há anos. Também me deu dicas importantes

sobre a estrutura do texto e de revisão da escrita. No mais, viveu comigo as alegrias e incertezas desse período de mestrado. Muito obrigado por tornar tudo melhor.

Por que não haveriam de ser gente, possuir uma cama igual à de seu Tomás da bolandeira? Fabiano franziu a testa: lá vinham os despropósitos. Sinhá Vitória insistiu e dominou-o. Porque haveriam de ser sempre desgraçados, fugindo no mato como bichos? Com certeza existiam no mundo coisas extraordinárias. Podiam viver escondidos, como bichos? Fabiano respondeu que não podiam.

- O mundo é grande.

Realmente para eles era bem pequeno, mas afirmavam que era grande - e marchavam, meio confiados, meio inquietos.

Graciliano Ramos, "Vidas Secas"

## Resumo

Esta dissertação explora a literatura da renda básica no Brasil, Estados Unidos e Holanda. A análise argumentativa de cinco das principais publicações desses países sugere que há problemas nacionais distintos em que o benefício universal poderia ser a solução comum. No caso brasileiro, a pobreza é a principal temática, a argumentação tem eixo social. No caso dos Estados Unidos, a inefetividade das políticas *workfare* em combater a pobreza é ponto-chave, a argumentação assume eixo social e pró-eficiência. No caso holandês, o combate ao desemprego é objetivo primário, com a pobreza em segundo plano, o eixo argumentativo é econômico e secundariamente social.

**Palavras-chave:** Renda Básica de Cidadania, Pobreza, Redistribuição de Renda, Desemprego.

## Abstract

This Master's thesis explores basic income literature in Brazil, the United States and the Netherlands. The comparative argumentative analysis of five major publications of these countries shows that there are distinct national problems in which the universal benefit could be the common solution. In the Brazilian case, poverty is the main theme, the argument has a social axis. In the case of the United States, the ineffectiveness of workfare policies in combating poverty is a key point, the axis is pro-efficiency and social. In the Dutch case, combating unemployment is a primary objective, with poverty in the background, the argumentative axis is economic and secondarily social.

**Keywords:** Universal Basic Income, Basic Income Guarantee, Poverty, Income Redistribution, Unemployment.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Referencial teórico .....</b>	<b>16</b>
1.1 Estado e benefícios não contributivos .....	16
1.2. Críticas a programas de transferência de renda condicionada.....	18
1.2.1. Crítica do <i>workfare</i> .....	19
1.2.2. O caso brasileiro do Programa Bolsa Família (PBF) .....	20
1.3. A Renda Básica de Cidadania .....	23
1.3.1. Comparativo com o imposto de renda negativo .....	24
1.3.2. Comparativo com políticas condicionadas .....	26
1.4. Breve histórico das experiências aplicadas com a política de Renda Básica .....	27
<b>2. Objetivos e metodologia .....</b>	<b>31</b>
2.1. As perguntas da pesquisa.....	31
2.2. O papel do pesquisador.....	32
2.3. Critérios de seleção das literaturas nacionais .....	32
2.3.1. Critério quantitativo.....	33
2.3.2. Critério de Impacto Histórico .....	34
<b>3. A literatura brasileira da Renda Básica de Cidadania .....</b>	<b>35</b>
3.1. Antonio Maria da Silveira e o artigo “Redistribuição de renda” .....	35
3.2. Lena Lavinias e Ricardo Varsano com o texto “Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza” .....	37
3.3. Eduardo Suplicy e o livro “Renda de Cidadania: A saída é pela porta” .....	40
3.4. Luciene Burlandy e o artigo “Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional” .....	43
3.5. Walquiria Rego e Alessandro Pinzani com o livro “Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania” .....	45
3.6. Análise da literatura brasileira .....	48
<b>4. A literatura dos Estados Unidos sobre Renda Básica .....</b>	<b>53</b>
4.1. John Galbraith e o livro “Sociedade da Abundância” .....	53
4.2. Milton Friedman e o livro “Capitalismo e Liberdade” .....	55
4.3. Martin Luther King e o livro “Para onde vamos a partir daqui: caos ou comunidade?” .....	57
4.4. James Tobin e o artigo “Limitando o tamanho da desigualdade” .....	60
4.5. Karl Widerquist e o artigo “Uma falha de comunicação: O que podemos aprender sobre os experimentos de Imposto de Renda Negativo?” .....	62

4.6. Análise da literatura dos Estados Unidos .....	68
<b>5. A literatura holandesa sobre Renda Básica .....</b>	<b>73</b>
5.1. Robert Jan Van Der Veen e o artigo “Liberdade real versus reciprocidade: Visões concorrentes sobre a justiça de uma Renda Básica incondicional” .....	73
5.2. Robert Jan Van der Veen e Loek Groot e o livro “Renda Básica na Agenda: Objetivos e Chances Políticas” .....	76
5.3. Loek Groot e o livro “Renda Básica, Desemprego e Justiça Compensatória” .....	80
5.4. Robert Jan Van der Veen e Loek Groot e o artigo “Pós-productivismo e Estados de Bem-Estar Social: Uma Análise Comparativa” .....	86
5.5. Rutger Bregman e o livro “Utopia para Realistas: Como construir um mundo melhor” .....	89
5.6. Análise da literatura da Holanda .....	91
<b>Conclusão .....</b>	<b>95</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>100</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

AFDC - Aid to Families with Dependent Children

BIEN - Basic Income Earth Network

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMS - Organização Mundial da Saúde

PAC - Ação Coordenada de Combate à Pobreza

PBF - Programa Bolsa Família

PGRM - Programas de Garantia de Renda Mínima

PIB - Produto Interno Bruto

SAN - Segurança Alimentar Nutricional

TANF - Temporary Assistance for Needy Families

WRR - Netherlands Scientific Council for Government Policy

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese das principais obras de literatura do Brasil (1975-2014) .....	49
Tabela 2 - Síntese das principais obras de literatura dos Estados Unidos (1958-2005) .....	69
Tabela 3 – Variáveis principais do Estado de Bem-Estar pós-produtivista amplo.....	87
Tabela 4 – Variáveis principais do Estado de Bem-Estar pós-produtivista restrito.....	88
Tabela 5 - Síntese das principais obras de literatura da Holanda (1998 – 2017) .....	92

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, 1970 a 2017.....	51
Gráfico 2 - Taxa de Pobreza no Brasil (%), 1976 – 2014.....	51
Gráfico 3 - Demanda inelástica por trabalho no Imposto de Renda Negativo.....	65
Gráfico 4 - Demanda elástica por trabalho no Imposto de Renda Negativo.....	65
Gráfico 5 - Demanda elástica por trabalho e elasticidade incerta de oferta com o Imposto de Renda Negativo.....	66
Gráfico 6 - Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos, 1955 a 2017.....	71
Gráfico 7 - Taxa de pobreza nos Estados Unidos, 1959 a 2017.....	71
Gráfico 8 – Distribuição temporal das publicações de renda básica.....	80
Gráfico 9 – O nível da Renda Básica (B) e da demanda de trabalho (L) como função dos impostos (t).....	83
Gráfico 10 – Relação entre desigualdade de renda e problemas sociais.....	90
Gráfico 11 – Taxa de desemprego, desemprego de longo prazo e crescimento econômico da Holanda (1985-2015) .....	93
Gráfico 12 – Taxa de pobreza na Holanda (2000-2015) .....	94
Gráfico 13 – Taxa de Pobreza (%) com os critérios do Banco Mundial (US\$ 1,90 por dia) para Brasil, Estados Unidos e Holanda no período 1985-2015.....	97

Gráfico 14 – Taxa de desemprego (%) para Brasil, Estados Unidos e Holanda no período 1980-2015.....98

Gráfico 15 – Taxa de desemprego de longo prazo (%) para Estados Unidos e Holanda no período 1985-2015.....98

## **QUADROS**

Quadro 1 – Os quatro tipos ideais de políticas de mercado de trabalho e seguridade social.....77

## **Introdução**

Esta dissertação pretende explorar a diversidade de argumentos e objetivos encontrados na literatura de Renda Básica de Cidadania de três países com a política em funcionamento: Brasil, Estados Unidos e Holanda. Foram selecionados cinco das mais relevantes publicações desses países para análise de sua lógica argumentativa a favor da política incondicional. Com isso, o objetivo é verificar se essa mesma política pública pode adquirir um eixo argumentativo distinto para cada contexto nacional. Caso exista, destacá-lo e observar se há alguma convergência entre os países.

Para que a análise seja possível, o capítulo 1 estabelece o referencial teórico que justifica a existência de benefícios não contributivos. A partir disso, são detalhadas e comparadas as diferentes modalidades dessas políticas, com condicionalidades e sem condicionalidades. No primeiro caso, serão verificadas também críticas às condicionalidades ligadas a trabalho e de outros tipos. No segundo caso, será definido o que é compreendido como renda básica de cidadania, além de uma variante, o imposto de renda negativo. A seção 1.4. desse capítulo detalha os países com experiências aplicadas e seu funcionamento.

O capítulo 2 estabelece a metodologia de análise, o critério de seleção dos textos e as hipóteses do trabalho. Os capítulos 3, 4 e 5 apresentam uma síntese das argumentações dos mais relevantes textos de apoio à política de renda universal, as seções finais de cada capítulo são dedicadas à análise das literaturas nacionais.

O terceiro capítulo, sobre o Brasil, contém os textos: Silveira (1975), Lavinias & Varsano (1997), Suplicy (2002), Burlandy (2007) e Rego & Pinzani (2014). O quarto capítulo aborda os Estados Unidos da América e sintetiza as publicações de: Friedman (1962), King (1967), Galbraith (1969), Tobin (1970) e Widerquist (2005). O quinto capítulo se dedica à literatura da Holanda, com os cinco textos: Van Der Veen (1998), Groot & Van der Veen (2000a), Groot (2004), Van der Veen & Groot (2006), Bregman (2017). Da análise realizada na seção final de cada capítulo, verifica-se que há três eixos argumentativos: eixo social para o caso do Brasil, eixo social e pró-eficiência no caso norte-americano e, por último, eixo econômico e secundariamente social para a Holanda.

A conclusão sintetiza as hipóteses e a análise de cada contexto nacional. Além disso, aponta que a argumentação dos autores a favor da renda básica encontra respaldo em algumas estatísticas nacionais. Por último, argumenta que a única convergência clara seria de que a

política é compreendida nos três contextos nacionais como uma ferramenta de combate à pobreza.

## 1. Referencial teórico

Esse capítulo busca apresentar um panorama sobre as motivações do Estado para provisão de benefícios econômicos não contributivos. A seção 1.1. lista quais as condições socioeconômicas que justificam a existência dessa modalidade de política, além de enumerar as principais formas de atingir o público-alvo. A seção 1.2. compila críticas recorrentes ao funcionamento de políticas com condicionalidades. A seção 1.3. define a renda básica de cidadania e mostra as vantagens e desvantagens em comparação com outras políticas. Por último, a seção 1.4. aponta experiências aplicadas com a Renda Básica.

### 1.1 Estado e benefícios não contributivos

Há motivos econômicos para que o Estado atue na provisão de benefícios não contributivos. Barr (1998) aponta que há razões no âmbito da eficiência e da justiça social, principalmente porque a proteção social contributiva não contempla toda a população. Ignorar essas pessoas teria externalidades negativas, como crimes, protestos, fome e má nutrição. Assim, o conjunto da insatisfação seria ruim não apenas para os prejudicados diretamente, mas também geraria uma sociedade com conflitos e menos produtiva. Portanto, os benefícios não contributivos são necessários para preservação do tecido social e bom funcionamento econômico.

Dentre as pessoas desprotegidas, e utilizando a sociedade inglesa como base, o autor exemplifica com três grupos: o primeiro formado por pessoas que participam do sistema contributivo e são pobres, o segundo com pessoas em situações não previstas pela proteção social, e, por último, pessoas não-elegíveis para o sistema tradicional. O grupo um seria formado por pessoas que recebem montante insuficiente do Estado; o outro composto por pessoas em situações de múltipla privação, como famílias grandes com muitas crianças e pais com baixos salários; o último, formado por pessoas que não estão contempladas pelos critérios de inserção na proteção social, como uma mulher recém-divorciada sem contribuição prévia ou um jovem adulto que deixou a escola. Aumentar a provisão do sistema contributivo não melhoraria a situação dessas pessoas, tampouco, esperar que elas tenham carências supridas pelo setor privado.

No âmbito da justiça social, Barr (1998) faz um panorama básico da interpretação libertária e socialista para benefícios não contributivos. Pelo ponto de vista dos primeiros, o autor destaca que, embora defendam a caridade como meio de combate à pobreza, há reconhecimento de que poderia ser insuficiente devido ao problema do *free rider*. Nessa

situação, muitos deixariam de contribuir com sua parcela na expectativa que outros membros da sociedade fizessem sua caridade e fosse suficiente para toda a sociedade. Assim, autores libertários, como Friedman e Hayek, não apresentam resistência aos benefícios não contributivos, tendo em vista que poderiam compensar as deficiências da caridade. Pelo ponto de vista dos socialistas, os benefícios seriam um meio para alcançar menor desigualdade de renda, indo na mesma direção de seus objetivos ideológicos.

As ideias de Rawls (1971) também oferecem interessante defesa para benefícios não contributivos no quesito da justiça social pelo viés liberal. A teoria de Rawls (1971) apresenta dois princípios-chave de justiça: liberdade e equidade. O primeiro seria referente à liberdade de associação, pensamento, expressão, possuir propriedade privada e direitos democráticos. O segundo seria assegurar que todos tivessem condições reais de exercer a liberdade, oferecendo oportunidades iguais a todos. Do segundo deriva o princípio da diferença, o qual afirma que a sociedade deveria compensar os menos privilegiados em termos de oportunidades e liberdades.

Barr (1998) divide os benefícios não contributivos em duas modalidades: condicionados e universais. O primeiro seria utilizado principalmente para alívio da pobreza e distribuição de renda. Já os universais seriam comumente utilizados para alívio de pobreza, solidariedade social, provisão de renda durante períodos do ciclo de vida das pessoas, e, também podem ser redistributivos caso seja financiado com tributação progressiva.

As duas modalidades têm de ser pensadas considerando três características de benefícios não contributivos: o valor oferecido pela política, o público-alvo e o custo total. Sobre o valor, há de ponderar se é adequado às necessidades de renda do indivíduo, além disso, qual o estigma que o beneficiário pode estar sujeito. Em relação ao público-alvo, é importante ocorrer equidade vertical; ou seja, ser direcionado apenas aos beneficiários contemplados pelo objetivo da política; e, além disso, equidade horizontal, garantir que todas as pessoas de mesma faixa de renda possam receber o mesmo valor. Por último, há de se considerar o custo total, o qual é consequência da escolha do valor, do tamanho do público-alvo e também do quanto vai ser destinado à gestão e administração, visando melhorar a eficiência.

Há distintas formas de atingir o público-alvo de forma mais efetiva. Barr (1998) destaca três modos: renda, indicadores e autosegmentação.

A focalização pela renda consiste em assumir que as pessoas com mais necessidade são as que possuem menor renda monetária. Esse modelo é considerado eficiente por permitir focar exatamente os mais pobres. Porém, há diversas críticas: a) cria desincentivos ao trabalho e à

poupança devido à armadilha da pobreza, na qual ganhar mais renda gera perda nos ganhos pelo programa social, assim, buscar acumular mais renda diminuiria parte considerável da renda total possível; b) estigma associado à dependência monetária de um benefício do governo oferecido apenas aos pobres; c) a invasão de privacidade e a dificuldade de cálculo de renda do indivíduo; isso se torna especialmente difícil em países pobres com mercados de trabalhos com grande informalidade, nos quais os rendimentos não se tornam claros para o Estado.

A segmentação através de indicadores busca verificar quais são as condições que podem levar pessoas a uma situação de extrema vulnerabilidade, assim, qualquer pessoa identificada nesse contexto seria elegível para o benefício. Alguns exemplos para os indicadores: pais jovens desempregados com filhos, deficientes físicos ou mentais, indivíduos sem moradia. Há algumas vantagens em relação à focalização pela renda: exigiria menos custos administrativos, além de apresentar menores desincentivos ao trabalho e poupança. Entretanto, apresenta problemas: a) equidade horizontal, nem todas as pessoas pobres com a mesma faixa de renda podem possuir as mesmas características; b) equidade vertical, os mais necessitados em termos de renda podem não ser detentores dos requisitos.

A autossegmentação consiste em direcionar a política para bens consumidos pelos mais pobres através de subsídios, ou, através do estímulo a condutas desejadas, com benefícios condicionados. A estratégia do subsídio pode funcionar, mas fica restrita a bens com elasticidade-renda negativa e que representem uma parcela considerável da renda dos pobres, caso contrário, será um enorme gasto com pouco resultado. Sobre impor condicionalidades, pode estimular condutas positivas, tal como a busca por trabalho ou frequência escolar. Entretanto, há críticas: a) Há falhas nas condicionalidades, nem todos os pobres podem estar aptos ao cumprimento delas; b) Seria injusto por privilegiar certos tipos de conduta, ferindo a autonomia individual.

Portanto, segundo Barr (1998) benefícios não contributivos são necessários para a preservação do tecido social e o bom funcionamento econômico, podendo ser universais ou condicionados. Para além disso, a melhor forma de atingir o público-alvo da política deve ser ponderada considerando a equidade horizontal e vertical. Os meios para focalização são renda, indicadores e auto segmentação.

## **1.2. Críticas a programas de transferência de renda condicionada**

Essa seção aborda duas modalidades de política condicionadas, a primeira com contrapartidas rígidas ligadas ao mercado de trabalho, a segunda com condicionalidades leves

relativas a educação e saúde. A partir disso, o objetivo é verificar quais as principais críticas observadas no funcionamento das mesmas.

### 1.2.1. Crítica do *workfare*

Barr (1998) compila resultados e críticas de políticas com condicionalidades ligadas a trabalho em funcionamento nos Estados Unidos. Para o autor, haveria dois tipos de críticas recorrentes: os problemas de incentivo a trabalho e poupança, além da efetividade em retirar as pessoas da pobreza. As conclusões evidenciam os problemas dos benefícios não contributivos existentes e a necessidade de pensar novas políticas.

Um dos pontos-chave seria o desincentivo ao trabalho. Barr (1998) aponta que a política *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) dos Estados Unidos, substituída em 1996 pelo *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF), poderia ilustrar o dilema entre o valor do benefício e a oferta de trabalho. De acordo com o autor, há correlação negativa entre as duas variáveis. Levy (1979 apud Barr, 1998), ao analisar diversos programas condicionados do mesmo país, aponta que, embora as contrapartidas forçassem beneficiários a ofertar mais horas de trabalho, também incentiva não beneficiários em situação de pobreza a trabalhar menos visando ser incluídos no público-alvo das políticas. Portanto, considerando os autores para o caso norte-americano, as condicionalidades muito restritas podem levar a desincentivo ao trabalho.

Será que o desincentivo seria tamanho a ponto de explicar o aumento de beneficiários desde a década de 1970? Ainda nesse viés, essas políticas afetariam o planejamento familiar? Moffit (1992 apud Barr, 1998) nega a primeira hipótese, para ele não é possível apontar essa influência diretamente, haveria outras causalidades muito mais relevantes. Sobre a segunda pergunta, Bradshaw e Miller (1991 apud Barr, 1998) apontam que não há evidência para provar qualquer intenção de mulheres de terem mais filhos para serem aptas ao benefício.

A partir da experiência dos Estados Unidos e do Reino Unido com programas com condicionalidades, ligadas principalmente a trabalho, emergem fatores comuns para a falha das políticas em retirar as pessoas da pobreza. De acordo com Barr (1998) e os estudos compilados por ele, as críticas seriam: a) valor baixo do benefício, b) o público-alvo não contempla todos os necessitados e c) nem todos os pobres podem estar informados do seu direito a receber o benefício, ou podem ter sido excluídos deliberadamente por problemas financeiros ou gestão. Para além disso, também há problemas recorrentes ao definir a linha de pobreza, o valor ofertado pela política e o público-alvo. O benefício pode continuar sendo motivo de estigma.

### 1.2.2. O caso brasileiro do Programa Bolsa Família (PBF)

Ao verificar políticas condicionadas que não são ligadas ao *workfare*, resultados diferentes emergem. De acordo com Barrientos, Hulme e Hanlon (2010) o Programa Bolsa Família (PBF) seria um exemplo de política com condicionalidades fracas, na qual o não cumprimento de contrapartidas não implica o desligamento imediato. As condicionalidades são frequência escolar mínima de 75% para crianças e adolescentes, acompanhamento pré-natal de gestantes, acompanhamento de saúde e nutricional das mesmas e manutenção da carteira de vacinas das crianças atualizada.

No âmbito do desincentivo ao trabalho, Oliveira e Soares (2013) buscam verificar se ocorre no caso brasileiro. De forma sintética, os autores negam que exista o efeito preguiça (*sic*), embora ocorram mudanças na oferta de horas de trabalho. Ao decompor as mudanças do mercado de trabalho, é possível observar: mulheres têm oferta mais elástica do que homens, crianças tendem a trabalhar menos e há diferenças no impacto entre cidades ricas e pobres.

Por “questões culturais”, Oliveira e Soares (2013) apontam que, com o benefício, as mulheres passam a dedicar mais horas ao trabalho doméstico do que no mercado de trabalho. Sobre as crianças, o benefício teve sucesso em reduzir o trabalho infantil e aumentar a permanência na escola. Por último, cidades mais pobres e com mercado de trabalho predominantemente informal tendem a ser mais afetadas pela elasticidade no mercado de trabalho. Portanto, os autores consideram que não há desincentivo ao trabalho, mas mudanças positivas na organização do mercado.

Sobre o impacto no planejamento familiar, Alves e Cavenaghi (2013) não encontram uma relação positiva entre ser beneficiária do programa e taxa de fecundidade. Pelo contrário, a taxa de fecundidade para famílias com renda até um quarto de salário mínimo caiu de 4,6 filhos em 2000 para 3,3 em 2010. Os autores argumentam que o PBF proporcionou renda, educação e inclusão social, auxiliando na queda desse indicador.

Por último, em relação ao número de beneficiários e à pobreza. Embora o número absoluto de beneficiários tenha subido desde 2004 até hoje, Souza e Osorio (2013) verificam a redução da pobreza para o período de 2003 a 2011, enquanto Pero e Cruz (2016) a decompõem e apontam o papel do PBF nela. Para o período, Souza e Osorio (2013) apontam que a extrema pobreza e a pobreza somadas caíram de 23,9% a 9,6%. Indicam também que as regiões Norte

e Nordeste concentram metade dos pobres, embora sejam um quinto da população brasileira. De forma complementar Pero e Cruz (2016) destacam que o PBF foi responsável por 34,9% da redução da pobreza no meio rural no período de 2001 a 2013, enquanto foi menor no meio urbano (15%) e nas regiões metropolitanas (5,6%).

Assim, segundo essas análises o PBF teve impactos positivos nos seus beneficiários. Ao contrário do que sugerem as críticas, não criou desincentivo ao trabalho, não aumentou a fecundidade e auxiliou na redução da pobreza, especialmente no ambiente rural. Entretanto, o programa ainda é criticado por outras razões: a) efetividade das condicionalidades, b) o desenho da política, c) estigma.

A efetividade das condicionalidades e da focalização são questionadas por Kerstenetzky (2009). Sobre as condicionalidades, Kerstenetzky (2009) argumenta que elas podem não ter o efeito desejado de interromper o ciclo da pobreza, uma vez que o serviço público não é de boa qualidade, especialmente a educação e a saúde, além de sua oferta ser insuficiente e desigual.

O desenho da política é criticado por Lavinhas, Cobo e Gentil (2015). As autoras criticam o benefício não estar inserido na constituição, tampouco o critério de reajuste. Além disso, argumentam sobre o excedente de pessoas não contempladas. As duas primeiras críticas fazem com que a conjuntura político-econômica determine a existência da política, assim como seus reajustes. Sobre o excedente de pessoas, em 2015 havia 36 milhões cadastradas no PBF à espera do benefício, as mesmas não foram incluídas por falta de verba para ampliação da política, reforçando novamente a dependência do PBF em cada conjuntura e governo.

Rego e Pinzani (2013) identificam momentos chave de estigma dos beneficiários residentes em locais pobres do norte de Minas Gerais e no sertão nordestino, áreas predominantemente rurais. Os autores observam que o termo “beneficiário” é pejorativo e não deveria ser utilizado. Uma vez que as mulheres receptoras sustentam um núcleo familiar em situação precária, um trabalho extremamente duro, “bolsista” seria um termo melhor. O relacionamento com prefeitos e gestores da política é reprodutor de estigmas, os burocratas comissionados não são capacitados para a função que exercem, utilizam linguagem inadequada e humilham as beneficiárias. Assim, Rego e Pinzani (2013) alertam que essa atividade deveria ser exercida por pessoas capacitadas para a situação, tal como assistentes sociais.

Rego e Pinzani (2013) destacam que há incapacidade de relatar problemas ou impressões pessoais sobre a política para autoridades locais e federais, assim como não há organização política ou compartilhamento de experiência entre as beneficiárias. Uma melhor comunicação sobre questões relativas ao benefício poderia ser desenvolvida com o auxílio de pessoas capacitadas nos órgãos públicos. A última medida poderia ainda ajudar a desenvolver consciência política, uma vez que as beneficiárias não se compreendem como cidadãs e tem pouco entendimento do que a palavra poderia significar.

Marins (2017) observa os principais fatores de estigma na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, no município de Itaboraí. A autora indica que há estigma entre as beneficiárias, com o gasto da renda, entre os gestores do programa e relevante recorte de gênero. Há uma série de características que determinam quem deveria receber e quem não seria digno segundo a análise a partir da comunidade, dentre elas: idade, caso jovem poderia trabalhar e não depender do benefício; tipo de família, mais crianças tornaria justificável; bens materiais, ter muitos bens não seria pobre; condições de trabalho, ter membros da família em empregos formais tiraria a necessidade da renda extra. Para além disso, as mulheres são julgadas pela forma de gasto da renda, com gastos pessoais sendo condenáveis, enquanto gastos relacionados ao papel materno seriam aceitos.

Marins (2017) verifica também a falta de preparo das autoridades locais responsáveis pelo cadastro no benefício, com julgamentos morais, humilhações e critérios pouco objetivos sobre quem seria merecedor da política, deixando as regras oficiais em segundo plano. No âmbito do gênero, homens com família beneficiária da política são estigmatizados de forma distinta, pois supostamente teriam falhado no seu papel de provedor de renda. Assim, mulheres são frequentemente estigmatizadas em relação ao seu papel materno, enquanto homens são associados a falhas no mercado trabalho.

Portanto, as políticas de transferência de renda condicionada podem ter resultados positivos, mas apresentam problemas recorrentes, tanto com as contrapartidas *workfare*, quanto com outras modalidades. De forma sucinta, ineficiências em atingir todos os necessitados, valor baixo do benefício e estigma associado à sua dependência são os problemas mais recorrentes. Essas críticas têm reforçado o questionamento dessas políticas e a busca por novas modalidades de proteção social.

### 1.3. A Renda Básica de Cidadania

No contexto da crítica às políticas condicionadas, uma ideia que tem sido discutida é a da renda básica universal. De acordo com Van Parijs e Vanderborght (2017, p. 4), a Renda Básica de Cidadania pode ser definida como uma renda paga em dinheiro para cada membro individual de uma sociedade, independentemente de renda de outras fontes e sem condicionalidades. Essa definição enfatiza um aspecto intrínseco da política, a incondicionalidade. Os mesmos autores também destacam outras características desejáveis: paga em dinheiro, individual, universal e sem contrapartidas.

A provisão em dinheiro é defendida por quatro razões: conveniência, eficiência, motivações econômicas e liberdade. Essa forma do benefício seria mais conveniente, pois pagamentos podem ser feitos eletronicamente com facilidade, sem dificuldades que poderiam existir com o armazenamento e provisão de bens. A eficiência decorre de o pagamento não ficar sujeito às pressões de atores locais, que poderiam controlar e influenciar a transação, gerando corrupção e ineficiência. O pagamento em dinheiro cria potencial econômico na medida que oferece poder de compra para regiões pobres, permitindo aos beneficiários maiores possibilidades de produção e compra de bens locais. Por último, no âmbito da liberdade, o benefício pode ser gasto da forma que o indivíduo achar conveniente, deixando-o livre com suas escolhas e necessidades.

A provisão individual defendida por Van Parijs e Vanderborght tem duas características: paga a todos os indivíduos e com valor independente da composição familiar. O pagamento para todas as pessoas tem o poder de conferir liberdade, permitindo que, com a subsistência assegurada, seja possível garantir liberdade de decisão real. No âmbito da composição familiar, os autores destacam a importância de oferecer o mesmo valor para uma pessoa que mora sozinha e para quem vive em uma unidade familiar. Os motivos alegados para isso decorrem da dificuldade em verificar a composição de uma unidade familiar e evitar a redução nos benefícios de quem optar por dividir a residência com outras pessoas. Dado que, nos sistemas atuais de benefícios condicionados, pessoas morando sozinhas podem receber maiores benefícios em relação às pessoas morando juntas, desencorajando a segunda escolha.

A universalidade do benefício tem três grandes méritos: o fator de ser pago a todos, permitir ser livre no mercado de trabalho e não desencorajar a participação no mesmo. A abrangência do benefício permite que ele seja provido sem critérios arbitrários e clientelismo, além de poupar custos de gerenciamento sobre quem deveria receber. Além disso, oferecer o

benefício a todos evita a criação de estigmas, aumentando a coesão social. No âmbito do mercado de trabalho, permite evitar empregos com situações degradantes, o indivíduo pode esperar até ter oportunidades de emprego adequadas e que ofereçam segurança. De qualquer maneira, pode se dedicar a atividades arriscadas ou de menor remuneração caso queira, na medida em que não afetará o rendimento recebido do benefício universal.

Em relação à ausência de contrapartidas, o principal argumento é a comparação com os benefícios atuais condicionados a trabalho. Os autores argumentam que esse benefício pode gerar uma armadilha do emprego, na medida em que garante mão de obra para funções que podem não ser atrativas, mas que são exercidas devido à obrigação da contrapartida. Assim, um benefício incondicional poderia libertar as pessoas dessas funções e afastar a escolha, por necessidade, de empregos degradantes.

Entretanto, o modelo de Renda Básica de Cidadania defendido por Van Parijs e Vanderborght, dois dos principais autores da área, não é o único. Outras políticas também são defendidas e têm apelo popular, como a manutenção das políticas condicionadas ou o imposto de renda negativo. Assim, cabe a comparação entre as vantagens e desvantagens desses dois modelos.

### **1.3.1. Comparativo com o imposto de renda negativo**

Van Parijs e Vanderborght (2017) apontam que o primeiro a propor esse conceito foi Antoine Cournot, matemático e economista do século XIX, mas o modelo contemporâneo foi popularizado por Friedman (1962). A versão do economista monetarista foi responsável por um intenso debate nos Estados Unidos, levando a ideia a se tornar proposta de governo e ser utilizada em experimentos estaduais e municipais. Após essa efervescência das décadas de 60 e 70, a popularidade da ideia diminuiu, mas ainda há autores advogando pela mesma.

O imposto de renda negativo pode ser compreendido como um modelo de implementação da renda básica. O funcionamento consiste em definir uma linha de renda: pessoas com renda abaixo desse patamar passam a receber o benefício, enquanto pessoas acima arcam com o financiamento. As vantagens são o funcionamento simples, ausência de condicionalidades, benefício em dinheiro, focalização em quem mais necessita e a pequena interferência na economia de mercado. Pelo lado das desvantagens, não há universalidade, há custos de informação em obter a renda exata das pessoas, existe a armadilha de pobreza e, além disso, exige planejamento dos beneficiários com a renda recebida anualmente.

Dentre as vantagens, cabe detalhar o funcionamento simples, a ausência de condicionalidades e o benefício em espécie. Sobre as duas primeiras, para receber o imposto negativo, basta estar abaixo da linha de renda estipulada, não é necessário realizar nenhuma tarefa ou contrapartida. Os modelos de imposto negativo mantêm o benefício em espécie, permitindo que tenha as mesmas virtudes da renda básica nesse quesito também: conveniência, eficiência, motivações econômicas e liberdade.

Pelo lado das desvantagens, não há universalidade, pois os beneficiários são apenas pessoas com renda abaixo do valor mínimo. Assim, a política se mantém restrita e direcionada aos pobres, com todo o estigma que esse recorte pode gerar aos bolsistas. Além disso, em países com mercado de trabalho informal há grande dificuldade em apontar qual seria a renda exata do indivíduo. Ela acabaria por depender de autodeclaração e é comum variação mensal do valor. Assim, poderiam ocorrer dificuldades para verificar quem deve receber o benefício e o montante devido.

A armadilha de pobreza existe no imposto de renda negativo porque o valor ganho através da política diminui conforme a renda da pessoa cresce. Desta maneira, gera uma situação em que não há estímulo ao trabalho, dado que, com o esforço adicional do emprego, a renda total poderia crescer pouco, considerando o aumento de salário e a consequente diminuição do valor do benefício. Portanto, restringe a liberdade da pessoa beneficiária dessa política.

A organização da política é ligada ao imposto de renda, o qual ocorre com periodicidade anual. O modelo de Friedman (1962) propõe que o valor da transferência seja pago de forma anual também, o que poderia exigir dos beneficiários uma capacidade de planejamento financeiro elevada. Portanto, seria um pagamento *ex post*, complementando a renda anual dos indivíduos. O modelo de Van Parijs e Vanderborght (2017) advoga que o benefício seja semanal ou mensal, permitindo maior flexibilidade e liberdades aos indivíduos. Nesse caso, a renda básica seria paga *ex ante* qualquer outra renda.

Portanto, o modelo de renda básica através do imposto de renda negativo mantém três das quatro características essenciais citadas por Van Parijs e Vanderborght (2017): incondicionalidade, paga em dinheiro, individual. A principal diferença está na ausência de universalidade, embora existam diferenças em relação à armadilha da pobreza e da periodicidade do benefício.

### 1.3.2. Comparativo com políticas condicionadas

Essa modalidade de política é a mais popular nos séculos XX e XXI, adotada em países diversos. A proposta é oferecer o benefício em contrapartida a atos específicos do beneficiário, como a busca por emprego ou presença em escolas ou cursos profissionalizantes. Essa seção retoma problemas vistos na seção 1.2, com os fatores negativos recorrentes dessa modalidade, veremos quais são as vantagens e desvantagens em relação à renda básica.

Pelo lado das vantagens, a política com condicionalidades permite atingir uma população específica com orçamento menor. As contrapartidas podem induzir um comportamento desejável dos beneficiários também. No aspecto das desvantagens, há críticas em relação à própria focalização, sobre o real funcionamento das condicionalidades e a armadilha da pobreza, além do estigma associado.

Com a focalização tentando atingir o objetivo de beneficiar os mais necessitados, pode ocorrer problemas de exclusão indevida. Isso ocorre porque, ao exigir maior número de documentos, comprovação de baixa renda, ou contrapartidas para provar que a pessoa é realmente necessitada, haverá exclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade que não poderão prover tudo que é pedido. Além disso, há o problema da autodeclaração, a política com condicionalidades pressupõe que o possível beneficiário esteja ciente da existência da mesma e de que seu perfil seria adequado.

A renda básica universal apresentaria menor problema de exclusão indevida de beneficiários, além de menor problema com autodeclaração, uma vez que haveria um número menor de condições de elegibilidade. Nesse caso, as únicas restrições seriam as condições básicas para o funcionamento da política, tal como habitar um determinado território por um período de tempo anualmente ou possuir cidadania.

Sobre as condicionalidades, há questionamentos sobre a eficácia das mesmas em permitir a superação da vulnerabilidade social, além da privação de liberdade. Com a renda básica de cidadania, poderia oferecer renda imediata e deixar a critério do beneficiado a melhor forma de gastá-lo. Essa medida simples assegura que as pessoas tenham a liberdade de escolher suas prioridades de gasto e melhora da própria condição.

A armadilha da pobreza deixaria de ocorrer com a renda básica de cidadania pois o benefício não está relacionado ao nível de renda atual. Assim, não há desestímulo a qualquer nova forma de trabalho que possa prover renda. Por último, o estigma associado a políticas

condicionadas é suavizado, uma vez que todos estariam aptos ao mesmo benefício, independente da origem social.

#### **1.4. Breve histórico das experiências aplicadas com a política de Renda Básica**

Essa seção será destinada a apresentar aplicações práticas da política de Renda Básica de Cidadania nos seguintes países: Brasil, Canadá, Estados Unidos, Finlândia, Irã e Holanda. Esses países tiveram experiências aplicadas com o benefício universal financiadas pelo Estado. Apenas Brasil, Estados Unidos, Irã e Holanda mantêm o funcionamento da política no presente momento, em março de 2019.

No Brasil há experiências no âmbito municipal e lei no âmbito federal. De acordo com Suplicy (2002), a Renda Básica de Cidadania foi instituída pela lei nº 10.835 em 2004, seu funcionamento pleno não foi regulamentado. Segundo Freitas (2017), sucessivas iniciativas legislativas municipais foram feitas nos anos seguintes, dentre elas: Santo Antônio do Pinhal pela lei municipal nº 1.090 de 2009, Apiaí pela lei municipal nº 041 de 2013, Maricá pela lei municipal nº 2.641 em 2015 e São Paulo pelo projeto de lei municipal nº 620 em 2016.

Dentre as iniciativas citadas, apenas uma está em pleno funcionamento: a renda básica de Maricá, que desde 2015 faz circular a moeda social Mumbuca. De acordo com Ambrósio (2017) e André (2017), o valor provido é de 20 Mumbucas para todos os habitantes do município, além de 110 Mumbucas adicionais para todos os indivíduos de famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos. Cada Mumbuca tem valor de um real, podendo ser gasta em qualquer produto vendido pelos estabelecimentos comerciais cadastrados na prefeitura.

De acordo com Freitas (2017), na cidade de Santo Antônio do Pinhal e Apiaí ocorreu o mesmo problema: as instituições previstas nas leis não foram criadas. Em ambos os municípios não há Conselho Municipal de gestão da política, tampouco Fundos de financiamento da mesma. Em São Paulo, o projeto de lei que instituiria uma política de renda básica na capital tramita na Câmara Municipal. Até março de 2019, o texto ainda não foi avaliado em todas as comissões temáticas da Casa.

No Canadá houve experiências em três diferentes províncias. Segundo Hum e Simpson (1991, 1993a, 1993b), Forget (2011, 2013) e Van Parijs e Vanderborgh (2017), a primeira ocorreu na província de Manitoba, mais especificamente no município de Dauphin de 1975 a 1979. A segunda experiência se estendeu a toda a província de Alberta, mas apenas em 2006.

A última ocorreu em diversos municípios na província de Ontario, com início em abril de 2017 e interrompido de forma prematura em julho de 2018.

A primeira experiência em Dauphin oferecia 1.255 dólares canadenses anualmente, aproximadamente 25% do PIB per capita canadense na época, para qualquer pessoa que tivesse renda até 60% da linha de pobreza do Canadá. O benefício foi reajustado anualmente com os índices de inflação até ser interrompido em 1978. No caso de Alberta, foram oferecidos 400 dólares canadenses para todos os habitantes da província, como um bônus de prosperidade anual decorrente da exploração de petróleo em 2006, benefício que não foi dado nos anos seguintes.

A terceira experiência ocorreu na província de Ontario, nos municípios de Brantford, Brant Country, Hamilton, Lindsay e Thunder Bay. De acordo com informações disponíveis em Ontario Government (2018), os 4000 beneficiários foram escolhidos de forma aleatória entre pessoas de baixa renda entre 18 a 64 anos, moradoras desses municípios. Os participantes deveriam ter renda abaixo de 34.000 dólares canadenses anuais individualmente ou 48.000 dólares canadenses anuais para casais. O benefício pago foi de 16.989 dólares canadenses anuais para indivíduos e 24.027 dólares canadenses para casais, sendo oferecidos mais 6.000 dólares anuais extras para pessoas portadoras de deficiência. O experimento foi cancelado no dia 31 de julho de 2018 por Doug Ford, atual governante de Ontario. Ford alegou que a política estaria desincentivando o trabalho, embora nenhum dado empírico tenha sido apresentado para comprovar.

Nos Estados Unidos houve experimentos sucessivos nas décadas de 1960 e 1970, culminando na política de renda básica de maior durabilidade até hoje no mundo, o caso do Alasca. De acordo com Goldsmith (2002, 2005, 2010), Widerquist e Howard (2012) e Van Parijs e Vanderborght (2017) houve experiências nos estados de Nova Jérsei e Pensilvânia de 1968 a 1972; nos estados de Iowa e Carolina do Norte de 1970 a 1972; na cidade de Gary em Indiana de 1971 a 1974; nas cidades de Seattle e Denver de 1970 a 1980. Por último, em 1982 o estado do Alasca adotou a política de renda básica incondicional, a qual opera até hoje.

Com exceção do Alasca, que é um caso único, as experiências estaduais e municipais americanas tiveram características comuns. Todos funcionavam como experimentos de imposto de renda negativo, complementando a renda entre 50% e 150% em relação à linha de pobreza na época. Os beneficiários foram domicílios com homens aptos ao trabalho, pois essa categoria era excluída de outros programas de assistência pública. Na versão mais generosa da política,

no estado de Nova Jérsei, um casal de adultos poderia receber 1000 dólares anuais, aproximadamente 21% do PIB per capita do ano inicial.

No caso do estado do Alasca, a lei foi criada em 1976, fundando o Fundo Permanente do Alasca. Esse fundo seria uma forma de fazer com que recursos não-renováveis, como o petróleo, pudessem ser usufruídos pelas gerações futuras. Assim, o fundo foi criado a partir de taxas sobre a exploração petrolífera, que passou a oferecer dividendos em 1982 para os habitantes do estado. Um aspecto importante é a existência do comitê gestor do Fundo, o qual reinveste os recursos e tem feito o seu valor crescer desde então, aumentando também o benefício anual oferecido às pessoas. O valor anual oferecido é uma média dos retornos financeiros dos cinco anos anteriores, tendo o montante recorde de 2.072 dólares em 2015 para qualquer indivíduo, valor equivalente a 3% do PIB per capita do estado.

Os autores Kangas e Pulkka (2016), além de Van Parijs e Vanderborght (2017), detalham que na Finlândia a política foi testada no âmbito federal. A mesma começou a operar em janeiro de 2017, sendo encerrada em dezembro de 2018. Segundo informações da agência de assistência social do governo, Kela (2016, 2017), havia 2000 pessoas com idade entre 25 e 58 anos recebendo o benefício na Finlândia, que corresponde a 560 euros mensais. Uma restrição importante é que todos os beneficiados são pessoas desempregadas escolhidas aleatoriamente pela Kela. Atualmente, os resultados dos dois anos de operação de política estão sendo analisados pela agência de assistência social.

Enquanto o Irã aplica a política no âmbito federal desde 2010, com operação mantida até o momento, a mesma é detalhada por Harris (2010), Guillaume, Zytek e Farzin (2011), Tabatabai (2011, 2012), Hassanzadeh (2012), Salehi-Isfahani (2014, 2016), Salehi-Isfahani e Mostafavi-Dehzoeei (2017) e Van Parijs e Vanderborght (2017).

O benefício oferecido no Irã decorre da retirada de subsídios no preço do petróleo e do redirecionamento desses recursos na forma de Renda Básica para famílias. Os valores inicialmente eram dados ao chefe das unidades familiares, com o valor de 20 dólares por membro da família, o que é equivalente a 4,5% do PIB per capita do ano inicial. Entretanto, com as sanções internacionais sofridas pela economia do país, o benefício foi gradualmente restringido para ser oferecido apenas para famílias pobres, no valor de 13,4 dólares por membro da família em 2015, equivalente a 3% do PIB per capita.

Por último, Van Parijs e Vanderborght (2017) e Mcfarland (2017) detalham os experimentos municipais conduzidos na Holanda. As cidades escolhidas foram Deventer,

Groningen, Tem Boer, Tilburg e Wageningen, com a política vigorando de outubro de 2017 até outubro de 2019 em todas elas. Posteriormente, em dezembro de 2017, Nijmegen também iniciou um experimento planejado para terminar na mesma data dos demais. Utrecht iniciou seu experimento em julho de 2018, que também será encerrado em outubro de 2019.

Os beneficiários dos municípios holandeses foram escolhidos aleatoriamente a partir de pessoas já receptoras de benefícios da assistência social. Há diferentes grupos de controle de pessoas aptas a receber o benefício em cada cidade. Não há restrição quanto à faixa etária dos beneficiários, o valor recebido por cada pessoa varia de acordo com os benefícios que ela estiver recebendo atualmente. Esse experimento busca verificar quais são os diferentes resultados da incondicionalidade e das condicionalidades atreladas aos benefícios atuais.

As experiências em cada um dos seis países apresentam elementos distintos entre si. Em todos os locais analisados houve estudos acadêmicos antecedentes à implementação da política. No próximo capítulo serão esclarecidos os critérios de seleção para uma análise argumentativa dos textos mais relevantes de cada país.

## **2. Objetivos e metodologia**

Esse capítulo pretende expor a forma de abordagem da temática da Renda Básica de Cidadania. Assim, esclarecerá qual será a metodologia, o papel do pesquisador nessa pesquisa qualitativa e os critérios de seleção dos textos. As perguntas e objetivo da análise são detalhados na seção 2.1., o papel do pesquisador será elucidado na seção 2.2. e, por último, os critérios em relação às literaturas nacionais serão explicados na seção 2.3.

### **2.1. As perguntas da pesquisa**

O trabalho pretende analisar o conteúdo das publicações sobre Renda Básica de Cidadania em três países: Brasil, Estados Unidos e Holanda, escolhidos por conterem exemplo de políticas de renda básica incondicional ativas mantidas institucionalmente por atores estatais locais. Com esse viés de análise, foram descartadas outras localidades com a política também em funcionamento, pelos seguintes motivos: financiada por atores privados, pequena abrangência, funcionamento sem exceder um ano ou dificuldade de acesso à literatura nacional.

O meio para desenvolver essa análise foi uma revisão qualitativa das principais obras referentes à temática em cada um dos países. A partir disso foi verificado se é possível apontar um eixo argumentativo distintivo em cada contexto nacional. Após essa etapa, foi observado se há semelhanças dentre os argumentos nacionais e se seria possível apontar uma convergência de eixo argumentativo, além de eventual influência no desenho da política.

O formato do trabalho foi elaborado considerando as recomendações de Creswell (2007) e Rossman e Rallis (1998) para pesquisa qualitativa. Assim, o grupo de análise será pré-definido como cada literatura nacional e, a partir da leitura sistemática dos textos mais relevantes de cada país, serão destacados alguns aspectos específicos. Esses pontos são: qual a justificativa para política de transferência de renda incondicional? Há um contexto local para essa justificativa? Há um modelo de política proposto?

É importante destacar que não serão definidas categorias a priori para interpretar esses resultados. Cada caso será interpretado de acordo com a literatura, para que surjam respostas a partir dos aspectos destacados. Nelas, é apenas esperado que seja respondido se há motivos específicos para a defesa da política incondicional e seu modelo.

Após essa etapa de análise em cada um dos países, será verificado se os motivos específicos de cada contexto nacional têm semelhança entre si. Caso isso ocorra, será explicitado em quais países e sob quais justificativas. Além disso, cabe interpretar essa semelhança, estabelecendo possibilidades para explicá-la.

## 2.2. O papel do pesquisador

De acordo com Rossman e Rallis (1998 apud Cresswell 2007, p.187) o papel do pesquisador na pesquisa qualitativa deve ser:

O pesquisador qualitativo reflete sistematicamente sobre quem é ele na investigação e é sensível à sua biografia pessoal e à maneira como ela molda o estudo. Essa introspecção e esse reconhecimento de vieses, valores e interesses (ou refletividade) tipifica a pesquisa qualitativa atualmente. O eu pessoal torna-se inseparável do eu pesquisador (CRESSWELL, 2007, p. 187).

Além disso, Cresswell (2007, p.203) acrescenta que “A contribuição do investigador para o cenário de pesquisa pode ser útil e positiva, em vez de prejudicial.” Assim, considerando a natureza da pesquisa qualitativa, é necessário esclarecer meu histórico com o tema e minhas motivações com o trabalho.

Durante o início de minha graduação no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Brasil estava em crescimento econômico, com redução da desigualdade de renda, notada principalmente nos rendimentos provenientes do mercado de trabalho, de acordo com Medeiros, Souza e Castro (2015). Nesse processo, algumas políticas tiveram papel de destaque, tal como o Programa Bolsa-Família (PBF), responsável por oferecer transferência de renda condicional.

Imerso nesse contexto, passei a estudar os programas de transferência de renda. No ano de 2014, começaram a circular notícias sobre a possibilidade de experimentos novos de transferência de renda incondicional na Holanda, me despertando atenção para a novidade relacionada à incondicionalidade. Tive oportunidade de aproveitar o convênio acadêmico entre a UFRJ e a Universidade Livre de Amsterdam no ano de 2015, quando descobri que havia uma discussão longa sobre políticas universais.

Assim, durante o ano de 2016 escrevi minha monografia de graduação explorando a história do conceito de Renda Básica de Cidadania internacionalmente e no Brasil, pontuando as experiências internacionais e nacionais. Ingressei no mestrado em Políticas Públicas em 2017 e continuo me aprofundando na mesma temática. Portanto, essa dissertação é uma continuação desse processo, no qual busco aprender mais sobre as literaturas da área e os contextos nacionais em que foram escritas.

## 2.3. Critérios de seleção das literaturas nacionais

As literaturas nacionais serão selecionadas por dois critérios, o quantitativo e o de impacto histórico. A partir deles serão encontradas as literaturas nacionais relevantes. Entretanto, há de se fazer uma ressalva em relação aos resultados dos critérios: apenas textos

discutindo a Renda Básica e sua argumentação no âmbito nacional foram selecionados, visando encontrar uma literatura adequada aos objetivos da dissertação. Essa restrição foi pensada para evitar autores defendendo a política para outros países ou regiões, ou textos sem proposta argumentativa clara em defesa da política.

### **2.3.1. Critério quantitativo**

Houve a busca em diferentes bases de dados com o objetivo de encontrar as publicações mais relevantes em cada país. A busca foi conduzida com palavras-chave traduzidas nos devidos idiomas locais na base de dados. Foram utilizadas as bases de dados da CAPES e dos congressos da *Basic Income Earth Network* (BIEN). Para complementar e organizar os resultados das duas, o Google Scholar.

Para o caso brasileiro, a pesquisa feita na base de dados da CAPES buscou exatamente as palavras-chave “Renda Básica”, “Renda Universal” e “Renda Básica de Cidadania” nos títulos das publicações. O último termo também foi buscado no conteúdo de publicações. Depois, os resultados foram ordenados pelo número de citações através dos mecanismos do Google Scholar.

Na análise norte-americana, foi utilizada a base de dados da CAPES. Nele, a busca foi pelas seguintes palavras-chave no título das publicações: “Basic Income Guarantee” (Renda Básica Garantida), “Basic Income United States” (Renda Básica Estados Unidos) e “Negative Income Tax Experiments” (Experimentos com Imposto de Renda Negativos). Esse último termo foi buscado adicionalmente no conteúdo das publicações. Os resultados foram ordenados pelo número de citações através do Google Scholar.

Para a Holanda, foi utilizada a base de dados da CAPES. A pesquisa buscou as mesmas palavras-chave no título e no corpo das publicações, sendo elas: “Basic Income Netherlands” (Renda Básica Holanda) e “Basisinkomen” (Renda Básica). Os resultados foram ordenados pelo número de citações através do Google Scholar.

De forma complementar a busca feita na CAPES para cada um dos países, foi utilizada a base de dados dos congressos da BIEN. Assim, os trabalhos apresentados nos congressos ocorridos entre 1998 e 2017 referentes aos três países da análise foram destacados. O ano inicial escolhido foi 1998, pois, trabalhos de congressos anteriores não estavam disponíveis. Os resultados também foram ordenados pelo número de citações também pelo Google Scholar.

A seleção dos textos mais relevantes em cada país não foi restrita a economistas, como os autores: Burlandy (2007), Rego & Pinzani (2014), King (1967), Bregman (2017). Também não houve exclusão de textos que não fossem escritos por acadêmicos, ilustram esse caso: King (1967) e Bregman (2017). Esse viés de seleção foi adotado buscando expressar a pluralidade do apoio a ideia da Renda Básica. Embora tenha tornado o texto mais heterogêneo, os trabalhos dos autores citados ilustram que a mesma política pública pode ser solução para problemas distintos, fortalecendo o apoio agregado da política.

Há ainda algumas observações sobre o período de tempo e a forma de organização do impacto dos textos. Em relação ao tempo, todas as publicações a partir da década de 1950 foram contempladas, pois o objetivo era captar as publicações de maior impacto nesse período de discussão da Renda Básica vigente até o momento. Em relação à base de dados, o Google Scholar se mostrou a única plataforma capaz de expor de forma quantitativa o impacto das publicações, através do seu contador de citações, auxiliando em ordenar os textos de maior impacto.

### **2.3.2. Critério de Impacto Histórico**

A literatura encontrada inicialmente através do critério quantitativo tem uma deficiência, acaba excluindo publicações mais antigas e notavelmente importantes. As razões especuladas para esse fato podem ser: artigos e livros antigos não estão contemplados na base de dados da CAPES e, complementarmente, publicações antigas são menos citadas pelas contemporâneas. A partir dessa deficiência, a proposta é complementar com o critério de impacto histórico.

Essa deficiência foi encontrada na literatura nacional do Brasil. Assim, livros e artigos relevantes da década de 1970 e 1980 que falam sobre a Renda Básica de Cidadania também foram considerados no agregado da literatura. O artigo de Silveira (1975) foi o único incluído na dissertação devido por seu impacto histórico. Este critério visa complementar o critério quantitativo.

### **3. A literatura brasileira da Renda Básica de Cidadania**

Esse capítulo compila as cinco publicações brasileiras mais relevantes defendendo a renda básica universal, segundo os critérios aqui utilizados. A primeira publicação, de 1975, introduz a política como uma forma de combate à pobreza, presente na seção 3.1. Ao longo do tempo, essa continua sendo a prioridade, mas surgem outras expectativas sobre os efeitos da transferência de renda, conforme é possível verificar nas quatro publicações subsequentes, abordando o período de 1997 a 2014, nas seções 3.2. a 3.5. Por último, a seção 3.6. contém a análise da literatura brasileira.

#### **3.1. Antonio Maria da Silveira e o artigo “Redistribuição de renda”**

A primeira publicação advogando pela Renda Básica de Cidadania no Brasil foi feita pelo economista Antonio Maria da Silveira em 1975. O artigo “Redistribuição de renda” é frequentemente citado nos debates sobre transferência de renda incondicional devido à sua influência no início do debate brasileiro. A defesa da Renda Básica argumenta porque ela seria importante e qual a forma mais adequada de implementação.

Para Silveira (1975) há foco primordial no combate à pobreza. De acordo com o economista, mesmo o pleno funcionamento do sistema capitalista pode levar a desemprego involuntário e queda de salário. Outras situações econômicas de oligopólio, monopólio localizado ou discriminação no mercado de trabalho também são possíveis e poderiam gerar pobreza. Considerando isso, a compensação através da caridade dos mais ricos seria insuficiente, uma vez que ela seria direcionada a poucos indivíduos e ineficaz no âmbito nacional. A forma correta de ação seria através de políticas públicas, dado seu impacto estrutural no sistema econômico e possibilidade de combate efetivo à pobreza.

O autor argumenta que o combate à pobreza não deve ser encarado apenas pelo viés altruísta, mas também por uma questão de externalidades. De acordo com Silveira (1975, p.5): “A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da ignorância ou da doença. O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente, é muito menos uma medida paliativa e é muito mais uma medida profilática”.

Silveira (1975) advoga que a redistribuição de renda seja feita em simultâneo com o crescimento da economia. Para ele, não há motivos claros para esperar a economia crescer para depois redistribuir, em clara oposição à ideia de Delfim Netto, ministro da economia durante o

período de 1967 a 1974, que encarava crescimento e distribuição de forma separada. Nesse contexto, para harmonizar os dois processos econômicos, surge a Renda Básica.

Para o autor, a Renda Básica de Cidadania seria mais eficaz do que outros métodos de combate à pobreza pois traria a mínima interferência possível no funcionamento da economia de mercado. Como comparação, o economista cita o salário mínimo, com potencial de reduzir a pobreza, porém podendo ter efeitos indesejados de alterar alocação do mercado de trabalho. O modelo advogado em Silveira (1975) é o imposto de renda negativo, no qual é definido um nível de subsistência mínimo ligado à renda - pessoas com renda inferior a esse valor passam a ter a renda complementada pelo governo numa proporção definida por uma alíquota variável. Por outro lado, pessoas acima do valor de subsistência não recebem renda do governo e contribuem com seu financiamento. O texto cita a inspiração do modelo em Milton Friedman (1962).

Por último, após a proposta do modelo de combate à pobreza, duas críticas recorrentes são citadas: emprego e aspectos técnicos da implementação. O autor busca responder essas objeções no texto. Em relação ao emprego, responde aos questionamentos de que o recebimento da transferência de renda poderia inibir os mais pobres no mercado de trabalho. O autor utiliza evidências dos experimentos conduzidos em estados norte-americanos com imposto de renda negativo para mostrar que as horas de trabalho não foram diminuídas.

Sobre os aspectos técnicos, aborda três pontos: sistemas de informação, distribuição do benefício em espécie e financiamento. Sobre o primeiro ponto, aponta que os dados da Receita Federal poderiam ser aproveitados para estimar os receptores do benefício. Em relação ao segundo, argumenta que a transferência de renda em espécie seria a forma menos custosa e que levaria mais satisfação aos beneficiários. Sobre o terceiro ponto, reforça a possibilidade de financiamento do imposto de renda negativo através das alíquotas das faixas de renda mais elevadas.

A primeira publicação sobre Renda Básica de Cidadania defende a política como uma forma eficiente de aliviar a pobreza brasileira. O mecanismo proposto é o imposto de renda negativo, pois, seria capaz de atingir os mais necessitados sem interferir no funcionamento da economia de mercado. Por último, o combate à pobreza é encarado pela perspectiva das externalidades decorrentes, como crime, ignorância e doenças.

### **3.2. Lena Lavinias e Ricardo Varsano com o texto “Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza”**

O texto de Lavinias e Varsano (1997) busca verificar o potencial impacto dos recém-criados Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em municípios brasileiros. Os autores consideram que há potencial para a política melhorar a distribuição de renda, mas não seria capaz de interromper o círculo vicioso da pobreza. Para melhorar a efetividade, propõem que o PGRM adquira papel central dentro de uma Ação Coordenada de Combate à Pobreza (PAC).

A publicação é iniciada compilando elementos do debate internacional de renda mínima. A partir disso, mostram qual o papel que a política de transferência de renda adquiriu nesses Estados de Bem-Estar, abordando América do Norte e Europa. Em seguida, os autores observam o debate brasileiro e as iniciantes experiências aplicadas da política. À luz da comparação, emergem elementos e objetivos-chaves comuns entre as experiências nacionais e internacional.

Lavinias e Varsano (1997) apontam pontos de divergência e convergência na experiência internacional. Os autores destacam que há divergência sobre o benefício ser cumulativo ou complementar, embora a ideia da política ser complementar a outros benefícios seja defendida como mais frequência. Além disso, há discordância sobre a política ser focada nos indivíduos ou famílias, com a primeira sendo majoritária.

Os autores apontam convergência em dois aspectos da política de renda mínima: financiamento e gestão administrativa. No primeiro aspecto, a maioria das experiências internacionais conta com predominância do financiamento federal. Em relação ao segundo aspecto, a gestão costuma ser delegada para municípios e esferas subnacionais equivalentes.

A análise da perspectiva nacional sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) considera três pontos-chave: o Projeto de Lei do Senado nº 80/1991, o PGRM de Brasília e o de Campinas. O projeto de lei federal previa assegurar complemento de renda nos moldes de um imposto de renda negativo, inicialmente abrangendo idosos e gradualmente sendo expandido para os jovens. Além disso, o projeto, que não foi aprovado nos trâmites legislativos até o presente dia, contava com a seguinte proposta:

A instituição de programas de treinamento de mão de obra e que visem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, bem como à progressiva desativação de entidades de política social compensatória de modo que os recursos a

elas destinados transformem-se em fonte de financiamento do PGRM (LAVINAS e VARSANO, 1997, p. 8).

Os PGRM de Brasília e Campinas durante a década de 1990 possuíam justificativas e modelos semelhantes. A política buscava diminuir a desigualdade de oportunidades e interromper o ciclo da pobreza, objetivo que seria alcançado ao manter as crianças pobres na escola, ampliando o capital humano futuro dessas famílias. A política apresentava restrições consideráveis ao público-alvo: apenas famílias com filhos de até 14 anos, os quais precisavam ter frequência mínima na escola; pais participavam de cursos de capacitação profissional; era necessário tempo mínimo de residência no município; a capacidade financeira dos municípios era limitada e impedia que todas as pessoas que cumprissem os requisitos fossem beneficiadas devido à falta de verba.

Para além do desenho formal da política, outras justificativas e objetivos são esperados pela política de PGRM nos municípios brasileiros. De forma sintética, as expectativas eram:

- a) fortalecer a cidadania, evitando a exclusão social ou reinserindo o indivíduo já excluído e rompendo com práticas clientelistas e assistencialistas;
- b) proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência;
- c) dotar a população pobre de melhores condições de obtenção autônoma de renda; e
- d) possibilitar a dispensa do trabalho infantil, visando eliminar a transmissão da pobreza entre gerações.

A implementação de um PGRM pode trazer, adicionalmente, os seguintes benefícios:

- a) ampliação da atividade econômica via expansão do consumo; e
- b) promoção de uma nova institucionalidade para as políticas sociais que estimule formas de controle social (LAVINAS e VARSANO, 1997, p. 11).

É evidente que há expectativa que a política de transferência de renda alcance resultados extraordinários, visando compensar a incipiente proteção social existente no Brasil do final do século XX. Assim, no Brasil, o PGRM se coloca como uma política central do Estado de Bem-Estar, enquanto, na experiência internacional, ocupa um modesto papel complementar aos serviços públicos. Considerando isso, os autores fazem recomendações de melhoras possíveis no desenho da política, além de sugerir outras ações para alcançar os objetivos esperados, constituindo a Ação Coordenada de Combate à Pobreza (PAC).

Os autores recomendam a participação das três esferas de governo na gestão e financiamento para que a política de renda mínima funcione melhor. Além disso, recomendam que a abrangência seja nacional, universal e incondicional. A justificativa para essas mudanças seria evitar desigualdades horizontais, oferecendo a política para todos os municípios. Assim,

incluindo os que não teriam capacidade autônoma para financiamento, a qual deveria ser responsabilidade da União, entretanto, mantendo a gestão em nível local. A universalidade deveria ser a meta, porém, caso ocorram restrições orçamentárias federais, a recomendação é privilegiar famílias com crianças e jovens adultos.

Lavinias e Varsano (1997) reforçam que o PGRM seguiria sendo insuficiente para a erradicação da pobreza, mesmo com as melhorias propostas. Os autores argumentam que exigir condicionalidades relacionadas à frequência escolar não seria suficiente, assim como outras eventuais contrapartidas relacionadas ao setor público. Segundo argumentam, essas condicionalidades só seriam efetivas com serviços públicos de qualidade, os quais ajudariam a promover igualdade de oportunidades. Assim, a renda mínima deveria ser recebida sem contrapartidas e seria mais efetiva em combater a pobreza caso combinada com serviços públicos de qualidade.

O PAC proposto pelos autores sugere uma ação coordenada de combate à pobreza com esforços da União, estados e municípios. Ao contar com financiamento da União e ser gerida de forma integrada, com a formulação, execução e avaliação sendo feitas pelas esferas subnacionais. As ações deveriam ter dois impactos principais: combate à pobreza e proporcionar oportunidade de geração de renda aos pobres.

Assim, com o PGRM tendo papel central, sendo financiada pela União e gerido em âmbito local, o PAC propõe ações conjuntas no âmbito geral, comunitário e do indivíduo. No nível geral a proposta é priorizar melhoras nos serviços que geram bem-estar comum, os quais podem beneficiar especialmente os mais pobres, seriam: saneamento, moradia, saúde, educação, segurança alimentar e transportes. No nível da comunidade, o foco seria melhorar rede elétrica, segurança pública, serviços básicos de saneamento, expandir a infraestrutura urbana, assim como estimular vagas de trabalho próximas à moradia. No âmbito do indivíduo, Lavinias e Varsano (1997) propõem: regularizar documentação pessoal e de propriedade dos mais pobres, oferecer treinamento profissional, assegurar assistência à criança e adolescente, oferecer microcrédito e sistema de informação sobre oferta de empregos. Todas essas ações deveriam ser feitas respeitando as limitações orçamentárias, evitando criar situação inflacionária que prejudicaria principalmente os mais pobres.

Lavinias e Varsano (1997) analisam os Programas de Renda Mínima de Brasília e Campinas, nos quais a renda era recebida como contrapartida da presença escolar. Com as sugestões de melhoria, o benefício deveria se tornar universal, incondicional e de abrangência

nacional. Portanto, com essas características há uma defesa por um programa de renda básica, na medida em que não exige qualquer tipo de contrapartida dos beneficiários.

Os autores argumentam que a renda básica não seria suficiente para a erradicação da pobreza, mas deveria ocupar um papel central e ser acompanhada por outras políticas. Para além disso, o PGRM deve ser acompanhado por políticas do PAC no nível geral, comunitário e do indivíduo. Embora o conjunto de iniciativas seja mais caro e difícil de implementar, teria maior chance de conseguir erradicar a pobreza.

### **3.3. Eduardo Suplicy e o livro “Renda de Cidadania: A saída é pela porta”**

O economista Eduardo Suplicy escreveu a mais citada obra sobre a Renda Básica Universal do debate brasileiro. O livro de 2002 contém uma evolução histórica do conceito, uma síntese do debate brasileiro, o processo legislativo para transformar a renda básica em lei no Brasil e enumera argumentos para defender a política como meio de promover justiça social e cidadania no Brasil.

A argumentação do livro busca estabelecer parâmetros históricos sobre a busca pela justiça social em um âmbito global, recorrendo desde a justificativas religiosas até abordagens filosóficas contemporâneas. De forma complementar, o livro tem seções dedicadas a expor como a renda básica poderia auxiliar grupos sociais específicos da sociedade brasileira, como indígenas, negros e mulheres.

Nas justificativas da justiça social, Suplicy (2002) enumera como as religiões budista, católica, judaica e muçulmana caminham em harmonia por defenderem solidariedade e o auxílio aos mais pobres. No âmbito das justificativas filosóficas do mesmo tema, recorre aos argumentos de Rawls (1971), Van Parijs (1995), Sen (1999) e Standing (1999).

A teoria de justiça desenvolvida por Rawls (1971) tem papel central e os outros autores derivam suas conclusões tendo ela como referência. O conceito foi sintetizado da seguinte forma por Suplicy (2002):

(1) Toda pessoa tem direito igual ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais que seja compatível com a atribuição a todos desse mesmo conjunto de liberdades (princípio de igual liberdade);

(2) As desigualdades de vantagens socioeconômicas só se justificam se (a) contribuem para melhorar a sorte dos membros menos favorecidos da sociedade (princípio da diferença), e se (b) são ligadas a posições que todos têm oportunidades equitativas de ocupar (princípio de igualdade de oportunidades).

(...)

Para colocar esses princípios em prática, promovendo maior igualdade, Rawls propõe maximizar um conjunto de bens primários, que inclui as liberdades básicas, como a liberdade de associação, a de movimento, a escolha da ocupação e as bases sociais de respeito próprio (SUPLICY, 2002, p. 132).

Rawls (1971) sugere o imposto de renda negativo como capaz de assegurar esses princípios. Essa modalidade teria a vantagem adicional de eliminar a armadilha do desemprego, que é descrita como a situação em que os ganhos do seu trabalho seriam inferiores ao rendimento do benefício que recebiam sem exercer uma profissão. Portanto, o modelo de Rawls (1971) sugere que a armadilha do desemprego seria indesejável, enquanto exercer trabalho seria desejável.

Van Parijs (1995) defende a renda básica de cidadania como uma maneira de assegurar as liberdades básicas em uma versão mais ampla, universal e incondicional. Van Parijs (1995) detalha que, para evitar qualquer privação de liberdade ou estigmatização, o benefício não deve ser condicionado a trabalho ou ao controle da vida privada. Em relação ao trabalho, há dois pontos, o primeiro é que o indivíduo não deve ser obrigado a trabalhar, e o segundo que o benefício não deve ser alterado caso a pessoa passe a receber outras rendas. Portanto, Van Parijs (1995) defende uma renda básica universal.

Elaborando essa análise sobre a garantia das liberdades, Standing (1999) verifica como ela poderia ser reinterpretada com as novas formas de trabalho do século XXI, o qual é caracterizado como flexível e intermitente. Para o autor, um fator relevante nesse novo contexto seria a liberdade de ter segurança em relação ao emprego. Os mais pobres da sociedade estariam mais suscetíveis a variações do mercado de trabalho, uma vez que, teriam menos formação educacional e reservas monetárias. Com isso, não teriam liberdade entre trabalhos intermitentes ou uma eventual vaga que assegurasse maior segurança, uma vez que com necessidades imediatas, qualquer trabalho teria de ser aceito. Portanto, recomenda que políticas justas deveriam minimizar a diferença entre o grau de segurança dos que menos têm e os demais da sociedade. Nesse contexto, Standing (1999) defende a renda básica universal como capaz de equilibrar segurança e liberdade.

Sen (1999) propõe uma nova forma de encarar o desenvolvimento econômico, ligando-o à promoção de liberdade. De acordo com o autor, o conceito é composto pela liberdade política, econômica e social. Cada um desses elementos deveria ser considerado em qualquer processo de crescimento e desenvolvimento econômico, sendo uma forma de mensurar as condições de vida dos habitantes do país. O objetivo deveria ser sempre promover maior grau de liberdade em seus múltiplos componentes.

Nesse contexto, Suplicy (2002) argumenta que a renda básica de cidadania poderia ser uma forma de assegurar a liberdade econômica, oferecendo melhoras substanciais em termos sociais também. Uma renda garantida para todas as pessoas permitiria que elas pudessem ter opção de escolha real entre empregos, evitando opções degradantes ou não adequadas ao perfil da pessoa. Ter uma renda básica também pode assegurar maior opção de escolha em hábitos do cotidiano, como alimentação, vestuário e capacidade de se expressar.

Após justificar os motivos teóricos do seu apoio à política de transferência de renda, argumenta que seria especialmente consistente com anseios de três grupos da população brasileira: indígenas, negros e mulheres.

Sobre os índios, Suplicy (2002) retoma estudos de antropólogos sobre as sociedades indígenas no Brasil. Com isso, aponta que a renda básica ajudaria a preservar a vida cultural desse grupo, assim como ajudá-los na inserção na sociedade brasileira contemporânea. Sobre o primeiro ponto, argumenta que parte significativa dos índios do Brasil não compartilha de valores capitalistas. De acordo com o autor, há vínculos comunitários de posse de bens e o trabalho não tem papel central na vida dessas pessoas, sendo apenas mais uma atividade da intensa vida cultural e espiritual dos grupos indígenas. Em relação ao segundo ponto, expõe que os índios têm buscado crescente participação na vida político-civil brasileira, visando desfrutar dos seus direitos, assim como lutar pela preservação dos seus costumes e terras. Considerando os dois pontos, a renda básica seria um instrumento para permitir que os seus costumes e modo de vida fossem preservados, sem a obrigatoriedade de que eles trabalhem, assim como auxiliar sua inserção com renda na sociedade brasileira contemporânea.

Sobre a população negra, Suplicy (2002) aponta que teriam grandes benefícios com a inserção dessa política de transferência de renda. O argumento principal está baseado em estatísticas econômicas que apontam os negros compondo percentual majoritário da população de pobres e indigentes. Citando estatísticas do final do século XX, o cenário era o seguinte: “Os negros, incluindo os pretos e os pardos, representavam 45% da população, mas correspondiam a 64% da população pobre e 69% da população indigente” (Suplicy, 2002, p. 155). Dessa forma, embora a renda básica fosse destinada para toda a população, a população negra seria beneficiada com um benefício que os auxiliaria a sair da situação de pobreza monetária.

Em relação às mulheres, a renda básica poderia melhorar a liberdade do grupo ao compensar as desigualdades sofridas no mercado de trabalho. Suplicy (2002) retoma contribuições de Parker (1989), Silva (1997), Rago (1997) e Lavinias (2001) para fazer uma

retrospectiva histórica da atuação das mulheres no âmbito profissional do Brasil, demonstrando em síntese que não eram devidamente remuneradas pelas atividades e ficavam restritas a cargos de menor capacitação. Pensando nos problemas contemporâneos, destaca dois pontos principais: as mulheres ainda estão sujeitas a menores salários, mesmo que tenham maior escolaridade; além de estarem sujeitas a trabalhos não-remunerados, como os exercidos em âmbito doméstico. Assim, o autor argumenta que a renda básica poderia pagar esses trabalhos não-remunerados e aumentar a liberdade ligada à dependência financeira.

Em síntese, o livro de Suplicy (2002) defende a renda básica de cidadania como uma política capaz de promover liberdade econômica para as pessoas, a partir disso, haveria impactos positivos em outras esferas da vida, como poder ter menos privações de lazer, vestuário ou alimentação. A argumentação do livro é inspirada em autores estrangeiros, como Rawls (1971), Van Parijs (1995), Standing (1999) e Sen (1999), mas os impactos da política foram pensados pelo autor em termos locais, argumentando que indígenas, negros e as mulheres seriam os maiores beneficiados na sociedade brasileira.

### **3.4. Luciene Burlandy e o artigo “Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional”**

A nutricionista Luciene Burlandy escreveu relevante artigo sobre quais seriam as políticas adequadas para assegurar segurança alimentar nutricional (SAN) no Brasil. Nessa publicação de 2007, em que compara diferentes tipos de programas nutricionais, expondo vantagens e desvantagens, a abordagem se restringe a: distribuição de alimentos, transferência de renda e tíquetes/cupons. Após a comparação, verifica que a opção pela transferência de renda é mais eficiente, com o benefício universal sendo superior a eventuais condicionalidades.

A autora define a SAN da seguinte forma:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que seja social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BURLANDY, 2007, p. 1443).

Para além dessa definição, é importante destacar que a SAN não se restringe apenas às necessidades biológicas do organismo, mas também aos aspectos culturais do hábito alimentar. Portanto, não há como definir um padrão absoluto universal, sendo uma variável dependente da sociedade e costumes. Embora seja um conceito inexato, Burlandy (2007) reconhece que não há como desconsiderar o impacto da pobreza na provisão dos bens, uma vez que, sem dinheiro, não há como assegurar a compra de alimentos pelas vias de mercado.

Há soluções diferentes em cada país para assegurar o combate à fome. Burlandy (2007) destaca que há ênfase em três soluções: distribuição de alimentos, tíquetes/cupons e transferência de renda.

A primeira solução, a distribuição dos bens em si, apresenta vantagem por aumentar imediatamente a disponibilidade de alimentos; favorece a provisão de nutrientes específicos; além de a possibilidade de receber doações em espécie. Pelo aspecto negativo: há custos para armazenar e distribuir os produtos, perda de alimentos em estoque, problemas burocráticos com licitação de compra e venda de alimentos, não oferece liberdade de opção alimentar para as famílias receptoras dos produtos, além disso, não oferece nenhum estímulo à economia local. A autora destaca que em situação de urgência imediata, a oferta de alimentos em espécie pode ser a melhor opção, mas não é uma solução estrutural de combate à fome e agrega muito pouco ao bem-estar dos grupos vulneráveis.

A segunda solução, dos tíquetes/cupons, apresenta a vantagem de direcionar os recursos para o consumo alimentar, combatendo o foco do problema. Entretanto, há inúmeros aspectos negativos: restringe a liberdade de escolha alimentar; processo operacional complexo devido à necessidade de credenciamento de estabelecimentos; inevitavelmente restringe os locais de compra/venda de alimentos, podendo beneficiar grandes locais em detrimento dos menores; cupom pode ser utilizado como moeda de troca e utilizado para outros propósitos. A autora destaca que o uso do cupom como moeda de troca é muito recorrente em diversos países, inclusive nas experiências desse tipo no Brasil. Portanto, essa solução restringe a liberdade das pessoas de forma exagerada, uma vez que, elas podem ter múltiplas necessidades para além dos alimentos que o tíquete propicia.

A terceira solução consiste na transferência de renda para os mais pobres, com elevada possibilidade de serem vulneráveis no âmbito da segurança alimentar. As principais vantagens estão ligadas a possibilitar autonomia de escolha ao beneficiário, estimular o desenvolvimento da economia local e ter baixos custos intermediários. As desvantagens são: maior dificuldade em focalização do combate à fome e riscos inflacionários em locais em que a oferta de alimentos pode ser baixa. Para Burlandy (2007), as vantagens da transferência de renda são significativas em relação a outras, sendo essa a melhor opção.

Entretanto, a modalidade mais comum de transferência de renda praticada tem adotado condicionalidades. A autora detalha os problemas com focalização do público-alvo:

Há maior interesse de outros grupos pelo tipo de benefício, além das dificuldades em se obter uma informação fidedigna da renda e dos constrangimentos que envolvem esta informação. Os custos de controle para garantir a focalização adequada são altos e nas localidades onde o trabalho informal ocorre em larga escala os desafios são ainda maiores (BURLANDY, 2007, p. 1446).

Assim, uma maneira de corrigir essa ineficiência com a focalização seria não exigir condicionalidades, oferecendo uma renda básica de cidadania. De acordo com a autora, essa política seria capaz de oferecer maior segurança econômica, redistribuição de renda e justiça social. Em simultâneo, assegura liberdade e dignidade dos beneficiários.

Portanto, Burlandy (2007) afirma que, em comparação com a oferta de alimentos em espécie e de tíquetes/cupons alimentares, a política de transferência de renda seria uma política pública mais eficiente de assegurar a segurança alimentar nutricional (SAN). Entretanto, a transferência de renda condicionada apresenta problemas com a sua focalização. Assim, oferecer uma renda básica sem condicionalidades poderia ser uma melhor opção. Dessa forma, a renda de cidadania seria uma política de combate à fome e garantia de dignidade e liberdade.

### **3.5. Walquiria Rego e Alessandro Pinzani com o livro “Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania”**

O livro de Rego e Pinzani (2014) busca mensurar mudanças de comportamento em decorrência do Programa Bolsa Família (PBF), uma política de transferência de renda condicionada. O trabalho realiza entrevistas com mulheres beneficiárias em regiões carentes do Brasil, buscando entender como as vidas delas foram afetadas. Com os resultados obtidos, os autores enxergam que há espaço para aumentar o público-alvo da política, caminhando para a renda básica de cidadania.

Os autores utilizam o referencial teórico de autonomia individual baseado em Sen (1999) e Nussbaum (1990, 1995, 2000, 2004, 2011), o *capability approach*. Além disso, recorrem a Gerth e Mills (1953) e Simmel (1900), para fazer a ligação entre a renda provida pelo programa e a autonomia individual.

Os conceitos de Sen (1999) utilizados são de liberdade política, econômica e social, conforme sintetizado na seção 3.3. Adicionalmente, Rego e Pinzani (2014) retomam também o conceito de *functioning*, o qual pode ser entendido como as motivações por trás da ação. Uma forma de entender como os conceitos se conectam é:

Poderíamos dizer que um indivíduo deve desenvolver um conjunto de *capabilities* para ser realmente livre (para possuir o que o autor chama de “oportunidades”). Essas *capabilities* irão lhe permitir exercer certos *functionings*, ou melhor, poder realmente escolher entre diferentes opções de *functioning* (REGO e PINZANI, 2014, p. 70).

Por último, para Sen (1999) é possível apontar gradações entre a importância de *capabilities* e *functionings* específicos. Há certos tipos delas que são básicas para que as outras possam ser exercidas, para uma vida digna com autorrespeito.

Nussbaum (1990) também entende que há diferentes tipos de *capabilities*, as quais podem permitir potenciais *functionings* distintos. De acordo com a autora, há *capabilities* internas e externas. As primeiras seriam relativas a condições corpóreas, mentais ou de caráter; enquanto as segundas seriam ligadas a condições materiais e sociais. No agregado seriam as condições necessárias para o desenvolvimento de um plano de vida autônomo, não dispor dessas características poderia fazer o indivíduo se sentir humilhado.

Nussbaum (2004) sugere também que o Estado deveria atuar oferecendo condições para o exercício pleno das *capabilities*, podendo atuar em específico sobre as externas. Assim, transferências de renda condicionadas ou universais podem ser entendidas como uma segurança institucional para que os indivíduos tenham liberdade de decidir os rumos de suas vidas de forma autônoma.

De forma complementar, os autores Rego e Pinzani (2014) buscam demonstrar que o auxílio econômico pode promover a dignidade dos indivíduos, embora possa não ser emancipatório da condição estrutural de pobreza. Para isso, recorrem aos argumentos de Gerth & Mills (1953) e Simmel (1900). Os primeiros autores argumentam que as ambições dos indivíduos estão ligadas às instituições sociais nas quais ele nasceu e se formou adulto. Assim, auxiliar sua condição econômica através da transferência de renda seria importante por permitir que ele exerça essas expectativas interiorizadas sobre o papel dele na sociedade. De acordo com o segundo autor, na sociedade capitalista contemporânea, os indivíduos seguem interdependentes uns dos outros, mas os vínculos anteriormente pessoais foram substituídos por relações estritamente monetárias. Assim, poder fazer parte desse vínculo econômico seria importante por integrar o indivíduo à sociedade. Um exemplo dessa relação é o seguinte:

No ato da compra de bens particulares necessários à sua sobrevivência, o indivíduo realiza primeiro sua reprodução como ser humano, mas, ao mesmo tempo, se insere em relações sociais mais amplas, plenas de contradições, mas também potencialmente emancipatórias. Em outras palavras, tais relações sociais trazem em suas entranhas tanto potencialidades libertárias quanto novas formas de opressão (SIMMEL, 1900 apud REGO e PINZANI, 2014, p. 82-3).

É através dessa perspectiva teórica que Rego e Pinzani (2014) analisam as entrevistas com mulheres beneficiárias em regiões carentes do Brasil. Os locais analisados foram Alagoas, Vale do Jequitinhonha, Piauí, Maranhão e Recife. Evidentemente há divergências entre os

relatos, mas os autores apontam para mudanças na autonomia cívico-política e ético-moral das beneficiárias de todas as regiões. A defesa da Renda Básica de Cidadania é sugerida como uma forma de expandir os impactos positivos para outros grupos da população com vulnerabilidades.

Dentre as entrevistadas ouvidas sobre os impactos cívico-políticos do benefício, há dois grupos: as que consideram o benefício uma dádiva e outras que o consideram um direito. No primeiro grupo, predomina uma noção patrimonialista do Estado, aonde os detentores do poder distribuem favores conforme queiram, sendo passíveis de exigir contrapartida. Nessa visão, a forma de retribuir seria através do voto e eventual lealdade política. No segundo grupo, há uma concepção de cidadania mais bem estabelecida, na qual o programa é encarado como uma forma de alcançar independência econômica, o que torna possível um exercício de cidadania política, como a participação na vida político-cultural da comunidade. Portanto, em ambos os grupos há respostas no âmbito cívico-político; no primeiro, as contribuintes passaram a participar do processo eleitoral; no segundo, passam a se entender cidadãs por fazer parte da comunidade.

No âmbito dos impactos ético-morais há maior homogeneidade sobre o entendimento das mulheres acerca da transferência de renda. A visão predominante afirma que a renda extra permite cumprir melhor os seus deveres como mãe de família, uma vez que possibilita melhorar a alimentação familiar e prover bens para as crianças. Assim, sendo capazes de cumprir os seus deveres, há melhora da baixa autoestima dessas mulheres na medida em que passaram a serem capazes de cumprir com as expectativas que têm de si mesmas e seu papel na sociedade. Rego e Pinzani (2014) fazem uma interpretação sobre esse fato:

A relação entre autonomia econômica e autonomia “moral” do sujeito. Parece que a primeira é percebida pelas entrevistadas como condição para a segunda. A condição de indigência e de falta de independência econômica se traduz na sensação de que a própria personalidade permanece incompleta, inacabada, por assim dizer (REGO e PINZANI, 2014, p. 227).

Para além dos impactos na autonomia cívico-política e ético-moral, há outros aspectos subjetivos relevantes. Com a subsistência econômica garantida, muitas das beneficiárias passaram a ficar menos resignadas com a própria situação de vida e de sua família, passando a reivindicar mais direitos, como aumento da transferência de renda. Além disso, entendem que têm oferecido melhores condições aos filhos do que elas mesmas tiveram quando crianças, tendo uma perspectiva positiva em relação ao futuro da família.

Rego e Pinzani (2014) verificam que as mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família tiveram melhora em sua autonomia cívico-política e ético-moral, melhora em sua autoestima e expectativa positiva em relação ao futuro dos filhos. Esses benefícios poderiam

ser expandidos com a renda básica de cidadania, beneficiando especialmente os mais pobres, dado que boa parte desse segmento da sociedade está desempregado ou em trabalhos precários intermitentes e sofrendo com a insegurança econômica. Essas pessoas não são contempladas pela política atual do PBF, ficando excluídas dos resultados positivos alcançados pelas mulheres beneficiárias.

Com a renda básica universal, haveria um grande benefício em termos de liberdade, permitindo a todos participar ativamente da vida civil, social e política da sociedade. Assim, argumentam Rego e Pinzani (2014, p.221): “a política de transferência estatal de renda no Brasil atual não é simplesmente uma política de urgência moral que garante o direito à vida, mas representa ainda o primeiro passo à substantivação da nossa democracia”.

Portanto, os autores reconhecem que o Programa Bolsa Família alcançou bons resultados para as mulheres entrevistadas, aumentando a autonomia econômica, cívico-política e ético-moral. Rego & Pinzani (2014) verificam que outras pessoas pobres excluídas do PBF sofrem com os mesmos problemas, e que elas poderiam usufruir caso a política se tornasse uma renda básica universal. Assim, com a renda básica de cidadania, haveria expansão dos impactos positivos das autonomias econômica, cívico-política e ético-moral, principalmente dos brasileiros mais pobres.

### **3.6. Análise da literatura brasileira**

Como vimos, a literatura brasileira sobre renda básica de cidadania tem início na década de 1970, com influência do debate norte-americano sobre o tema. Assim, o texto Silveira (1975), o primeiro a defender a política, apresenta argumentos semelhantes aos textos de Friedman (1962) e Tobin (1970). A popularidade do conceito segue a implementação de políticas de renda condicionadas da década de 1990, evoluindo posteriormente para o Programa Bolsa Família em 2004. Assim, quatro dos textos mais relevantes sobre a temática estão no período entre 1997 e 2014.

A tabela 1 busca apresentar um resumo dos textos previamente apresentados, assim como responder algumas hipóteses para interpretação do debate do conceito: qual a justificativa para política de transferência de renda incondicional e universal? Há um contexto local para essa justificativa? Há um modelo de política proposto?

Tabela 1 - Síntese das principais obras de literatura do Brasil (1975-2014).

<b>Autor</b>	<b>Publicação e ano</b>	<b>Por que defende a Renda Básica</b>	<b>Qual modelo defende</b>
Antonio Maria da Silveira	Redistribuição de Renda, 1975.	Combater a pobreza sem gerar ineficiência no funcionamento da economia de mercado.	Imposto de renda negativo.
Lena Lavinas e Ricardo Varsano	Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e Ação Coordenada de Combate à Pobreza, 1997.	Combate à pobreza e desigualdade de oportunidades.	Renda básica universal como política central do PAC. Deveria ser acompanhada pela atuação do Estado na provisão de serviços públicos, infraestrutura urbana e oportunidade para os pobres gerarem renda.
Eduardo Suplicy	Renda de Cidadania: A saída é pela porta, 2002.	Meio para promover liberdade econômica e social.	Benefício universal.
Luciene Burlandy	Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional, 2007.	Assegurar a segurança alimentar nutricional, garantia de dignidade e liberdade.	Benefício universal.
Walquiria Rego e Alessandro Pinzani.	Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania, 2014.	Assegurar liberdade econômica e liberdade civil. Além da participação na vida social e política da sociedade.	Benefício universal.

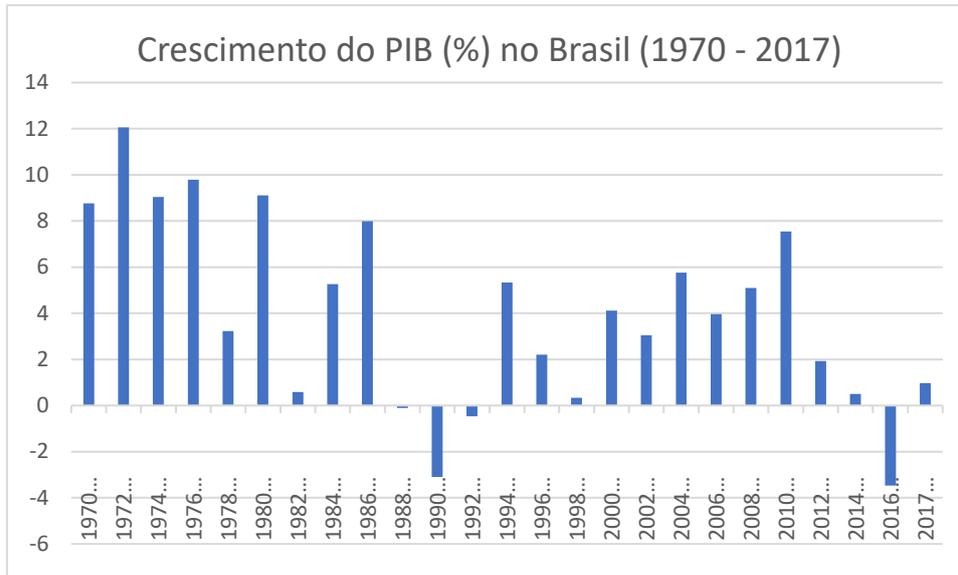
Elaboração própria.

Os argumentos utilizados nos textos brasileiros para a defesa da renda básica de cidadania são diversos, mas buscam objetivos semelhantes. O combate à pobreza, a liberdade assegurada pelo benefício e a diminuição da desigualdade de oportunidades parecem ser motivações comuns a todos. Portanto, há um eixo social de argumentos de apoio à política.

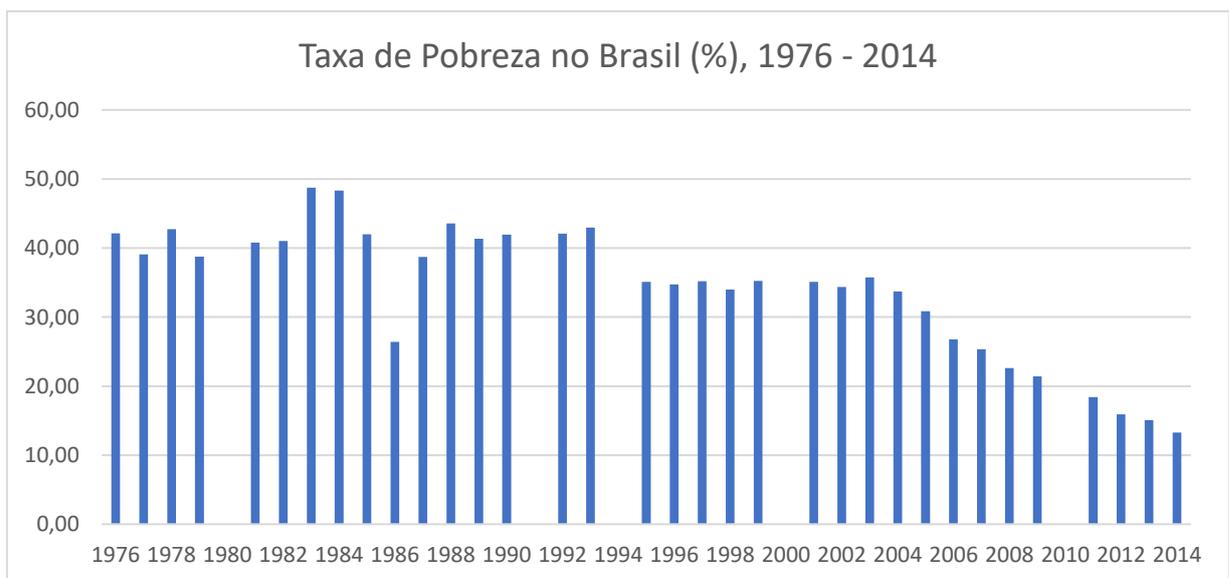
O início do debate com Silveira (1975) está em um contexto de grande crescimento econômico com diminuição da pobreza na década de 1970. Conforme apontam os dados de Rocha (2013), a taxa de pobreza entre 1970 e 1980 caiu de 68,4% para 35,3%. Ainda de acordo com a autora, esse processo de diminuição da pobreza ocorreu em decorrência do período excepcional de crescimento econômico, conforme pode ser visto no gráfico de crescimento a seguir, sem que tenha ocorrido esforço claro com medidas de combate à pobreza. Portanto, o artigo de Silveira (1975) defende que poderiam ter ocorrido ações específicas para a pobreza sem prejuízo do crescimento econômico, como o imposto de renda negativo.

As outras quatro publicações estão em contexto distinto, em que o combate à pobreza tinha prioridade e estava ocorrendo com programas de transferência de renda condicionada. Assim, Lavinias e Varsano (1997) sugerem melhorias no PGRM. De forma complementar, Suplicy (2002) e Rego e Pinzani (2014) apontam a renda básica como uma forma de tornar o Programa Bolsa Família mais efetivo em seus objetivos. Já Burlandy (2007) destaca o potencial da renda básica ser a mais efetiva forma de combater a fome, também em comparação com outras políticas implementadas. No período dessas publicações, o produto econômico cresceu e a taxa de pobreza diminuiu, porém havia medidas claras de auxílio aos pobres, ao contrário do primeiro período.

Podemos verificar os dados de crescimento e pobreza para as cinco publicações no período abordados nos parágrafos anteriores nos gráficos 1 e 2 abaixo, auxiliando a entender o contexto em que as obras estão inseridas. No gráfico 2, os dados só estão disponíveis até 2014, mas era a série histórica mais completa para o período. A linha de pobreza foi definida a partir de uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para uma pessoa, utilizando recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Há anos em que o cálculo não foi atualizado pelo IPEADATA e o valor da taxa de pobreza consta como zero.

**Gráfico 1 - Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, 1970 a 2017.**

Elaboração própria com dados do IBGE.

**Gráfico 2 - Taxa de Pobreza no Brasil (%), 1976 – 2014.**

Elaboração própria com dados do IPEADATA.

Essa divergência dos contextos também se reflete nos modelos defendidos em cada época. O texto de Silveira (1975) defende a renda básica através do imposto de renda negativo, uma vez que o objetivo seria conciliar crescimento e combate à pobreza. Lavinas e Varsano (1997), Suplicy (2002), Burlandy (2007) e Rego e Pinzani (2014) colocam ênfase na universalidade do benefício, tendo como prioridade as melhorias possíveis em relação às transferências de renda condicionada.

Portanto, parece possível verificar que o cenário favorável de crescimento econômico permite que a pobreza diminua. Também é possível notar que, em um contexto econômico com essas características, a política de renda incondicional passa a ter maior apoio e repercussão. Ao ser colocada comparativamente com políticas em funcionamento com reconhecido sucesso, como o Programa Bolsa Família, Suplicy (2002) e Rego & Pinzani (2014) indicam que a renda básica seria ainda mais efetiva em combater a pobreza. O eixo prioritário de análise defende a política com argumentos sociais, focalizando o combate à pobreza e melhora da desigualdade de oportunidades.

#### **4. A literatura dos Estados Unidos sobre Renda Básica**

O capítulo compila as cinco publicações mais relevantes sobre a renda básica dos Estados Unidos. Em quatro desses textos (seções 4.1. a 4.4.), que datam do período entre 1958 e 1970, o assunto esteve presente no debate público como estratégia de reforma a política social norte-americana. O texto da seção 4.5., por sua vez, aborda os diversos experimentos com a política pública no país nas décadas de 1960 e 1970. Por último, a seção 4.6. analisa a literatura norte-americana.

##### **4.1. John Galbraith e o livro “Sociedade da Abundância”**

O livro de Galbraith (1958) aborda o desenvolvimento do capitalismo dos Estados Unidos no século XX. De acordo com sua perspectiva, o sistema econômico havia proporcionado um grau de desenvolvimento elevado, com abundância de bens. Entretanto, essa opulência ocorria apenas em commodities providas pelo setor privado, enquanto bens públicos seguiam insuficientes. A partir desse contexto, o autor sugere uma série de propostas, como a renda básica.

O autor inicia seu raciocínio apontando que, no século XX, o homem da sociedade norte-americana tem acesso aos meios para sua subsistência e conforto. Mais do que isso: há espaço para abundância e demanda por bens para diversão, luxo ou vícios. Galbraith (1958) aponta que os mais ricos dos séculos anteriores não tinham acesso a esse padrão de consumo do homem médio contemporâneo. Correspondendo ao período anterior, a teoria econômica do século XVIII e XIX contempla a escassez de recursos, maximização de trabalho e produção como regras básicas. Vendo por esse viés, o autor verifica que ideias de séculos anteriores não deveriam ser seguidas indiscriminadamente em épocas posteriores, pois estariam ficando obsoletas.

Mas nem todas as dificuldades do passado haviam sido superadas. Galbraith (1958) aponta que, embora os bens providos pelo setor privado estivessem abundantes na sociedade americana do século passado, ainda havia problemas com os bens providos pelo Estado. De acordo com o autor, áreas como a infraestrutura urbana, educação e saúde pública seguiam precárias, com investimento público insuficiente. Esse último, por sua vez, seria decorrente da baixa arrecadação do Estado para cumprir com todas as necessidades, enquanto a área militar era o destino de parte notável do escasso montante. Assim, os Estados Unidos na década de 1950 eram uma sociedade com abundância de bens de lazer e luxo. Simultaneamente, um país com insuficiente atuação pública em áreas primordiais.

A pobreza ainda existente seria representada por dois grupos: problemas individuais e insulares. O primeiro grupo, encontrado em áreas rurais e urbanas, é frequentemente caracterizado por condições pessoais do indivíduo. Por exemplo, deficiências físicas ou mentais, má saúde, educação insuficiente e incapacidade de adaptação ao ritmo industrial de trabalho característico do século XX. O segundo grupo se distingue por fatores estruturais, localizados principalmente nas periferias urbanas e rurais. Nesse caso, as características individuais não são determinantes, mas ligada à má qualidade da agricultura, segregações raciais ou culturais, ou insuficiente provisão de saúde e educação de forma crônica.

O primeiro grupo da pobreza seria consequência apenas das características dos indivíduos. Entretanto, essa explicação não é válida para o segundo caso. Em ambos os casos, há dificuldade de superar a privação material e suas múltiplas vulnerabilidades. Desse cenário, derivam duas propostas principais: melhor atuação do Estado na provisão de serviços públicos e a renda básica.

O Estado deveria ter melhor capacidade de atuar na provisão de saúde, educação, infraestrutura. Para Galbraith (1958), é necessário permitir maior capacidade orçamentária para que o poder público ofereça esses bens. O autor sugere que uma forma de compensar o desequilíbrio entre o setor privado e público seria através de taxas sobre as vendas do primeiro, gerando receitas que poderiam ser revertidas para o segundo.

De acordo com o autor, esse imposto poderia reduzir o consumismo exagerado, revertendo receitas para ajudar o conjunto da sociedade. Embora esse tipo de taxa afete também os mais pobres, o autor argumenta que eles não seriam prejudicados em excesso, uma vez que suas necessidades básicas de bens estariam sendo melhoradas de forma simultânea. A provisão do Estado em saúde, educação e infraestrutura poderia ser sensivelmente melhorada nesse cenário, afetando a pobreza individual e insular e diminuindo o desequilíbrio de eficiência de setor privado e público.

Mesmo com essa melhora dos serviços públicos, há pessoas que não estariam aptas a ganhar rendimento suficiente no mercado de trabalho. Assim, seria necessária a provisão de uma renda básica para o combate à pobreza. Essa medida seria feita através do imposto de renda negativo. Assim, o autor detalha:

O princípio comum a essas propostas é a provisão de uma renda básica como uma questão de direito geral e relacionada em quantidade ao tamanho da família. Se o indivíduo não consegue encontrar (ou não procura) emprego, ele ou ela tem essa renda para sobreviver. Com o rendimento do emprego, parte do pagamento é retirado e acima de um certo nível é convertido em um pagamento para o estado. Daí o termo

imposto de renda negativo. Trabalhar significaria sempre ter mais renda. O rendimento mínimo assim proporcionado reduz a pressão para produzir como medida para garantia de bem-estar. (GALBRAITH, 1958, cap. 20, tradução minha).

A combinação da renda básica e melhora da provisão pública de saúde, educação e infraestrutura poderia combater a pobreza nos Estados Unidos. O autor argumenta também que essas medidas poderiam permitir às pessoas pobres melhorar sua própria relação com o trabalho, uma vez que deixariam de ter a obrigação de aceitar qualquer emprego para ter renda de subsistência, podendo escolher profissões de maior prestígio ou de acordo com sua preferência pessoal. Para o autor, os mais ricos já desfrutam dessa relação prazerosa com o trabalho.

Portanto, Galbraith (1958) defende a renda básica de cidadania principalmente como uma medida de combate à pobreza. De forma secundária, entende que a política pública pode ajudar a dissociar os rendimentos da obrigação de trabalho e mudar a forma com que os mais pobres lidam com empregos. Para além dessa medida, destaca a importância de maior capacidade de investimento do Estado na provisão de saúde, educação e infraestrutura urbana para melhor qualidade de vida de toda a população.

#### **4.2. Milton Friedman e o livro “Capitalismo e Liberdade”**

O livro de Friedman (1962) aborda o papel que o Estado deveria exercer em uma sociedade capitalista. No entendimento do autor, haveria excessiva intervenção estatal em múltiplas áreas. Assim, sua análise busca mostrar os erros e ineficiências atuais e propor novas soluções. Dentre os temas abordados, destaca-se as medidas de distribuição de renda e a proteção social, na qual há a proposta do imposto de renda negativo.

Friedman (1962) aponta as dotações iniciais de características de cada indivíduo como naturais: haveria pessoas propensas a risco, assim como outras seriam mais aptas a tarefas rotineiras. Desta maneira, remunerá-las com salários diferentes seria um meio justo de recompensar a escolha de profissão do indivíduo, levando em conta suas preferências. Dessa lógica, decorre que pessoas dispostas a trabalhos com risco, pouco atratividade ou com grande capacitação necessária deveriam ser melhor remuneradas em relação a empregos com funções simples. Caso elas fossem remuneradas de forma igual, seria injusto com pessoas dispostas a exercer profissões arriscadas ou com elevada capacitação.

O autor reconhece, no entanto, que as desigualdades naturais e o funcionamento do mercado podem produzir situações indesejáveis, como pessoas em situação de pobreza. Assim, a atuação do governo visaria corrigir esse tipo de distorção. Por exemplo, com o imposto

progressivo sobre renda. Mas Friedman (1962) argumenta que esse resultado não é alcançado por esse sistema, sinalizando que há dois problemas: a) geram distorções no funcionamento de mercado sem corrigir as injustiças; b) estimulam elisão e evasão fiscal de quem está apto a evitar os impostos.

O primeiro problema seria que a alta taxaço sobre certas atividades lucrativas desencorajaria pessoas a praticarem as mesmas. Com isso, a demanda por essas atividades tenderia a ser ainda mais recompensadora. Conseqüentemente, o imposto acabaria por aumentar o retorno oferecido pelo mercado, ao invés de corrigi-lo. No segundo problema, o autor destaca que há diferentes alíquotas para cada tipo de atividade exercida no mercado de trabalho. Desta maneira, haveria desigualdade horizontal no pagamento dos tributos. Além disso, os mais ricos poderiam praticar elisão fiscal, por estarem aptos a planejar seus rendimentos pelas menores alíquotas.

Além desses dois problemas de ordem técnica, haveria um problema eleitoral. Friedman (1962) argumenta que impostos progressivos poderiam atrair mais votos para quem realizar a medida. O motivo é que um grande número de pessoas de classe média e baixa pagariam alíquotas pequenas, enquanto membros da classe alta seriam excessivamente onerados. Assim, o autor aponta que haveria um risco de uma maioria de pessoas de renda baixa impor uma taxa progressiva a um reduzido número de ricos.

Assim, considerando os dois tipos de problemas, o autor defende que o imposto de renda deveria ter alíquota única baixa, sem qualquer tipo de isenção derivada da origem da renda. O autor justifica a superioridade da alíquota única com a seguinte argumentação: a) haveria menores estímulos para a elisão fiscal, b) menor estímulo para evasão fiscal e c) removeria distorções na remuneração das atividades de uma economia de mercado.

Friedman (1962) reconhece que a pobreza ainda é um problema recorrente mesmo nas sociedades capitalistas mais livres. Ele argumenta que a caridade seria insuficiente por ser dependente das vontades individuais. Assim, seria desejável que houvesse um mecanismo que todos contribuíssem, atacando diretamente a pobreza e sem distorcer o funcionamento do mercado.

Considerando essas características, o autor sugere que a melhor solução seria o Imposto de Renda Negativo. Friedman (1962) aponta que seria necessário definir um patamar de isenção e uma taxa de subsídio. Assim, pessoas com renda abaixo dessa linha passariam a receber dinheiro para ajudar a alcançar o patamar de isenção, enquanto o valor recebido seria ligado a

taxa do subsídio. O autor exemplifica com patamar de isenção de US\$600 e taxa de 50%. Nesse sistema, uma pessoa sem renda passaria a receber US\$300. As pessoas acima do patamar de isenção contribuiriam para o financiamento do sistema conforme a renda pessoal e a taxa de subsídio.

O autor argumenta que essa medida poderia substituir todas as políticas de proteção social existentes nos Estados Unidos, tal como salário mínimo, subsídio a preços e produtos, crédito público, previdência social. Ao contrário dessas medidas, a política poderia atuar diretamente na provisão de dinheiro para os mais pobres, sem gerar qualquer tipo de distorção nas remunerações de mercado.

As críticas de Friedman (1962) ao Imposto de Renda Negativo seria um suposto desincentivo ao trabalho, mas o autor argumenta que seria em menor escala do que nos outros sistemas com um valor fixo ligado a um patamar, uma vez que o benefício seria variável e complementar à renda. Assim, ganhar dinheiro no mercado de trabalho continuaria aumentando a renda total, embora diminuísse o valor recebido pelo imposto de renda negativo. Além disso, o autor argumenta que o custo administrativo inicial pode existir, mas seria baixo, uma vez que ele poderia ser incorporado ao Imposto de Renda já existente. Por último, Friedman (1962) argumenta que essa medida mantém o risco político de uma maioria usar seu poder político para taxar uma minoria. Entretanto, mantém a opinião de que essa seria a melhor medida de combate à pobreza.

Em suma, Friedman (1962) está preocupado no seu livro em apontar as distorções que a intervenção estatal pode apresentar ao bem-estar comum das pessoas. O autor apresenta seus argumentos para mostrar que medidas adotadas na época para combater a pobreza, como o imposto de renda progressivo e a proteção social, seriam ineficientes, uma vez que gerariam problemas no funcionamento da economia de mercado. Como o problema da pobreza se mantém na época do autor, Friedman aponta que a melhor forma de o solucionar seria substituir o sistema vigente por um imposto de renda com alíquota única. Desta maneira, haveria o imposto de renda negativo para assegurar que os mais pobres pudessem melhorar sua condição.

### **4.3. Martin Luther King e o livro “Para onde vamos a partir daqui: caos ou comunidade?”**

O livro de King (1967) aborda a história do movimento negro nos Estados Unidos, além dos desafios futuros da época. A publicação detalha a organização que possibilitou a aprovação institucional de direito civis, em 1964, e dos direitos políticos, em 1965. Entretanto, a desigualdade e o racismo continuam grandes desafios. Assim, King busca mostrar quais seriam

as melhores formas de organização para o movimento negro alcançar a igualdade real. Dentre as propostas apoiadas, há destaque para a renda básica de cidadania.

O autor aponta que, após a conquista dos direitos civis e políticos, havia indecisão sobre os rumos do movimento negro, uma vez que o objeto primário das manifestações foi alcançado. Em simultâneo, as críticas da opinião pública estavam intensas, pois alegavam não haver mais nada a ser buscado além dos direitos institucionais. Nesse contexto, King (1967) aponta que ainda havia desigualdade vigente:

O negro tem metade das chances dos brancos em aproveitar as coisas boas da vida; mas têm o dobro das coisas ruins. Assim, metade dos negros vive com moradias de baixo padrão, e têm metade da renda dos brancos. (...) Mas a taxa de mortalidade infantil entre os negros é o dobro em relação aos brancos. Essa lógica se reproduz inclusive na guerra. Há o dobro de negros em combate na guerra do Vietnã, além do dobro de mortes em combate (KING, 1967, p.6-7, tradução minha).

O autor segue o argumento da desigualdade racial, mostrando que as posições piores remuneradas e mais precárias do mercado de trabalho são ocupadas por negros. Para alcançar mudanças estruturais, o movimento deveria se organizar em torno de eixos de ação e propostas dentro deles para obter igualdade. Os eixos seriam: ideológico, político e econômico.

No âmbito ideológico, King (1967) reforça a necessidade de os negros passarem a ter voz ativa no debate público. O autor aponta que seria relevante ter mais livros com opiniões dessa parcela da população, de modo que seus anseios e medos sejam compreendidos. Além disso, destaca que seria importante trabalhar com outros meios de comunicação na difusão da mensagem, como o rádio ou a televisão. No momento, a forma mais eficiente era através de protestos não violentos, reconhecidos como uma forma importante de atuação política, mas que não deveria ser a única

Considerando a atuação política, King (1967) faz recomendações relacionadas a sindicatos e à participação nos processos eleitorais. Sobre o primeiro ponto, o autor aponta que as instituições trabalhistas foram frequentemente amigáveis aos negros, permitindo sua participação e direito de palavra igual. Assim, boa parte dos negros poderia fortalecer sindicatos de suas categorias, aumentando a organização trabalhista e negra em simultâneo. Sobre o segundo ponto, King (1967) aponta que a população deveria não ser alienada da política, estar disposta a discussões e contribuir com seu voto. O autor aponta que, embora o sistema eleitoral inspire desconfiança, ainda seria o caminho mais eficiente para produzir mudanças na sociedade.

No âmbito econômico, o autor aponta várias formas de atuação: com a sindicalização, como consumidor, e com apoio a medidas de combate à pobreza, como a renda básica de cidadania. O primeiro ponto seria importante na garantia de emprego e no aumento de salário, com os sindicatos sendo a instituição ideal para a busca dos dois objetivos, além de, evidentemente, reforçar a atuação política. Sobre o segundo ponto, o autor destaca que práticas discriminatórias por parte de comércios ou indústrias deveriam ser verificadas, negociadas e eventualmente punidas. Assim, propõe negociação com firmas que não contratam negros, ou que não os aceite em seus estabelecimentos, para que as mesmas passem a tratar as pessoas de forma racialmente justa. Caso não tenha sucesso com essa estratégia, a comunidade negra deveria passar a boicotar produtos dessas firmas, direcionando sua demanda para empresas sem práticas discriminatórias.

Para iniciar o argumento de apoio a medidas de combate à pobreza, King (1967) aponta que esse ponto não é exclusivamente de interesse de pessoas negras, uma vez que os brancos correspondiam a 66% dos pobres nos Estados Unidos na década de 1960. O autor, assim como os formuladores de políticas públicas, entende que a pobreza tem múltiplas causas: poucos anos de educação, oportunidade de trabalho precárias, problemas de saúde e alimentação, famílias com pouca estrutura, precariedade habitacional. Assim, a prática habitual do país focava em programas específicos para cada uma das vulnerabilidades.

King (1967) questiona a efetividade desse conjunto de medidas:

Embora nenhuma dessas medidas seja intrinsecamente ruim, há desvantagens. Essas políticas nunca avançaram em ritmo coordenado de desenvolvimento. Medidas habitacionais têm flutuado com a disposição do poder legislativo. (...) Reforma educacional tem sido lenta e focada em aspectos burocráticos e econômicos. Assistência familiar tem sido negligenciada. Até o momento, nenhum programa coordenado de medidas foi feito. Como consequência, reformas fragmentadas falharam em diminuir as vulnerabilidades dos pobres.

Além da falta de coordenação e ritmo, esses programas todos têm uma falha comum, por combaterem à pobreza de forma indireta. Cada um busca combatê-la sem combater sua essência (KING, 1967, p. 171, tradução minha).

Portanto, as medidas da época seriam ineficazes e não estariam promovendo bem-estar. Assim, o autor propõe que a medida ideal seria a renda básica de cidadania. Segundo King (1967), ao prover renda diretamente para os cidadãos, a pobreza cairia e suas múltiplas causas poderiam ser atenuadas com a escolha individual de cada indivíduo. Nas mudanças concretas, o benefício em dinheiro possibilitaria: a melhora individual de problemas educacionais ou de habitação.

Para além disso, haveria efeitos psicológicos positivos ao assegurar segurança econômica. King (1967) entende que os conflitos familiares poderiam ser diminuídos caso cada um tivesse sua renda assegurada, permitindo que os indivíduos possam fazer suas próprias escolhas. Assim, o autor acredita que a medida teria um grande impacto na dignidade de cada indivíduo, o qual poderia ter liberdade para buscar suas necessidades.

O autor pondera que duas condições deveriam ser atreladas à política para que seu funcionamento ocorra de forma adequada. O benefício deveria ser atrelado à renda média da população, visando oferecer um montante suficiente para que a pobreza seja superada. A segunda condição seria oferecer reajustes conforme o crescimento do país, permitindo que todos desfrutem do desenvolvimento. Assim, o autor interpreta que essa medida seria crucial para que a guerra à pobreza tivesse sucesso nos Estados Unidos, beneficiando brancos e negros simultaneamente.

Em síntese, King (1967) argumenta em seu livro por medidas que permitiriam menor discriminação racial e maior combate à pobreza. Para alcançar essas medidas, há recomendações de ação no eixo ideológico, político e econômico para o movimento negro. Dentro do espectro econômico, a renda básica é compreendida como uma medida que poderia beneficiar brancos e negros, na medida em que poderia combater a pobreza de forma direta, oferecendo renda e liberdade para os indivíduos reduzirem suas múltiplas vulnerabilidades sociais.

#### **4.4. James Tobin e o artigo “Limitando o tamanho da desigualdade”**

O artigo de Tobin (1970) busca analisar quais seriam as melhores políticas para combater a pobreza e desigualdade nos Estados Unidos. O economista estabelece que haveria dois grupos advogando por distintas modalidades de política social, um focalizado em problemas sociais específicos (*specific egalitarians*), outro advogando por soluções gerais como forma de combater problemas específicos (*general egalitarians*). Tobin se vincula ao segundo grupo, e argumenta que o imposto de renda negativo poderia ser a solução para o combate à pobreza e desigualdade.

O autor aponta que a sociedade norte-americana seria tolerante a elevados níveis de desigualdade. Assim, ele verifica que ganhos meritocráticos e outros decorrentes de sorte, como recebimento de uma herança, são aceitos. Entretanto, na década de 1960 e 1970, os movimentos civis e a população passaram a questionar se, de maneira geral, os bens deveriam ser restritos à lógica meritocrática. Ou seja, a fruição de um bem material estar condicionado à possibilidade

de pagar pelo mesmo. Dentre os bens que não deveriam estar restritos à lógica da economia de mercado, de acordo com esse grupo, seriam educação, saúde, habitação e bens alimentícios.

Assim, o grupo dos *specific egalitarians* argumenta que o mercado não deveria ser o único responsável pela provisão de uma série de bens. De acordo com eles, o governo deveria intervir para prover esses bens para a população geral, não apenas para as pessoas que pudessem comprá-los. Dessa lógica, surgem defesas para programas específicos para provisão de comida, outro para garantir habitação popular, outro focado em saúde e educação. O autor exemplifica:

*Specific egalitarianism* assume variadas formas, com diferentes motivações e racionalizações. Há commodities cuja distribuição igualitária é um objetivo crucial, tão importante que a sociedade não pode permitir que um indivíduo transfira voluntariamente seu direito para alguém. Essas commodities incluem direitos civis e privilégios - e seus deveres, obrigações civis - onde igualdade entre cidadãos é básica para sua constituição como ser político. O voto é um exemplo básico, o alistamento militar também. Essa categoria incluiria também necessidades biológicas e sociais que são escassas, tão escassas que caso sejam distribuídas desigualmente, pode ocasionar o cenário de pessoas consumindo abaixo do mínimo tolerável. Exemplo disso seriam bens alimentícios em tempos de guerra, e assistência médica nos tempos atuais. Nesses casos há uma pressão paternalista para que o Estado garanta que nenhum indivíduo, mesmo voluntariamente, transfira sua provisão básica para outras pessoas (TOBIN, p. 266, 1970, tradução minha).

Tobin (1970) afirma que o governo teria poucas maneiras de intervir na alocação de mercado desses bens. De acordo com o economista, o governo poderia prover bilhetes, selos ou vouchers de bens específicos para assegurar que todos tenham direito aos bens. Esses mecanismos poderiam ser estritamente de uso pessoal ou transferíveis, de acordo com a escolha do governo.

Para verificar o efeito da ideologia do *specific egalitarianism*, Tobin analisa alguns exemplos ilustrativos: racionamento de guerra, direito de voto, alistamento militar, controle populacional, educação, cuidados médicos, vouchers alimentícios e habitação subsidiada. Em todos surgem práticas ruins que distorcem o funcionamento ideal de garantia de todos ao direito. O problema mais recorrente foi a criação de mercados paralelos de compra e venda desses direitos, além de gerar distorção no funcionamento da economia de mercado.

Assim, Tobin advoga pela adoção de ideias do *general egalitarianism*. Para explicar os princípios ideológicos da doutrina, recorre a Simons (1948), que divide a economia em dois espectros: um focado na igualdade, outro na eficiência. De acordo com Simons, a melhor forma de o governo assegurar igualdade seria através de impostos sobre renda e riqueza, enquanto a eficiência seria alcançada com as políticas de apoio à operação sem distorções alocativas da economia de mercado.

Dada a diferença de acesso da população à educação, saúde e bens, além dos problemas recorrentes das políticas focalizadas, Tobin (1970) aponta que o caminho correto seria atacar a desigualdade de renda e riqueza diretamente. Seguindo os princípios de Simons (1948), advoga pela adoção de um sistema de imposto de renda negativo. Desta forma, as pessoas mais vulneráveis passariam a receber um valor em dinheiro. O autor não especifica o quanto, mas fala sobre a necessidade de os indivíduos fazerem suas próprias escolhas sobre a prioridade e o uso da renda.

O autor sintetiza o argumento do artigo:

Eu acredito que Simons e a tradição do mainstream econômico estão certos em insistir nos impostos, positivos e negativo, como a melhor forma de moderar desigualdade de renda e riqueza decorrente de uma economia competitiva de mercado. Eu não tenho dúvidas que um imposto de renda negativo seria a mais efetiva medida de combate à pobreza e promoção de igualdade. (...) Também é fundamental, e certamente mais difícil, a aplicação de políticas para diminuir a desigualdade de riquezas pré-impostos. Isso incluiria a remoção de barreira competitivas, seja elas privadas ou públicas, as quais protegem alguns setores que geram bastante renda. Isso diminuiria desigualdade de herança e oportunidade de acumular riqueza em vida (Tobin, 1970, p.276, tradução minha).

Tobin (1970) acredita que a melhor medida de combate à pobreza e desigualdade seria através do imposto de renda negativo. Essa política seria a mais eficiente por não interferir no funcionamento da economia de mercado e, simultaneamente, alterar diretamente a desigualdade de acesso a bens, provendo renda em espécie para os mais pobres para que eles façam suas próprias escolhas de prioridade.

#### **4.5. Karl Widerquist e o artigo “Uma falha de comunicação: O que podemos aprender sobre os experimentos de Imposto de Renda Negativo?”**

O artigo de Widerquist (2005) busca organizar as conclusões dos experimentos de imposto de renda negativo ocorridos nos Estados Unidos e Canadá entre 1968 e 1980. O economista busca sintetizar quais foram as vantagens e desvantagens encontradas, além de como foram interpretadas pela imprensa. O autor argumenta que há limitações significativas nos experimentos e que há impactos da renda básica que poderiam ser avaliados apenas com implementação definitiva da política.

Widerquist (2005) verifica os dados empíricos compilados por diversos pesquisadores sobre os cinco experimentos do imposto de renda negativa: a) Nova Jérsei, de 1968 a 1972; b) Iowa e Carolina do Norte, de 1970 a 1972; c) Seattle e Denver, de 1970 a 1980; d) Gary, Indiana, de 1971 a 1974; e) Província de Manitoba, Canadá, de 1975 a 1978. Embora compartilhem de núcleo comum de características, há algumas divergências: os participantes dos cinco

experimentos variavam, com o menor tendo 809 pessoas e o maior 4800; o grupo populacional analisado (branco, negros, latinos, famílias monoparentais, famílias com pai e mãe) e o local em que eles habitavam (rural, urbano); além da alíquota de recebimento da renda básica (0,5 a 1,48) e a alíquota marginal com relação a outras fontes de renda (0,3 a 0,8).

As últimas características recebem atenção especial do autor. A alíquota de recebimento da renda básica (*the guarantee level*) dos experimentos foi pensada como percentual da linha de pobreza oficial da época. Assim, os locais que adotaram benefício de 50% tiveram menor potencial de retirar os indivíduos da pobreza, enquanto o local com 148% ofereceu uma renda significativamente maior. A alíquota marginal (*the marginal tax rate*) seria a redução percentual do valor do benefício caso os beneficiários passassem a ter outras fontes de renda. Considerando isso, alíquotas mais baixas (30%) representam maior estímulo ao indivíduo melhorar sua condição financeira, embora tornem a política mais cara. Enquanto alíquotas elevadas (80%) podem apresentar maior estímulo à armadilha da pobreza, uma vez que rendas extras seriam taxadas significativamente. Em síntese, essas duas características determinam o potencial de desincentivo ao trabalho, além da capacidade da política em combater a pobreza.

Com a proposta do experimento e as características, o principal fator a ser observado seria o comportamento dos beneficiários relativo ao trabalho. Widerquist (2005) aponta três limitações dos experimentos e seus critérios: a) Não foi definido quanto desincentivo ao trabalho seria aceitável, b) O comportamento do grupo de controle poderia não representar o comportamento populacional como um todo, c) O experimento buscava verificar apenas os impactos da oferta de mão de obra, sem ter meios para medir o efeito da demanda de mercado para a mesma.

Sobre o desincentivo ao trabalho, havia três hipóteses para serem verificadas. A primeira seria se com a política em funcionamento haveria uma evasão em massa da oferta de mão de obra no mercado de trabalho, o que não foi verificado. A segunda observaria se o desincentivo ao trabalho seria significativo para ameaçar a viabilidade financeira do imposto de renda negativo, ou seja, se as pessoas trabalhariam menos e com isso a arrecadação de impostos cairia, o que também não ocorreu. Por último, haveria algum desincentivo ao trabalho? Nesse caso, houve menor oferta de horas de trabalho pela mão de obra em todos os grupos, mas não havia critérios objetivos para verificar o quanto seria considerado aceitável em termos de redução. Assim, a avaliação dos resultados ficou dependendo de impressões pessoais dos pesquisadores.

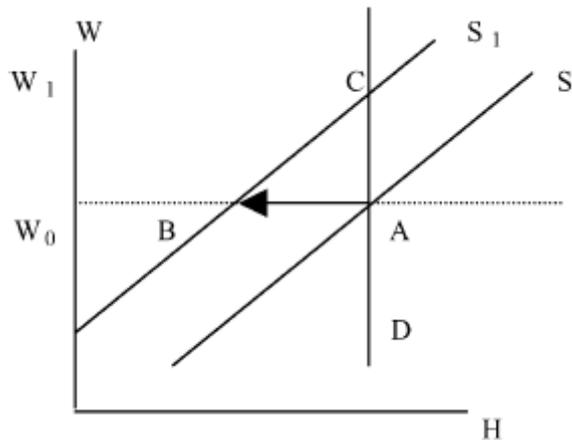
Houve divergência no resultado dos quatro experimentos americanos, entre a oferta de horas de trabalho de homens, mulheres e famílias monoparentais. Para o primeiro grupo, a redução na jornada variou de 5% a 9%. Para mulheres, a redução foi percentualmente maior, registrada de 0% até 27%. Essa variação é explicada pelos pesquisadores pelas mulheres trabalharem menos horas. Para famílias monoparentais lideradas por mulheres, a redução foi de 15% a 30%.

Widerquist (2005) afirma, inclusive, que os grupos de controle do experimento não eram representativos do total da população. O autor alega que houve uma série de filtros para selecionar os participantes. Dentre eles, cabe citar que houve prioridade para pessoas extremamente pobres, as quais normalmente estão empregadas com precariedade não por vontade própria, mas pela necessidade financeira. Além disso, a maior parte dos beneficiários eram pessoas com filhos, os quais teriam menor potencial de tomar decisões arriscadas com relação ao seu futuro profissional. Por último, os participantes estavam cientes que a política era temporária e não os auxiliaria de forma permanente. Esse conjunto de fatores pode ter afetado significativamente os resultados do desincentivo ao trabalho, mas não é possível afirmar que estão subestimados ou superestimados.

Sobre os efeitos do mercado de trabalho estarem incompletos por não observarem a elasticidade da demanda de mão de obra. Widerquist (2005) argumenta que esse ponto foi observado por poucos pesquisadores, embora fosse capaz de alterar significativamente os resultados observados de desincentivo ao trabalho, combate à pobreza e custos do programa. Assim, o autor propõe a análise considerando as situações extremas da demanda por trabalho ser perfeitamente inelástica e elástica.

Ao receber o benefício da renda, menos pessoas estariam dispostas a trabalhar. Considerando a demanda inelástica por mão de obra, a solução de mercado seria oferecer maiores salários. O gráfico 3 exemplifica o movimento:

**Gráfico 3 - Demanda inelástica por trabalho no Imposto de Renda Negativo.**



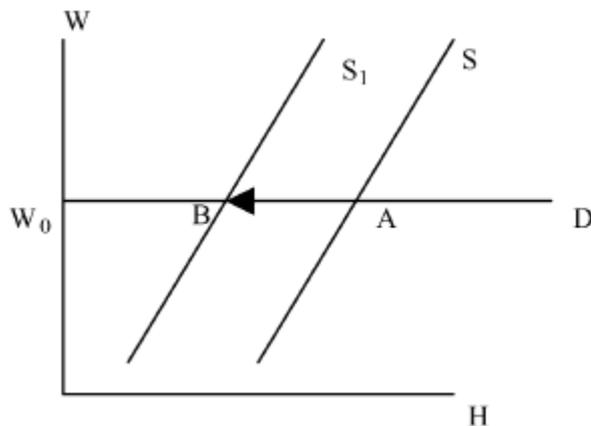
Fonte: Widerquist (2005, p. 59).

W: Nível dos salários, H: Horas de trabalho, S: Oferta de mão de obra, D: Demanda por mão de obra,

A: Ponto de equilíbrio inicial, B: Redução da oferta de mão de obra, C: Ponto de equilíbrio novo com salários maiores.

Por outro lado, com a redução da oferta de mão de obra, e considerando um cenário em que a demanda de mão de obra fosse totalmente elástica, o panorama seria o seguinte:

**Gráfico 4 - Demanda elástica por trabalho no Imposto de Renda Negativo.**



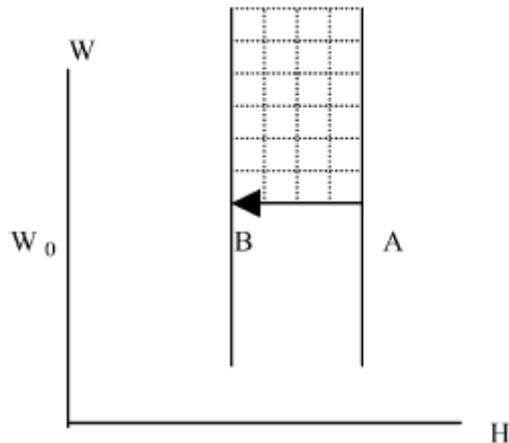
Fonte: Widerquist (2005, p. 59).

W: Nível dos salários, H: Horas de trabalho, S: Oferta de mão de obra, D: Demanda por mão de obra,

A: Ponto de equilíbrio inicial, B: Redução da oferta de mão de obra

Nesse cenário, o novo equilíbrio parcial seria encontrado com o mesmo nível do salário, porém, com menor número de horas de trabalho totais. Entretanto, o equilíbrio final teria de considerar a elasticidade também da oferta de trabalho, dependendo das preferências pessoas entre lazer e trabalho. Considerando isso, temos que o ponto de equilíbrio final estaria dentro da caixa representada no gráfico 5:

**Gráfico 5 - Demanda elástica por trabalho e elasticidade incerta de oferta com o Imposto de Renda Negativo.**



Fonte: Widerquist (2005, p. 60).

W: Nível dos salários, H: Horas de trabalho, A: Ponto de equilíbrio inicial, B: Redução da oferta de mão de obra

Assim, o economista argumenta que a incapacidade do experimento em mensurar a elasticidade da curva de oferta de trabalho poderia ter afetado os resultados encontrados da seguinte forma:

- A Redução nas horas de trabalho seria menor do que a estimada pelos experimentos.
- O aumento da renda dos beneficiários e o efeito do programa nas taxas de pobreza seria maior que o imaginado (através do impacto positivo nos salários).
- O custo do programa seria menor do que o estimado.
- A perda de eficiência do programa seria menor do que estimado.
- O aumento nos salários criaria impactos negativos não estimados para as firmas

Em outras palavras, os experimentos encontraram estimativas superestimadas para o declínio nas horas trabalhadas, nos custos de impostos e eficiência, subestimadas para o impacto na renda dos beneficiários, e nenhuma estimativa no impacto no aumento dos salários (WIDERQUIST, 2005, p. 60, tradução minha).

Além dos efeitos práticos de desincentivo ao trabalho, houve outras mudanças qualitativas nos estudos compilados por Widerquist (2005). Robins et al (1980a, 1980b), Tuma e Robins (1980) concluíram que a redução na jornada de trabalho não teria sido ocasionada por escolha em trabalhar menos horas, mas por maiores períodos de desemprego. Widerquist argumenta que isso poderia ser explicado pelo fato de os trabalhadores contarem com maior poder de escolha com a segurança financeira assegurada pelo benefício, podendo esperar oportunidades mais adequadas às suas preferências. Hannan et al (1977, 1983) notaram um aumento da taxa de divórcios, além da redução do número de casamentos. Embora Cain e Wissoker (1990a, 1990b) tenham classificado a evidência da mudança no padrão familiar como

um erro estatístico, houve grande impacto dos estudos na mídia antes de serem confrontados pelas evidências.

Nos anos de 1977 e 1978 as primeiras avaliações sobre o experimento de Seattle e Denver foram divulgadas. Embora os dados fossem bastante técnicos e sujeitos a variações consideráveis do comportamento dos indivíduos, acabaram reduzidos em dois pontos-chaves pela imprensa. A grande mídia majoritariamente abordou com repúdio as evidências que apontavam redução da jornada de trabalho dos mais pobres, argumentando que o governo estaria pagando as pessoas para que elas ficassem em casa. Além disso, outro ponto crítico foi a maior taxa de divórcios e menor número de casamentos, o que fez com que a política fosse compreendida como uma ameaça à família.

Essa cobertura muito negativa dos resultados realizada pela imprensa foi crucial para que o último experimento fosse encerrado em 1980. Muitos dos economistas e congressistas apoiadores da política tiveram de rever seu apoio devido à pressão dos resultados e opinião pública.

Widerquist (2005) argumenta que embora a mídia tenha contribuído para uma visão negativa, as evidências ajudam a quebrar alguns mitos recorrentes sobre a renda básica. Um dos mitos seria de que as pessoas parariam de trabalhar com o benefício, o que não foi verificado. Também não houve evidências de que a diminuição da oferta de mão de obra pudesse comprometer a própria viabilidade financeira da política. Além disso, a diminuição na jornada de trabalho total dos beneficiários pode ser compreendida como pequena, uma vez que a variação foi de apenas 5% a 9% para o grupo com maior jornada de trabalho.

Assim, o autor reconhece, através da compilação de estudos sobre os experimentos de imposto de renda negativo, que há evidências positivas para a política. Mas acredita que a prática tem impactos restritos, e que não é possível dimensionar todas as consequências positivas e negativas sem que ela seja implementada. Desse modo, recomenda que a política seja posta em prática de forma definitiva. Para reforçar esse argumento, compara com o advento da previdência social. Para o autor, se fossem feitos experimentos com a política de previdência, os resultados também seriam negativos - como aposentadoria mais cedo e menor taxa de poupança. O resultado agregado social, no entanto, se mostrou positivo.

#### 4.6. Análise da literatura dos Estados Unidos

Os textos mais relevantes da literatura norte-americana são majoritariamente da década de 1960 e 1970. Nesse período houve grande efervescência cultural, com significativa luta pelos direitos civis e combate à pobreza. No âmbito institucional, esses movimentos culturais corresponderam principalmente à política de guerra à pobreza (*War on Poverty*) no ano de 1964 do presidente Lyndon Johnson, além das sucessivas tentativas de reformar as políticas de proteção social nos anos seguintes, sendo o imposto de renda negativo parte dessas iniciativas.

A tabela compila as argumentações e busca responder algumas perguntas: qual a justificativa para política de transferência de renda incondicional? Há um contexto local para essa justificativa? Há um modelo de política proposto?

**Tabela 2 - Síntese das principais obras de literatura dos Estados Unidos (1958-2005).**

Autor	Publicação e ano	Por que defende a Renda Básica	Qual modelo defende <span style="float: right;">69</span>
John Galbraith	Sociedade da Abundância, 1958.	Combate à pobreza e promover maior liberdade de escolha profissional para os pobres.	Estado atuando com investimentos em saúde, educação e infraestrutura urbana. Renda básica complementar a isso através do imposto de renda negativo.
Milton Friedman	Capitalismo e Liberdade, 1962.	Proteção social e imposto de renda progressivo seriam ineficientes. Ambas geram distorções na economia de mercado sem combater de forma efetiva a pobreza.	Alíquota única baixa de imposto de renda. De forma complementar, imposto de renda negativo para pessoas pobres. Essa política substituiria toda proteção social.
Martin Luther King	Para onde vamos a partir daqui: caos ou comunidade?, 1967.	Políticas condicionadas seriam pouco efetivas e não avançam de forma conjunta para combater as múltiplas privações dos pobres.	Renda básica para todas as pessoas. O valor oferecido pela política deveria estar atrelado a renda média da população, além de ter reajustes com o crescimento do país.
James Tobin	Limitando o tamanho da desigualdade, 1970.	Políticas focalizadas são ineficientes, geram distorção no funcionamento da economia de mercado e não atingem o objetivo de combate à pobreza.	Distribuição de renda e riqueza como meio de combater a pobreza. O instrumento mais adequado para isso seria o imposto de renda negativo.
Karl Widerquist	Uma falha de comunicação: O que podemos aprender sobre os experimentos de Imposto de Renda Negativo?, 2005.	Experimentos com imposto de renda negativo de 1968 a 1980 nos EUA e Canadá obtiveram resultados positivos. Alguns mitos sobre desincentivo ao trabalho foram refutados pelas evidências. A política seria um mecanismo de combater pobreza e desigualdade de renda.	Implementação definitiva, sem mais experimentos. Não há modelo especificado

Elaboração própria.

Os motivos para defender a iniciativa convergem em todos os autores da década de 60 e 70: as políticas condicionadas não estavam alcançando o objetivo de combater a pobreza. Friedman (1962) e Tobin (1970) inclusive argumentam que elas distorceriam a economia de mercado e tornariam o cenário da pobreza ainda pior. Galbraith (1958) e King (1967) são menos enfáticos nas críticas, mas argumentam que poderiam haver melhores possibilidades. Portanto, há um eixo de argumentação ligado a promoção de eficiência econômica na proteção social.

Todos os autores apontam a transferência de renda sem condicionalidades como uma medida primariamente de combate à pobreza. Embora existam objetivos secundários, como a redução da desigualdade, apontada por Tobin (1970) e Widerquist (2005). Galbraith (1958) aponta a possibilidade de oferecer maior liberdade de escolha profissional para os pobres.

Galbraith (1958), Friedman (1962) e Tobin (1970) defendem o modelo do imposto de renda negativo como forma satisfatória de atingir o objetivo primário da política, combater a pobreza. King (1967), por sua vez, defende um modelo que contemple todas as pessoas. Widerquist (2005) não especifica qual seria o modelo adotado, mas considera imposto de renda negativo e renda básica como sinônimos.

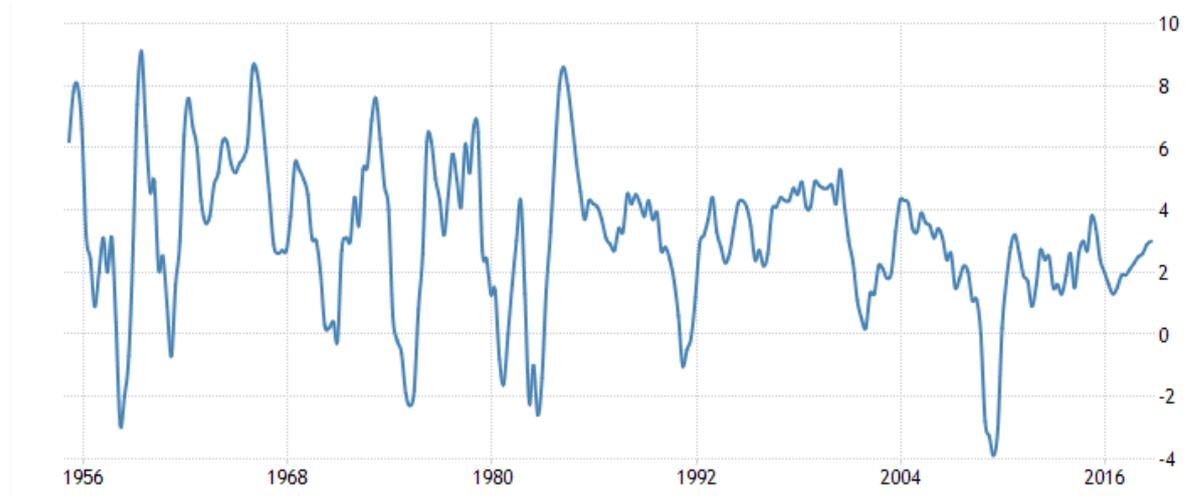
Há uma preocupação da medida não ocasionar desincentivo ao trabalho. Friedman (1962) aborda com bastante atenção esse ponto. A discussão política anterior e durante os experimentos com imposto de renda negativo também tratou essa possibilidade como ponto central. Widerquist (2005) aponta que a preocupação com o desincentivo ao trabalho foi decisiva para o fim dos experimentos e da perda de apoio popular à medida, embora os resultados de desincentivo não tenham sido tão significativos.

Os dados apontam que o período de 1958 a 1970 apresentou elevadas taxas de crescimento do produto econômico. De forma simultânea, a taxa de pobreza caiu de forma ímpar, diminuindo de 22% para 12%. Os resultados de crescimento não são excepcionais, houve períodos nas décadas seguintes com resultados semelhantes. Entretanto, a diminuição na taxa de pobreza foi a maior registrada na série histórica.

Os dados da pobreza apresentam certa contradição com os argumentos dos textos analisados, dado que os autores escreveram frequentemente que as políticas condicionadas não seriam as mais efetivas no objetivo de combate à pobreza. Os dados evidenciam que a combinação de crescimento e queda da pobreza estava em período excepcionalmente bom.

Com as estatísticas oficiais sobre crescimento e pobreza podemos verificar com mais detalhes o contexto dos textos. O gráfico 6 apresenta os dados sobre o crescimento do PIB nos Estados Unidos:

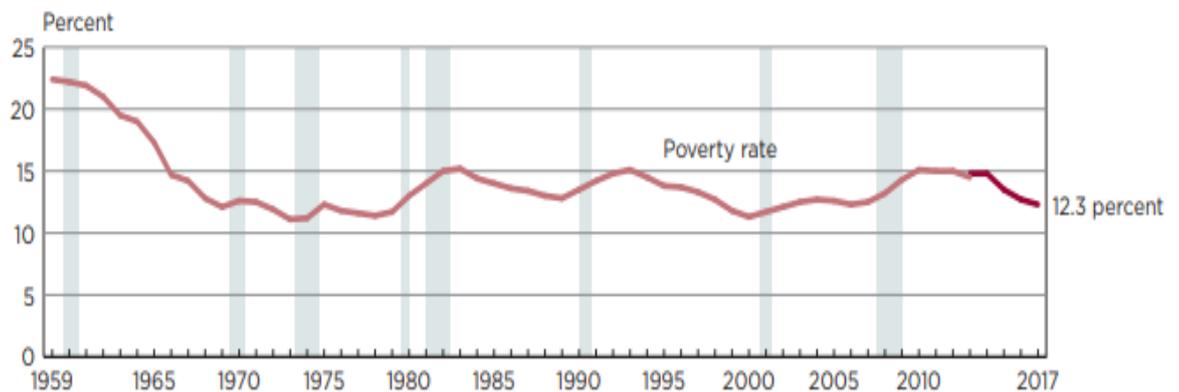
**Gráfico 6 - Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos, 1955 a 2017.**



Fonte: U.S. Bureau of economic Analysis (2019).

A pobreza nos Estados Unidos é definida pela renda anual recebida pelo indivíduo, o valor ponderado de acordo com o número de pessoas em um domicílio. O valor para uma pessoa abaixo de 65 anos em 2018 é US\$12.752. O gráfico 7 expõe os dados:

**Gráfico 7 - Taxa de pobreza nos Estados Unidos, 1959 a 2017.**



Fonte: Adaptado de U.S. Census Bureau (2018, p. 11).

Portanto, os dados econômicos não oferecem explicações claras para as críticas dos textos sobre a suposta inefetividade das políticas condicionadas em combater a pobreza. Uma possível hipótese alternativa seria que o contexto da guerra à pobreza, efervescência cultural e crescimento possa ter arejado o debate para soluções diferentes para a melhoria da proteção social. Assim, a transferência de renda sem condicionalidades, frequentemente criticada no

debate público norte-americano pelo custo elevado e desincentivo ao trabalho, se aproveitou do contexto socioeconômico favorável e entrou em pauta nas décadas de 60/70 com os experimentos de imposto de renda negativo. Conforme Widerquist (2005) apontou, embora os resultados tenham quebrado alguns mitos, especialmente ligados ao suposto desincentivo ao trabalho, a política pública deixou de ter papel central no debate político devido à recepção ruim dos dados pela imprensa e pelos políticos.

Em suma, a argumentação dos textos norte-americanos mais citados defende o modelo de renda básica através do imposto de renda negativo como meio de promoção de eficiência e efetividade na proteção social. As publicações argumentam que as políticas condicionadas não seriam eficientes, na medida em que distorcem o funcionamento da economia de mercado, além de não serem efetivas no combate à pobreza. Portanto, há um eixo de defesa argumentativa de cunho social e pró-eficiência. Considerando os dados de pobreza *a posteriori*, esse período foi excepcional, marcado por notável diminuição. O contexto socioeconômico dos Estados Unidos pode complementar a explicação da popularidade da política, uma vez que coincide com movimentos de efervescência cultural, luta por direitos civis e com a guerra à pobreza proposta pelo presidente Lyndon Johnson.

## **5. A literatura holandesa sobre Renda Básica**

A renda básica na Holanda tem sido discutida desde 1975, conforme aponta Groot e Van Der Veen (2000). Embora a discussão tenha passado bastante tempo na pauta política durante as décadas de 1980/90, as publicações mais relevantes, de acordo com os critérios adotados na dissertação, são de depois de 1998. As seções 5.1. a 5.4. abordam a discussão acadêmica entre os anos de 1998 e 2006, a seção 5.5. aborda um livro de 2017 e, por último, a seção 5.6. analisa o conjunto da literatura holandesa.

### **5.1. Robert Jan Van Der Veen e o artigo “Liberdade real versus reciprocidade: Visões concorrentes sobre a justiça de uma Renda Básica incondicional”**

O artigo de Van Der Veen (1998) busca explicar o conceito da renda básica e seu potencial papel no contexto socioeconômico da Europa. O autor mostra a base filosófica da ideia de Van Parijs (1995) e uma das críticas à mesma, feita por White (1996), detalhando o princípio da reciprocidade e suas objeções. Com isso, aponta que há dois modelos viáveis de renda básica para os países europeus.

A ideia da renda básica ganhou destaque no início dos anos 1980 nos países europeus, com a perspectiva de desemprego em grande escala para jovens e trabalhadores de baixa produtividade. Os defensores da política incondicional na Holanda argumentam que ela é capaz de: a) combater a pobreza de forma efetiva, b) aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, permitindo que mais pessoas possam estar empregadas, c) oferecer segurança de forma garantida a todos os indivíduos, de forma distinta dos benefícios destinados à família.

O autor destaca pontos incertos da política também. A primeira dúvida seria sobre a sustentabilidade financeira da renda básica no longo prazo, uma vez que, para financiá-la em nível adequado, seriam necessários novos impostos. Com a nova e mais elevada alíquota tributária, cujo valor o autor não especifica, não há como prever exatamente o comportamento dos cidadãos que estariam financiando a política, também não há estudos se poderia fragilizar o crescimento econômico. O segundo ponto de dúvida seria sobre quanto tempo seria necessário para que a transição entre os sistemas atuais e uma política totalmente incondicional fosse possível, tanto do aspecto financeiro, quanto administrativo.

A justificativa filosófica utilizada no artigo provém de Van Parijs (1995). O autor utiliza base teórica do liberalismo igualitário capaz de justificar a renda básica e, simultaneamente, capaz de responder à frequente crítica do princípio da reciprocidade. De acordo com esse livro,

uma sociedade livre deve conter três elementos: a) Ter uma estrutura de garantia de direitos, b) Essa estrutura garantir direitos individuais e c) Todas as pessoas devem ter as melhores oportunidades possíveis para alcançar o que desejarem (*leximin opportunity*), portanto, todos devem ter liberdade real.

O conceito de liberdade real tem aspecto central. Não é admitido que exista qualquer restrição legal, financeira ou de habilidades. Caso exista qualquer desigualdade na garantia de liberdades, ela deve privilegiar os mais pobres ou menos habilitados. O conceito de *leximin opportunity* de Van Parijs é inspirado no princípio da diferença de John Rawls.

Van Der Veen (1998) retoma também um conceito desenvolvido por Ronald Dworkin sobre igualdade de recursos externos (*leximin resources*). Na interpretação dessa ideia por Van Parijs, um benefício decorrente de herança ou doação deveria ser taxado e dividido entre as pessoas na forma de uma renda básica. O percentual de imposto não deveria ser de 100%, pois geraria desincentivos a poupar, mas deveria ser uma tal taxa ótima que maximizasse o quanto fosse arrecadado e dividido, de forma a beneficiar os mais pobres. Assim, há harmonização entre os conceitos de *leximin opportunity* e *leximin resources*.

Entretanto, dividir de forma justa recursos externos através de uma renda básica não é a única forma de assegurar que o princípio da liberdade real seja alcançado. O autor aponta e analisa alternativas a tributar herança e doações (LR): tributar trabalho (LT) e subsidiar trabalho (LS). Mas o regime LR se mostra mais efetivo.

Na solução LT, há impostos sobre recursos externos e sobre o trabalho em uma alíquota ótima. Nessa comparação, o indivíduo terá menores rendimentos do trabalho, mas poderá ter mais lazer devido à renda básica, portanto não há alterações significativas na liberdade real. Entretanto, o princípio dos recursos externos classificaria o regime LT como ilegítimo, uma vez que tributa em valores distintos a renda que pessoas detentoras do mesmo talento podem optar por ganhar trabalhando. A alíquota varia com as preferências de lazer e trabalho.

Na solução LS, só há tributos sobre herança e doação, mas as pessoas só podem receber os rendimentos herdados de forma proporcional à quantidade de trabalho. No regime LS há desrespeito ao princípio dos recursos externos, uma vez que a distribuição de renda depende das escolhas dos indivíduos entre lazer e trabalho. Pessoas com menor disposição a trabalho tenderiam a ganhar menos.

A principal crítica à renda básica financiada através do modelo LR seria o princípio da reciprocidade, que pode ser sintetizado assim: "Cada pessoa tem direito a uma parcela dos benefícios econômicos da cooperação social decorrentes da igualdade de oportunidade desde que tenha feito uma atividade contributiva" (White, 1996 apud Van Der Veen, 1998, p. 154). Portanto, White (1996) reconhece o direito natural de cada pessoa a uma parcela das riquezas da sociedade, porém não sua incondicionalidade. Há uma divergência na forma justa de assegurar o benefício.

Van der Veen (1998) aponta que insistir que todos trabalhem para que o benefício seja recebido gera injustiças. Haveria um problema com equidade, uma vez que todas as pessoas pobres iriam ser dependentes do seu próprio esforço para o recebimento da renda, enquanto os ricos poderiam optar por não trabalhar e viver dos seus rendimentos de heranças. Portanto, nesse caso, também não haveria reciprocidade, uma vez que os mais abastados vivem com preferência livre entre trabalho e lazer enquanto os pobres têm obrigação de trabalhar.

O pior é que a injustiça gerada pela obrigação do trabalho não pode ser corrigida de forma adequada. Uma solução seria taxar integralmente heranças e doações, porém geraria distorções no comportamento econômico das pessoas com o desincentivo a poupar. Outra ideia seria obrigar todas as pessoas a trabalhar um mesmo número de horas, incluindo os mais ricos. Entretanto, a segunda solução seria uma grave interferência nos princípios de liberdade de escolha de cada indivíduo.

White (1996) reconhece as deficiências de sua teoria em tratar com equidade indivíduos pobres e ricos, uma vez que o segundo grupo poderia optar por não trabalhar. Assim, propõe soluções para assegurar que o benefício só seja recebido com esforço produtivo e, simultaneamente, seja justo. A principal solução é a mesma já citada por Van Der Veen (1998), obrigar todos a trabalharem um número total de horas na semana para que recebam sua parcela de riquezas que seriam direito natural da sociedade. Com isso, ele pretende forçar as pessoas ricas e as pessoas com alta produtividade em igualdade com os pobres e não tão produtivos. Entretanto, para corrigir as interferências na liberdade individual, sugere: a) Isenção para pessoas que já exercer trabalhos não-remunerados, tal como cuidar de crianças; b) Isenção por inaptidão a trabalho formal, tal como deficiência, falta de capacitação ou falta de emprego adequado.

Portanto, Van der Veen (1998) aponta que as críticas de White (1996) sobre a falta de reciprocidade do modelo de renda básica de Van Parijs (1995) levam a uma nova proposta. No

modelo de Van Parijs (1995), qualquer pessoa teria direito ao benefício da renda básica de forma incondicional, enquanto para White (1996) haveria obrigação de esforço produtivo. Entretanto, para evitar grandes injustiças e interferências na liberdade individual, a condicionalidade de trabalho de White (1996) isenta certas pessoas do trabalho, sendo uma condicionalidade leve. Embora o modelo incondicional seja preferido por Van Der Veen (1998) devido ao respeito dos conceitos de *leximin opportunity* e *leximin resource*, ele reconhece que ambos poderiam ser implementados nos Estados de Bem-Estar europeus.

## **5.2. Robert Jan Van der Veen e Loek Groot e o livro “Renda Básica na Agenda: Objetivos e Chances Políticas”**

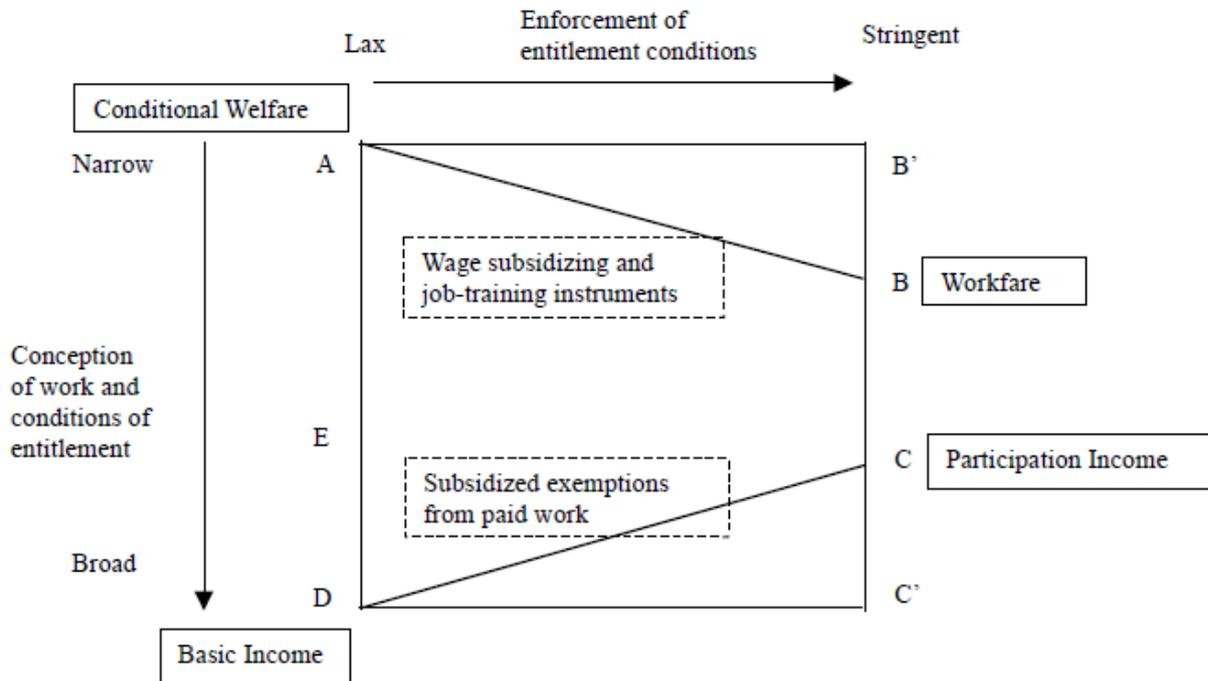
O livro de Van Der Veen e Groot (2000) é composto por uma coletânea de artigos abordando o papel potencial da Renda Básica nos países europeus. Os artigos possuem argumentação diversa para explicar o potencial da política em cada um dos contextos locais, incluindo textos críticos à proposta. Há três artigos abordando positivamente a política no contexto holandês: Beer (2000), Groot e Van Der Veen (2000a, 2000b).

O artigo de Groot e Van der Veen (2000a) destaca que a defesa pela renda básica teria ganhado força em uma argumentação pela eficiência. De acordo com os autores, a política seria uma forma adequada de assegurar dois objetivos de um Estado de bem-estar, combater o desemprego e a pobreza. Seria uma proteção social adequada e garantiria o funcionamento de mercados de trabalhos flexíveis, com potencial para uma distribuição mais justa de renda, reconhecimento de trabalhos não-remunerados e divisão igualitária de tarefas entre homens e mulheres.

A proteção social teria de ser alterada porque o modelo anterior, baseado em um único provedor na família, normalmente uma figura masculina com um emprego estável, estaria se tornando insustentável. Uma vez que a dinâmica do trabalho estava mudada, assim como a divisão de tarefas entre os sexos tem caminhado lentamente para maior igualdade. Entretanto, a renda básica não é a única política alternativa que estaria em pauta, havendo diversidade de tentativas de reforma.

O quadro 1 abaixo busca exemplificar a diversidade das políticas:

**Quadro 1 – Os quatro tipos ideais de políticas de mercado de trabalho e seguridade social.**



Fonte: Groot e Van der Veen (2000a, p. 18).

No quadro, o eixo vertical representa a concepção de trabalho e elegibilidade para a política. No eixo horizontal haveria o grau de cumprimento das condicionalidades. O Ponto A representa uma condição bastante restrita de trabalho e cumprimento leve de tarefas, seriam as políticas de mercado de trabalho ativas, que buscam reinserção profissional. No Ponto B, o trabalho segue restrito, e seria necessário o cumprimento estrito de condicionalidades ligadas ao trabalho. O ponto C manteria a centralidade do trabalho, mas permitiria uma variedade maior de profissões, oferecendo exceções de recebimento de benefício para pessoas pouco qualificadas, ou deficientes. No ponto D, temos a renda básica, com uma concepção ampla de trabalho e sem condicionalidades.

Beer (2000) busca verificar o impacto da renda básica em comparação com outras políticas de proteção social. Beer verifica os impactos de curto prazo e longo prazo de políticas como o suporte financeiro para os trabalhadores pobres e o subsídio para empregadores que criam mais empregos e criação de emprego público para desempregados estruturais. Dessa análise, o autor conclui que a renda básica apresenta o maior potencial em dois objetivos primários, combater pobreza e desemprego.

A primeira política de suporte financeiro para alcançar um patamar de renda teria o mesmo impacto no curto e longo prazo de reduzir a pobreza em pequena escala, sem efeitos

notáveis no desemprego. O autor observa que apenas os trabalhadores empregados são beneficiados, e mesmo assim, haveria uma armadilha de pobreza para eles, uma vez que, maiores rendimentos no mercado seriam deduzidos dos benefícios.

O subsídio para empregadores aumentaria a taxa de emprego de forma sensível, mas o emprego formal estrutural e a pobreza seriam pouco afetadas no curto prazo. Esses efeitos seriam mantidos no longo prazo, porém, em menor escala. A criação de empregos públicos teria os melhores efeitos no curto prazo, reduzindo pobreza e desemprego. No longo prazo, os efeitos seriam incertos, uma vez que poderiam reduzir as pessoas disponíveis para o funcionamento do setor privado, diminuindo a produtividade total do país.

No caso da renda básica, o autor pensa sua implementação substituindo toda proteção social, exceto benefícios de desemprego e seguro invalidez. O modelo de imposto de renda negativo é proposto, beneficiando todas as pessoas abaixo de um patamar de renda, empregadas ou não. Na concepção do autor, no curto prazo haveria redução da pobreza e do desemprego, uma vez que o benefício poderia abaixar salários e criar empregos de meio período ou de baixa produtividade. Além disso, não haveria armadilha de pobreza ou desincentivo a trabalho, mantendo estímulo para que as pessoas possam arranjar outras fontes de renda.

No longo prazo, Beer tem dificuldade para mensurar o impacto da medida no crescimento sustentável da economia. O autor acredita que os efeitos de longo prazo seriam a redução da pobreza e desemprego. Entretanto, há certa incerteza sobre se haveria desincentivo às pessoas investirem na sua própria capacitação, o que poderia reduzir a produtividade da economia.

Dessa forma, o autor conclui que a melhor solução de curto prazo poderia ser a criação de empregos públicos. Entretanto, considerando efeitos de longo prazo, a renda básica poderia superar os efeitos positivos da primeira medida. Portanto, o benefício seria a forma mais adequada de alcançar redução da pobreza e desemprego de forma simultânea.

O artigo de Groot e Van der Veen (2000b) busca explicar a trajetória histórica da política de renda básica de cidadania na Holanda desde 1975. Com isso, verificam que poderia ser dividida em quatro períodos. Comum entre os quatro períodos seria a discussão alcançar maior repercussão em momentos de maior desemprego, assim como quando foi discutida com propostas práticas de implementação pelos partidos políticos. Além disso, verificam a transição gradual de argumentação da proposta. Durante a década de 70, é defendida como uma medida para enfraquecer a dependência entre trabalho e obtenção de renda. Já no século XXI, é

defendida como uma política de assistência a inserção de pessoas vulneráveis em empregos.

O primeiro período de 1975 a 1985 foi o período inaugural e mais radical. A ideia era defendida nos círculos acadêmicos como uma solução para quebrar a relação entre trabalho formal e rendimento, uma vez que a política seria totalmente incondicional. Houve reações negativas por parte de importantes sindicatos holandeses e do partido trabalhista. A ideia teve o ápice de interesse através da rejeição da proposta do *Netherlands Scientific Council for Government Policy* (WRR) em 1985. O órgão de planejamento de políticas de longo prazo para o Estado holandês sugeriu a implementação da renda básica parcial em valores inferiores ao salário mínimo, além de taxas ecológicas para ajudar no financiamento. A proposta foi atacada pela mídia e não obteve apoio de órgãos da sociedade civil, sendo rejeitada inclusive por apoiadores do conceito do benefício universal.

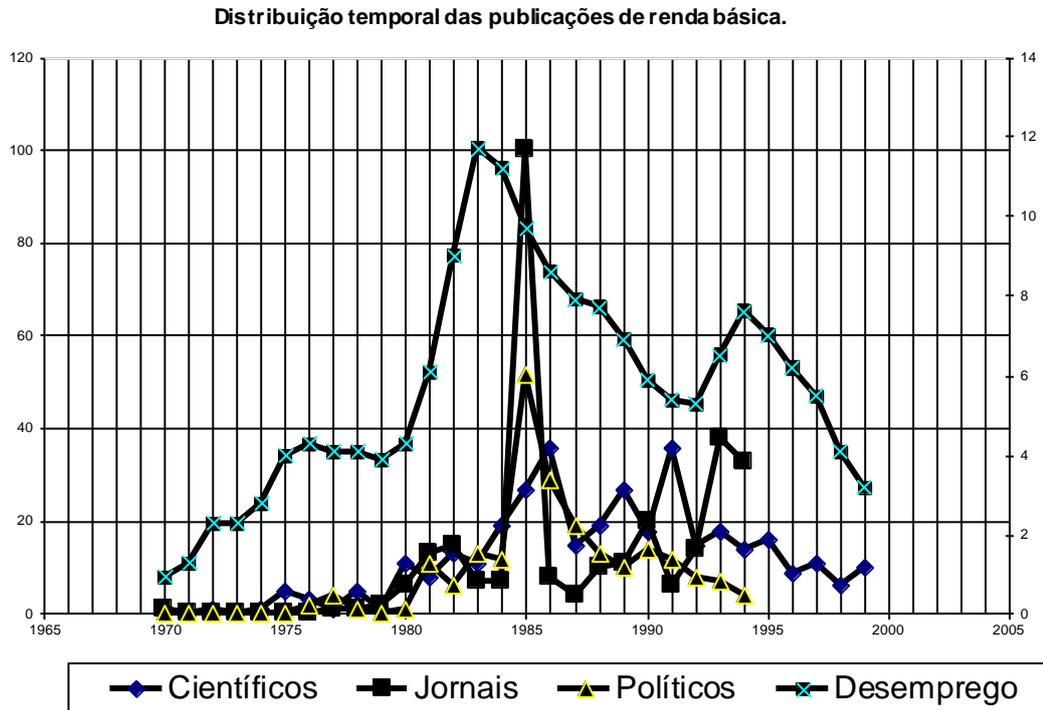
O segundo período de 1986 a 1992 foi marcado pela elevada rejeição da ideia, a qual ficou vista de forma negativa devido ao fracasso da proposta da WRR sobre Renda Básica em 1985. Porém, houve importante avanços, como a fundação da rede holandesa de renda básica, a qual criou um fórum de discussão permanente sobre a proposta. Além disso, a ideia seguiu amadurecendo no meio acadêmico, com artigos relevantes durante o período.

No terceiro período de 1993 a 1996 marcado pelo aumento do desemprego, a ideia voltou a ser discutida por acadêmicos, pela mídia e pelo governo. O conceito passou a ser defendido pelo viés de melhorar a inclusão dos mais pobres e vulneráveis, os que estavam excluídos do mercado de trabalho. A proposta foi alvo de estudos governamentais novamente, tendo apoio dos partidos políticos dessa vez. Entretanto, no final de 1995 a coalizão governamental não incluiu qualquer plano ou orçamento para continuar a discussão. Pelo contrário, os documentos governamentais de 1996 passaram a discutir políticas *workfare*, mostrando rejeição da incondicionalidade.

No período final de análise de 1997 a 2001 a proposta foi pouco abordada pela mídia, embora tenha sido presente em estudos acadêmicos. No final de 2001 foi proposto pela coalizão governamental um sistema de crédito fiscal como parte de pacote maior de reforma tributária. Os autores reconhecem que poderia ser um caminho discreto de começar a implementação da ideia.

O autor apresenta o seguinte gráfico sobre as publicações de renda básica e a relação com desemprego durante o período de sua análise. O gráfico 8 reforça os argumentos dos autores de maior repercussão em momentos de desemprego e das propostas governamentais:

Gráfico 8 – Distribuição temporal das publicações de renda básica.



Fonte: Adaptado de Groot e Van der Veen (2000b, p. 198).

Em suma, o tipo de argumento utilizado na discussão holandesa sobre renda básica foi se transformando com o passar dos anos. No início, entendida como uma proposta radical, gradualmente transformada em uma política de apoio ao funcionamento do mercado de trabalho. Conforme Groot e Van Der Veen (2000b) apontam, o conceito tem maior apelo durante períodos de maior desemprego e discussão de sua implementação prática pelos partidos políticos.

Portanto, nos capítulos do livro de Van Der Veen e Groot (2000) sobre a renda básica na Holanda é possível verificar que a proposta tem apelo por ser capaz de resolver duas metas: diminuir desemprego e combate à pobreza. A política é entendida como eficiente pela literatura, pois é capaz de alcançar as metas de forma simultânea, na medida em que dinamiza o mercado de trabalho, podendo levar a distribuição de renda e maior número de empregos. Porém, há dificuldades políticas em sua implementação, principalmente pelos valores e pela resistência à incondicionalidade.

### 5.3. Loek Groot e o livro “Renda Básica, Desemprego e Justiça Compensatória”

O livro de Groot (2004) oferece uma ampla defesa da renda básica. O autor, economista e filósofo, utiliza argumentos diversificados mostrando que a política seria uma forma eficiente

de combater desemprego involuntário e, de forma simultânea, alcançar maior justiça social. Além disso, detalha a importância de experimentos com a política sem condicionalidades e aponta caminhos para sua implementação definitiva.

O ponto principal do livro é a renda básica como política-chave de um novo Estado do Bem-Estar pós-produtivista. A situação atual do país seria combinação da política de proteção social eficiente e um mercado de trabalho excessivamente rígido. Como resultado, a taxa de pobreza era pequena, mas o desemprego e os gastos com políticas do mercado de trabalho cresciam e preocupavam. O autor acredita que a renda básica seja a política capaz de responder à crescente taxa de desemprego, tornando o mercado de trabalho mais próximo das regras norte-americanas e oferecendo condições de vida digna à população da Holanda.

Groot (2004) se dedica a verificar a relação entre a renda básica e o desemprego. De acordo com a autor, a política possui uma popularidade anticíclica, sendo mais discutida em momentos em que mais pessoas estão sem trabalho. Assim, o economista trabalha para modelar essa relação, verificando que o valor de uma renda básica cresce conforme o aumento do desemprego estrutural.

Para formar o seu modelo, Groot (2004) se baseia no experimento de Hamminga (1995). O cenário apresentado por Hamminga considera que há mais trabalhadores do que empregos. Assim, uma forma de lidar com essa situação seria assegurar que todas as pessoas tenham direito comercializável de trabalhar. Com isso, seria possível a existência de um mercado econômico, com preço do trabalho determinado pela oferta e demanda.

Nesse modelo não haveria qualquer regulação do mercado de trabalho, como salário-mínimo ou seguro desemprego. Apenas a oferta e demanda de direito comercializável de trabalhar determinariam o preço de equilíbrio desse mercado de empregos escassos. O autor utiliza essa ideia para aplicar o modelo também para a Renda Básica.

No modelo de Groot (2004), as pessoas têm duas escolhas: trabalho ou lazer o tempo todo. Assim como no modelo de Hamminga, o número de empregos é escasso e há um mercado de direito ao trabalho. Assim, pessoas dispostas a trabalhar devem comprar o direito das pessoas que não querem. A renda líquida de cada indivíduo pode ser representada por:

$$Y = [w - Pc]L - P \cdot Pc \quad L \in [0,1]$$

$Y$  = Renda líquida,  $w$  = taxa de produtividade,  $Pc$  = Preço de equilíbrio por unidade de direito a trabalho,  $p$  = Valor inicial do direito a trabalho em posse de cada pessoa,  $L$  = oferta de trabalho.

De forma complementar:

$$L = e[w - Pc] \quad e \in [0,1]$$

$e$  = Preferência entre lazer/trabalho

Nesse cenário, considerando produtividade uniforme, o preço de equilíbrio do direito ao trabalho seria:

$$Pc = \frac{ew - p}{e}$$

Dessa equação, considerando a produtividade uniforme, o preço de equilíbrio do direito ao trabalho tem uma correlação positiva com a propensão a trabalhar ( $e$ ), e uma correlação negativa com o valor inicial do direito ao trabalho ( $p$ ). Sendo que  $p$  terá valor baixo caso tenham muitos empregos, e valor alto com empregos escassos. Assim, com o cenário de empregos escassos, o preço de equilíbrio por unidade de direito ao trabalho será elevado. Uma consequência prática será que a renda total de um trabalhador de tempo integral será menor caso: a) ocorra um valor de  $p$  elevado, b) ocorra um valor alto para  $e$ .

Caso a produtividade não seja uniforme, o modelo tem de ser mudado, uma vez que, o sistema de pagamento por unidade de direito ao trabalho seria um imposto sobre o tempo de trabalho, não sobre a capacidade de obter renda desse emprego. Assim, se tornaria injusto, violando princípio de equidade fiscal. Assim, isso seria problemático porque trabalhadores de baixa produtividade teriam dificuldade de pagar essa taxa, enquanto não seria um empecilho para os trabalhadores de alta produtividade. Portanto, o autor pontua que essa taxa seria proporcional para a produtividade e a quantidade de horas trabalhadas ( $twL$ ). Os rendimentos dessa taxa seriam distribuídos igualmente.

Assim, considerando as mudanças, o autor propõe uma nova equação:

$$Pc = \frac{\frac{(\bar{e}\bar{w} - p)}{\bar{e}}}{\frac{(\bar{w}^2 + \sigma^2)}{\bar{w}^2}}$$

$\bar{e}$  = Preferência média entre lazer/trabalho,  $\bar{w}$  = Produtividade média individual,  $\sigma$  = variância da produtividade.

A diferença é a introdução da variância da produtividade. O valor de  $Pc$  passa a variar adicionalmente conforme a produtividade e a taxa cobrada. Assim, um governo preocupado com a desigualdade deveria compensar as diferenças de produtividade através do imposto, e, simultaneamente, tratar as preferências entre lazer/trabalho de forma imparcial. Assim, as

peças com menor produtividade deveriam ser menos taxadas, enquanto as peças com maior produtividade teriam de pagar mais impostos. Através disso, o produto do trabalho das peças com diferentes níveis de produtividade terá menor variância.

Com menor variância na produtividade do trabalho, retornamos aproximadamente ao cenário da equação de produtividade uniforme, no qual a renda total de um trabalhador de tempo integral será menor caso: a) ocorra um valor de  $p$  elevado,  $p$  terá valor baixo caso tenham muitos empregos, e valor alto com empregos escassos; b) ocorra um valor alto para  $e$ . Entretanto, não haverá discriminação quanto à desigualdade na produtividade de cada um, proporcionando oportunidades para que todas as peças possam escolher trabalhar ou não.

Para adaptar o modelo perfeitamente para a renda básica faltam duas variáveis-chave: o valor da renda básica e a alíquota de imposto necessária para a financiar. Com as duas variáveis incluídas, a renda líquida de um indivíduo seria dada por:

$$Y = [w(1 - t)]L - B$$

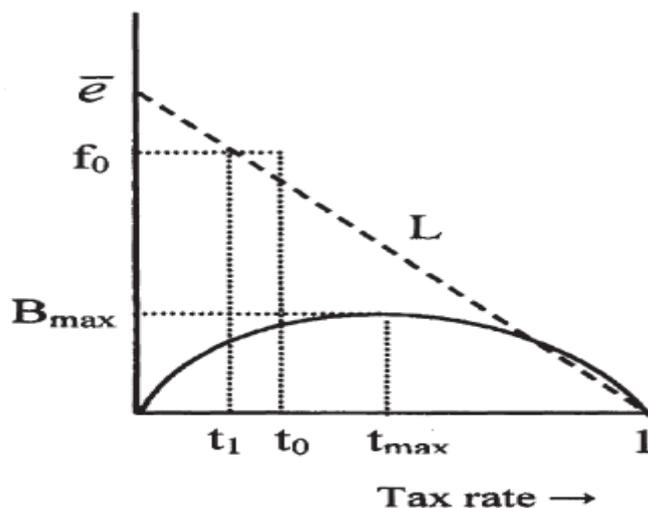
$t$  = Taxa de imposto,  $B$  = Renda Básica

De forma complementar, a renda básica seria expressa por:

$$B = \bar{e}[t(1 - t)w^2]$$

Groot (2004) apresenta um gráfico para mostrar como seria o comportamento da Renda Básica conforme as variações em  $e$  e  $t$ . A partir dos seus cálculos conclui que o valor que maximizaria a renda básica seria uma taxa de imposto de 50%. Conforme aponta o gráfico 9 abaixo:

Gráfico 9 – O nível da Renda Básica ( $B$ ) e da demanda de trabalho ( $L$ ) como função dos impostos ( $t$ ).



Fonte: Groot (2004, p. 78).

De acordo com o autor, os modelos de direito comercializável de trabalho e da renda básica com produtividade uniforme são equivalentes. O autor prova isso comparando as equações de renda líquida expressas nos dois modelos, assumindo que  $tw$  seria igual a  $Pc$ , além de  $B$  ser igual a  $P.Pc$ . Além disso, Groot (2004) aponta que inserir produtividade variável não alteraria a equivalência, tampouco o ponto máximo de  $B$ . Nesse caso, a nova equação seria:

$$B = \bar{e}t(1 - t)(\bar{w}^2 + \sigma^2)$$

O autor conclui as comparações e seu modelo:

No primeiro modelo, a taxa de participação  $p$  é uma variável endógena, enquanto os "impostos"  $Pc$  e o valor marginal do direito de trabalho são endógenos; no segundo modelo, a taxa de imposto é exógena, enquanto a taxa de participação e nível de  $B$  são endógenos (GROOT, 2004. p. 78, tradução minha)

Dados os dois modelos, o autor verifica como ambos reagiriam a choques econômicos externos, assim como seriam políticas de proteção social no mundo real. Ao simular um aumento na demanda por trabalho, o primeiro modelo aumentaria o preço inicial do direito ao trabalho ( $p$ ), o que levaria a uma queda do preço da unidade marginal de trabalho ( $Pc$ ). No modelo com renda básica, o mesmo aumento na demanda levaria a uma queda do valor da taxa de imposto ( $t$ ) e do benefício ( $B$ ). O autor conclui que:

Para cada nível de desemprego, o valor da unidade marginal de trabalho ou da renda básica é determinado no ponto em que todos os desempregados estejam naquela posição voluntariamente; quanto maior o desemprego estrutural, maior será o patamar de renda necessário para fazer os trabalhadores optarem pelo desemprego (GROOT, 2004, p. 81, tradução minha)

O autor também faz uma reflexão sobre o valor do benefício de renda básica, sobre se o valor justo seria também o mais alto possível. Groot (2004) aponta que o valor justo será menor do que o segundo, uma vez que o primeiro depende apenas da preferência média entre trabalho/lazer. Enquanto o outro depende do nível de desemprego estrutural, o qual afeta a taxa de imposto, além das preferências também serem relevantes.

O desemprego também é um ponto central de outras questões abordadas no texto, como sua relação com a justiça compensatória. O autor argumenta que a teoria econômica explica que empregos árduos, perigosos, que necessitam de um treinamento específico ou pessoas altamente escolarizadas deveriam ser melhor remunerados. Enquanto empregos de menor qualificação, os quais poderiam ser exercidos por qualquer indivíduo, deveriam oferecer salários menores. Groot (2004) questiona até que ponto essa teoria poderia ser confirmada na realidade holandesa com elevado desemprego estrutural.

Em um cenário com empregos escassos, não é possível esperar que as pessoas sejam recompensadas de forma adequada por suas qualificações, uma vez que pode não haver espaço para esse indivíduo no mercado de trabalho. Assim, esse cidadão pode ser forçado a aceitar ofertas de empregos não adequadas para seu perfil com o objetivo de garantir a subsistência. Esse cenário não seria mudado com um sistema de proteção social que obrigue a pessoa a aceitar ofertas de trabalho, uma vez que a pessoa poderia ser forçada a aceitar empregos não adequados ao seu perfil.

Assim, o autor verifica que não há como esperar justiça compensatória em um cenário com desemprego estrutural. Uma mudança possível desse cenário seria a introdução de uma renda básica, assim nenhuma pessoa seria forçada a aceitar empregos inadequados ao seu perfil para garantir sua subsistência. Portanto, um benefício sem condicionalidades poderia remediar problemas do mercado de trabalho.

Considerando o conjunto das características positivas da política de renda básica elencadas no livro, o autor recomenda que sejam feitos experimentos em pequena escala com a política. Há duas limitações empíricas principais apontadas: a) as pessoas beneficiárias da política podem ter seu comportamento constrangido, e se sentirem pressionadas a agirem e responderem questionários avaliadores de forma socialmente aceitável; b) pode não ser possível simular todos os efeitos do mercado de trabalho, uma vez que o experimento não poderia alterar leis trabalhistas em vigor. Por último, o autor faz recomendações a partir dos experimentos norte-americanos da década de 1960/1970: a) haveria de ter atenção para que boa parte do orçamento do programa não fosse gasto em análises administrativas, privilegiando sempre os beneficiários; b) o número de grupos de controle deve ser representativo, mas não atrapalhar em excesso os custos; c) seria ideal que a duração fosse maior que as experiências norte-americanas, em sua maioria na faixa entre 3 e 5 anos.

Em suma, Groot (2004) aposta no potencial da renda básica de cidadania no contexto econômico de elevado desemprego estrutural. O economista reconhece que há vantagens em termo de dignidade e justiça compensatória. Assim, ele recomenda que sejam feitos experimentos com a política, para que seus efeitos sejam observados e uma transição para a implementação da renda básica seja feita.

#### **5.4. Robert Jan Van der Veen e Loek Groot e o artigo “Pós-productivismo e Estados de Bem-Estar Social: Uma Análise Comparativa”**

Van der Veen e Groot (2006) fazem uma análise sobre os Estado do Bem-Estar de treze países. Nesse artigo, buscam verificar qual deles possui uma combinação de políticas mais propícia para dissociar trabalho e renda. A partir dos dados, verificam que a Holanda seria o país com um Estado do Bem-Estar mais pós-productivista, aonde a implementação da Renda Básica seria compatível com o restante das outras políticas de proteção social.

Os autores iniciam sua análise retomando o arcabouço teórico desenvolvido anteriormente por Esping-Andersen (1990) e Goodin (1999, 2000). O primeiro é considerado a principal referência de análise de modalidades de políticas de proteção social. Baseando-se na análise dos padrões históricos e das intenções da política, o autor aponta três modelos: corporativista, liberal e social-democrático. Van Der Veen e Groot (2006) argumentam que essas três categorias seriam productivistas, na medida em que, em todas elas, o trabalho segue tendo papel central na vida dos cidadãos, a política não busca que os direitos sociais sejam totalmente dissociados do mercado de trabalho.

Goodin (1999, 2000) propõe uma forma de análise de Estados de Bem-Estar distinta. O autor defende que sejam analisados os resultados efetivos das políticas, independentemente de suas intenções e história. Goodin verifica que a partir de três critérios que a Holanda seria um exemplo de política pós-productivista: a) assegurar renda adequada para pessoas dentro e fora do mercado de trabalho, sem pressionar para que desempregados imediatamente voltem à força produtiva (*income adequacy*); b) liberdade na carga horária dedicada ao trabalho, permitir que seja possível financeiramente exercer trabalhos de meio período, voluntários ou outras atividades (*temporal adequacy*); c) Renda adequada e liberdade na carga horária com o mínimo de condicionalidades atreladas ao recebimento de benefícios, tal como participação em políticas de mercado de trabalho ativas ou *workfare*.

A partir dos critérios de Goodin, Van Der Veen e Groot (2006) estabelecem algumas modificações adicionais que ajudariam a ilustrar o pós-productivismo. Dentre elas: a) As horas de trabalho anuais de cada trabalhador, porém subtraídas de uma média padrão de 2000 horas por ano, chamada de o inverso das horas médias de trabalho (*RNH*). Resultados mais elevados indicariam maior aproximação ao pós-productivismo. b) Alíquota de trabalhos alternativos e subemprego (*VU*), visando ilustrar o percentual da mão de obra em empregos de meio período ou voluntariado. Taxas elevadas de *VU* seriam desejáveis por oferecer maior liberdade na carga

horária. c) Uma variável proxy para o grau de condicionalidades dos benefícios com a re-inserção no mercado de trabalho (*IU*). Essa variável terá valor entre -1 e 2, quanto maior haverá menor pressão para reinserção profissional. d) O percentual de pessoas que não são pobres (*RPOVR*), valores maiores são desejáveis.

Dentre essas quatro variáveis, há correlações positivas. Há entre *IU* e *VU*, a qual será chamada de liberdade do trabalho assalariado (*FPW*). Também entre *RNH* e *RPOVR*, apelidada de tempo livre disponível (*DT*). Com os dados para o ano de 1993, os autores chegam aos seguintes valores para as variáveis:

**Tabela 3 – Variáveis principais do Estado de Bem-Estar pós-produtivista amplo.**

Country	<i>VU</i>	<i>IU</i>	<i>RNH</i>	<i>RPOVR</i>	<i>FPW</i>	<i>DT</i>
NL	0.483	1.636	596	0.939	2.029	0.989
D	0.383	0.593	408	0.909	0.480	0.003
F	0.381	1.377	366	0.932	0.688	0.275
S	0.361	-0.114	493	0.933	0.025	0.792
N	0.393	0.113	585	0.944	0.518	1.242
DK	0.292	-1.360	432	0.950	-1.308	1.068
UK	0.385	1.228	283	0.883	0.679	-0.923
USA	0.310	-0.987	222	0.829	-0.922	-1.945
CAN	0.345	-0.320	281	0.911	-0.489	-0.280
AUS	0.357	-1.520	118	0.905	-1.189	-0.899
FIN	0.270	-0.445	256	0.951	-1.360	0.515
ITA	0.413	0.107	318	0.858	0.536	-1.284
B	0.425	-0.310	397	0.936	0.314	0.445
Mean	0.369	0	366	0.914	0	0
s.d.	0.057	1	140	0.037	1	1

Fonte: Van der Veen e Groot (2006, p. 603).

Com o maior detalhamento de variáveis proposto pelos autores, a conclusão é semelhante à de Goodin (2000), a Holanda seria um caso extraordinário. Os valores das variáveis de tempo livre disponível (*DT*) e liberdade do trabalho assalariado (*FPW*) são explícitos em apontar que haveria pouca pressão das políticas de Bem-Estar com relação ao trabalho.

Os autores apontam que a análise pode ser refinada a aspectos ligados apenas ao desenho das condicionalidades e do papel central do trabalho. Para essa análise, chamada de pós-produtivismo restrito, a variável da pobreza (*RPOVR*) é retirada, enquanto a de trabalhos alternativos (*VU*) é alterada. A segunda passa a ser chamada de variável de trabalhos alternativos corrigida (*VUC*), da qual as pessoas involuntariamente em subempregos passam a ser excluídas. Com esse novo cenário, surgem novas correlações entre *VUC*, *IU* e *RNH*,

chamada de índice de pós-produtivismo restrito (RPP), como comparação, os autores mantiveram o pós-produtivismo amplo (CPP) na tabela para ilustrar a diferença:

**Tabela 4 – Variáveis principais do Estado de Bem-Estar pós-produtivista restrito.**

Country	VUC	IU	RNH	RPP	CPP
NL	0.532	1.636	596	2.177	1.936
D	0.413	0.593	408	0.358	0.309
F	0.428	1.377	366	0.687	0.617
S	0.404	- 0.114	493	0.213	0.524
N	0.429	0.113	585	0.737	1.129
DK	0.340	- 1.360	432	- 0.944	- 0.154
UK	0.430	1.228	283	0.422	- 0.156
USA	0.344	- 0.987	222	- 1.313	- 1.839
CAN	0.395	- 0.320	281	- 0.498	- 0.493
AUS	0.416	- 1.520	118	- 1.270	- 1.339
FIN	0.327	- 0.445	256	- 1.123	- 0.542
ITA	0.454	0.107	318	0.219	- 0.480
B	0.465	- 0.310	397	0.336	0.487
Mean	0.414	0	366	0	0
s.d.	0.056	1	140	1	1

Fonte: Van der Veen e Groot (2006, p. 608).

Van der Veen e Groot (2006) demonstram que as diferenças entre RPP e CPP apontam que o pós-produtivismo seria um fenômeno essencialmente europeu. Os maiores índices de RPP estariam na Holanda e Noruega. Enquanto no extremo oposto estariam Estados Unidos e Austrália. Para os autores, esse índice reflete que os países com mais pontos no índice restrito estariam em direção à proteção social sem condicionalidades e também de uma aceitação mais ampla sobre o conceito de trabalho. Assim, empregos voluntários e de meio período teriam se tornado mais comuns e seriam bem remunerados nesses países.

Considerando a pontuação do RPP e as demais variáveis, os autores apontam: “Significa que muitas pessoas estão usando sua liberdade de escolha permitida pela incondicionalidade para fazer escolhas autônomas” (Van der Veen e Groot, 2006, p. 610). Dessa maior liberdade individual, os autores defendem a renda básica de cidadania, a qual poderia oferecer suporte material para aumentar essa autonomia individual, expandindo o leque de opções de escolha entre trabalho e lazer. As pessoas cujos dons e preferências são menos valorizadas no mercado de trabalho poderiam ser especialmente beneficiadas, uma vez que passariam a ter suporte financeiro para sua vida. Assim, poderia ser uma política de justiça social e promoção de democracia.

Para corrigir o baixo valor de atividades e preferências, estados produtivistas tenderiam a privilegiar subsídio de salários ou políticas ativas de mercado de trabalho. Por outro lado, estados pós-produtivistas poderiam ter maior aceitação a renda básica, uma vez que estaria alinhada com a maior liberdade oferecida pela proteção social.

Portanto, Van der Veen e Groot (2006) constroem sua análise com os conceitos de Esping-Andersen e Goodin (1999, 2000). Dela concluem que os Estados de Bem-Estar dos países europeus adotam uma postura menos restritiva ao trabalho, permitindo que as pessoas tenham melhores condições de renda, tempo disponível e respeito de suas preferências individuais. Desse cenário, os autores apontam que a renda básica poderia complementar as políticas pós-produtivistas, especialmente na Holanda, oferecendo suporte financeiro para maior exercício da liberdade individual.

### **5.5. Rutger Bregman e o livro “Utopia para Realistas: Como construir um mundo melhor”**

O livro de Bregman (2017) contém propostas para melhorar o capitalismo contemporâneo. Dentre elas, a renda básica tem um papel central. Para o historiador, a incondicionalidade do benefício poderia ser uma forma de combater a pobreza, promover dignidade e ressignificar o desenvolvimento tecnológico.

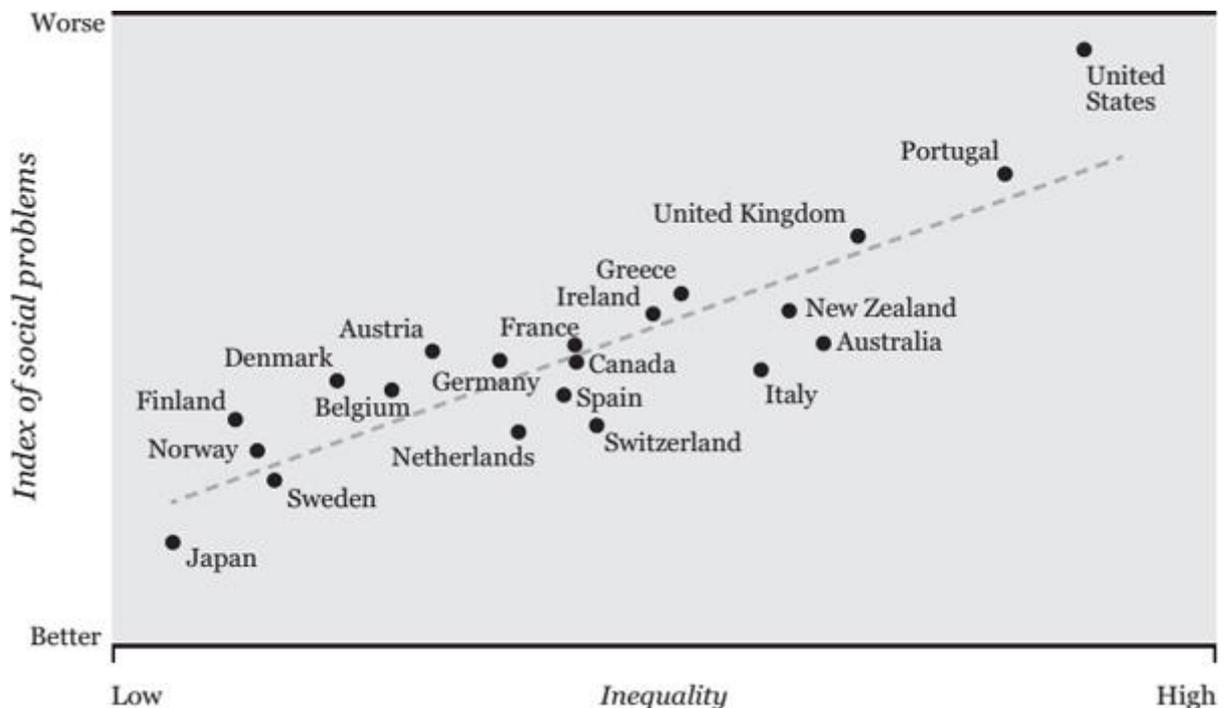
Para iniciar a argumentação pela renda básica o autor busca quebrar mitos e falsas impressões com dados empíricos. O primeiro mito que é combatido seria de que prover renda sem condicionais criaria preguiçosos, além de que o dinheiro seria gasto de forma irresponsável. Bregman (2017, p. 29, tradução minha) traz dados da Renda Básica do Quênia que contradizem essa hipótese: “o benefício em dinheiro estimula a economia de forma duradoura (até 38% mais do que seria sem a política) e também aumenta o número de pessoas com casa própria e instrumentos da agricultura extensiva (até 58%), enquanto reduz o número de crianças passando fome em 42%”.

Além do caso queniano, o autor retoma dados de outros experimentos na América do Norte durante a década de 60 e 70. Os dados compilados de Nova Jérsei, Pensilvânia, Iowa, Carolina do Norte, Indiana, Seattle, Denver e a cidade canadense de Dauphin apontam que não havia queda significativa nas horas trabalhadas, e também não seria comparativamente caro manter a política. Entretanto, a reação política e social não foi receptiva pela manutenção dos experimentos.

Há dados de políticas com condicionalidades leves que também contradizem algumas falsas crenças sobre uso irresponsável de benefício. Os resultados compilados por Barrientos, Hulme e Hanlon (2010 apud Bregman, 2017, p. 31) sobre políticas dessa modalidade praticadas do Brasil a Índia, do México a África do Sul trazem resultados semelhantes: “(1) Os beneficiários fazem uso responsável da renda, (2) pobreza diminui, (3) há registro de benefícios diversos de longo prazo para renda, saúde e arrecadação fiscal, e (4) os programas custam menos do que suas alternativas”.

O autor aponta que a pobreza e a desigualdade de renda trazem problemas notáveis para diversos países, inclusive os desenvolvidos. Conforme é possível verificar através do gráfico 10:

**Gráfico 10 – Relação entre desigualdade de renda e problemas sociais.**



Fonte: Wilkinson e Pickett (2011 apud Bregman, 2011, p. 65).

Conforme o gráfico aponta, países com maior desigualdade de renda apresentam maior índice de problemas sociais. O índice contempla dados sobre expectativa de vida, taxa de alfabetização, mortalidade infantil, assassinato, número da população carcerária, gravidez precoce, depressão, coesão social, obesidade, abuso de álcool e drogas e, por último, mobilidade intergeracional da renda. Portanto, não apenas a pobreza absoluta dos países pobres causa empecilhos, mas também há problemas notáveis com a desigualdade extrema e pobreza relativa.

Acentuando esse cenário dos problemas sociais, o autor destaca o problema do desemprego, alarmante nos países europeus. Por outro lado, também há problemas notáveis com crescente desigualdade. Além disso, destaca que a revolução tecnológica, com os robôs sendo usados em cada vez mais atividades, poderiam piorar esse cenário. Assim, o autor vislumbra um futuro com poucos empregos bons para pessoas criativas, enquanto a parte majoritária da população permanece desempregada ou em funções de pouco reconhecimento social.

Para amenizar o cenário da falta de empregos em um futuro próximo, o autor propõe que haveria duas soluções combinadas: diminuir a jornada de trabalho para 15 horas semanais e a renda básica. Com isso, todos poderiam ter sua subsistência garantida através do benefício incondicional, desempenhar ocupações significativas e utilizar seu tempo livre para outros fins. Assim, o autor acredita que poderiam usar o tempo disponível para que as pessoas possam ter profissões alternativas ligadas a seus hobbies, como arte, artesanato ou música.

Bregman (2017) também recomenda que os robôs tenham algum tipo de imposto, para que eles não sejam utilizados em todas as profissões em tempo integral. Afinal, o progresso tecnológico não deveria tornar a vida do cidadão comum pior.

Em suma, o historiador aponta através de dados empíricos que o benefício universal não é gasto de forma irresponsável, não gera diminuição significativa de horas trabalhadas e apresentou resultados positivos de combate à pobreza. Além disso, o autor advoga que o capitalismo contemporâneo passe a priorizar o combate à pobreza, através da renda básica; redistribua o uso do tempo através de uma jornada de trabalho mais curta e, por último, tribute robôs e os mais ricos, visando dividir os frutos do progresso.

## **5.6. Análise da literatura da Holanda**

Os textos mais citados da literatura holandesa se concentram no período de 1998 a 2017. Não há uma conjuntura sociocultural clara levantada nos textos, mas há um fator econômico comum, a preocupação com o desemprego. A falta de trabalho na sociedade levou ao surgimento da discussão sobre renda básica na década de 1970, e também foi fator central do debate sobre o assunto no século XXI.

Assim como feito nos países anteriores, a tabela 5 compila os principais argumentos da defesa da renda básica. Aqui busca deixar claro a resposta as perguntas propostas na

dissertação: qual a justificativa para política de transferência de renda incondicional? Há um contexto local para essa justificativa? Há um modelo de política proposto?

**Tabela 5 - Síntese das principais obras de literatura da Holanda (1998 – 2017).**

<b>Autor</b>	<b>Publicação e ano</b>	<b>Por que defende a Renda Básica</b>	<b>Qual modelo defende</b>
Robert Jan Van Der Veen	Liberdade real versus reciprocidade: Visões concorrentes sobre a justiça de uma Renda Básica incondicional, 1998.	Combater a pobreza, flexibilidade do mercado de trabalho, segurança individual. Política capaz de fazer os conceitos de <i>leximin opportunity</i> e <i>leximin resource</i> possam ocorrer.	Estratégia para combate ao desemprego através da flexibilização do mercado de trabalho, ênfase na incondicionalidade.
Robert Jan Van Der Veen e Loek Groot	Renda Básica na Agenda: Objetivos e Chances Políticas, 2000.	Política capaz de cumprir dois objetivos: combater desemprego e pobreza.	Não há um modelo claro defendido, apenas ênfase na incondicionalidade.
Loek Groot	Renda Básica, Desemprego e Justiça Compensatória, 2004.	Combater desemprego e promover justiça compensatória	Flexibilização do mercado de trabalho como meio de combate a desemprego com a renda básica universal tendo papel central.
Robert Jan Van Der Veen e Loek Groot	Pós-productivismo e Estados de Bem-Estar Social: Uma análise Comparativa, 2006.	Política adequada ao contexto pós-productivista, suporte financeiro para promoção da liberdade individual.	Não há um modelo claro defendido, apenas ênfase na incondicionalidade.
Rutger Bregman	Utopia para Realistas: Como construir um mundo melhor, 2017.	Combate a pobreza, promoção de dignidade e justiça social, ressignificar o desenvolvimento tecnológico.	Renda Básica universal, jornadas de trabalho de 15 horas, taxaço sobre ricos e robôs.

Elaboração própria.

Os textos holandeses seguem uma mesma linha, adotando uma linha acadêmica técnica, aonde a renda básica é vista como uma política central em um novo Estado de Bem-Estar, capaz de assegurar combate à pobreza e ao desemprego de forma simultânea. Não há exatamente um contexto cultural por trás da discussão, apenas o problema econômico do desemprego estrutural

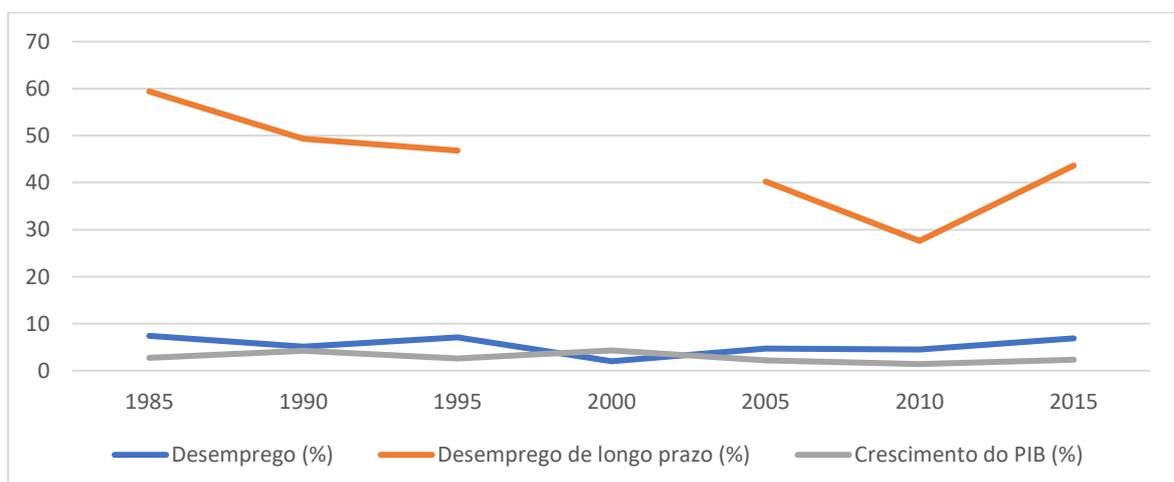
é citado em todos os textos. É possível que a coesão seja maior pois três dos cinco textos tiveram participação de Robert Jan Van Der Veen e Loek Groot, e a coletânea “Renda Básica na Agenda: Objetivos e Chances Políticas” também foi organizada pelos autores.

Apenas Bregman (2017) diverge de forma leve dos textos anteriores, tanto na época de produção, quanto no conteúdo. O autor é mais radical em suas propostas, devido ao agravamento do desemprego estrutural e da ameaça do desenvolvimento tecnológico. Para o historiador, a conjuntura exige uma nova forma de pensar o trabalho, com menos horas semanais e empregos mais significativos.

Conforme a literatura aponta, há problema estrutural de desemprego na Holanda. Mesmo em períodos de crescimento constante, a taxa de longo prazo se manteve ao redor de 40%, exceto pelo ano excepcional de 2010. Para contornar esse problema, parte considerável da força de trabalho holandesa recorre a trabalhos de meio período. Em 2018 o número total de empregados era de 8.891.000 pessoas, sendo 4.289.600 em empregos com menor carga horária. Portanto, 48% da população ocupada da Holanda está em trabalhos de meio período, a maior taxa do mundo.

O gráfico 11 abaixo ilustra fatores frequentemente citados na discussão holandesa de Renda Básica: taxa de desemprego e desemprego de longo prazo. O crescimento econômico foi colocado no mesmo gráfico para mostrar que ele não é capaz de influenciar diretamente o desemprego, especialmente o de desemprego de longo prazo, o qual se mantém em elevado patamar. Os dados foram disponibilizados pela OCDE *Stats*, a qual considera desempregados de longo prazo pessoas que estão sem emprego há mais de 12 meses.

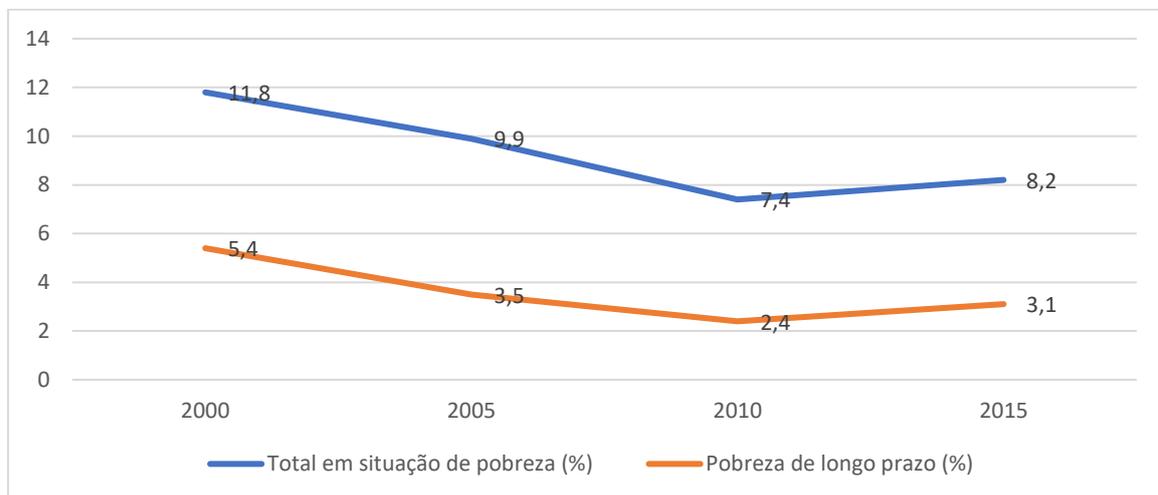
**Gráfico 11 – Taxa de desemprego, desemprego de longo prazo e crescimento econômico da Holanda (1985-2015).**



Elaboração própria com dados da OCDE Stats. O órgão considera desempregados de longo prazo pessoas que estão sem emprego há mais de 12 meses.

A pobreza tem importância secundária nos textos abordados. Mas os dados apresentados pelo órgão de estatística holandesa também mostram números preocupantes, com diferenciação entre total pobres e pobres no longo prazo. Em 2017, o limite de baixa renda era de 1040 euros por mês para uma pessoa solteira, 1380 euros por mês para uma casa monoparental com um filho e 1960 euros por mês para um casal com dois filhos. A pobreza de longo prazo significa que o indivíduo passou mais de quatro anos abaixo da linha de pobreza. Há índice de pobreza de 8,2% em 2015, sendo que, 3,1% seria composto por pobreza de longo. Portanto, a renda básica poderia atenuar essa situação, assim como a preocupação primária do desemprego.

**Gráfico 12 – Taxa de pobreza na Holanda (2000-2015).**



Elaboração própria com dados de Van der Brekel & Otten (2019).

Em suma, a literatura holandesa tem duas preocupações econômicas: combater o desemprego e a pobreza. O desemprego de longo prazo no país, 43,6% em 2015, assim como o grande número de pessoas em emprego de meio-período explica o primeiro fator. De forma secundária, 8,2% da população holandesa está em situação em pobreza. A argumentação holandesa pela renda básica é motivada primariamente por um eixo de argumentação econômica de combate a desemprego, além do eixo social de combate à pobreza, como consequência do primeiro.

## Conclusão

Esse trabalho buscou explorar a diversidade da literatura sobre renda básica de cidadania. Através da análise das publicações do Brasil, Estados Unidos e Holanda foi possível verificar que havia um contexto local que justificasse o apoio à política universal, qual era o motivo principal da argumentação e apontar eixos argumentativos em cada um dos países. Entretanto, não é possível apontar convergência clara na argumentação entre os países, embora existam semelhanças.

A renda básica no Brasil surgiu com influência da discussão norte-americana. Assim, a primeira publicação de Silveira (1975) defende o combate da pobreza através do imposto de renda negativo, argumentando que seria a menos nociva ao funcionamento de mercado. As publicações seguintes de Lavinias & Varsano (1997), Suplicy (2002), Burlandy (2007), Rego & Pinzani (2014) mantêm o destaque no combate à pobreza, mas há diversificação de argumentos. No agregado, diminuir a vulnerabilidade social, proporcionar liberdade econômica e social são os motivos principais para apoiar a medida. Portanto, há um eixo argumentativo social.

Embora o início da discussão tenha defendido o imposto de renda negativo, os autores posteriores defendem majoritariamente que o benefício seja universal. Isso pode ser decorrência do contexto das obras, uma vez que o combate à pobreza estava ocorrendo através de políticas condicionadas. A comparação com outras políticas e suas deficiências, como o Programa Bolsa Família, é bastante recorrente, sendo um dos motivos de apoio a defesa da universalidade.

A renda básica nos Estados Unidos foi defendida por dois autores que ganharam prêmio Nobel, Friedman (1962) e Tobin (1970), além do mundialmente famoso Martin Luther King (1967). Portanto, além da grande influência cultural do país na cultura ocidental, a ideia ter sido defendida por indivíduos muito reconhecidos ajudou na difusão do conceito.

Os autores norte-americanos são unânimes em defender a política como instrumento de combate à pobreza. Esse objetivo não estaria sendo alcançado pelas outras políticas com condicionalidade em funcionamento no país. Para além desse objetivo primário, Tobin (1995) e Widerquist (2005) destacam o potencial redistributivo de renda, enquanto Galbraith (1958) verifica a possibilidade de melhorar liberdade profissional dos mais pobres. Os autores majoritariamente advogam pelo modelo do imposto de renda negativo, classificado como uma forma eficiente de combater a pobreza.

A discussão foi especialmente popular durante a década de 1960 e 1970, com o contexto socioeconômico favorável de combater pobreza e promoção de direitos civis. Considerando a argumentação, o contexto e o modelo defendido, os autores norte-americanos têm um eixo argumento social e pró-eficiência de forma simultânea.

A renda básica na Holanda tem dois objetivos simultâneos: combater o desemprego e a pobreza. Todos os autores destacam a necessidade da política para combater a rigidez do mercado de trabalho, a qual ocasionava elevados índices de desemprego estrutural. O combate à pobreza é citado de forma secundária. Dentre os textos selecionados, há unanimidade no apoio ao benefício incondicional, embora não tenha uma forma clara de financiar o modelo.

Embora seja uma política discutida desde a década de 1970, ela foi gradualmente se tornando menos radical e sendo mais bem aceita como uma medida de apoio ao mercado de trabalho. Assim, todos os textos concentram-se entre 1998 e 2017, período em que o desemprego estrutural se manteve no patamar dos 40% do desemprego da força de trabalho. Outro fator ilustrativo é o percentual de trabalhadores em meio período, 48% do total. Portanto, o eixo argumentativo da renda básica seria econômico e, de forma secundária, social.

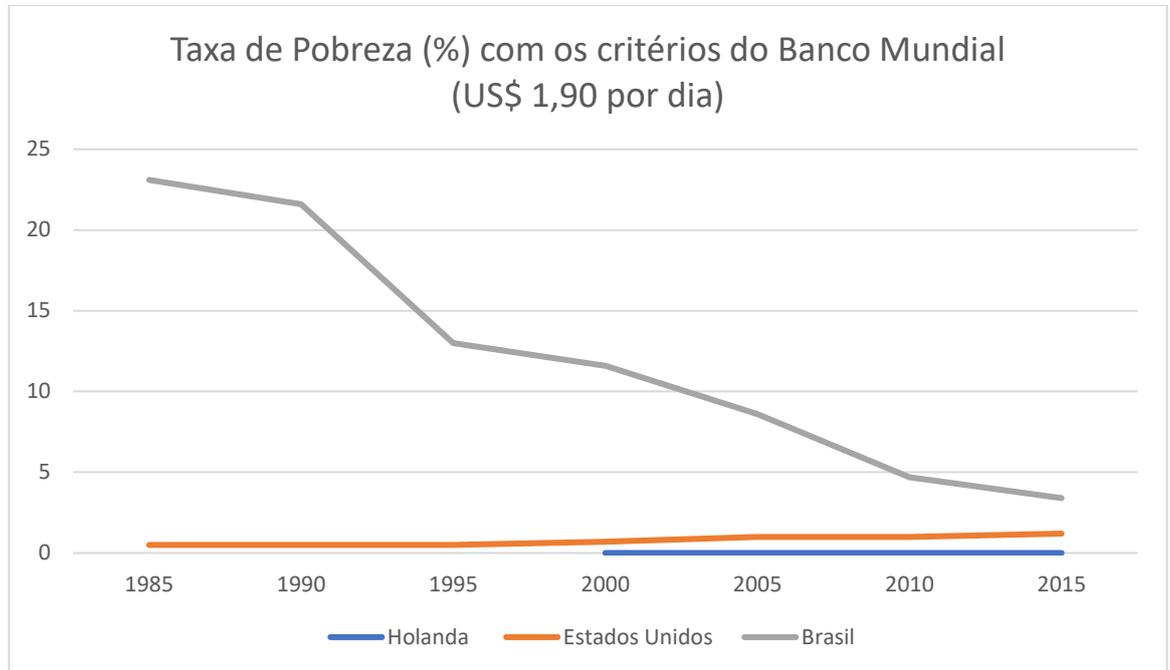
Considerando os três países analisados, a argumentação se dedica principalmente em pobreza e desemprego. Os textos parecem refletir problemas locais e apontam que uma mesma política pode ser útil para diferentes objetivos. O fator comum seria o papel social da renda básica, uma medida que combateria a pobreza. Entretanto, o objetivo de eficiência na política social, no caso dos Estados Unidos, e o combate ao desemprego, no caso holandês, parecem ser particulares de seus contextos.

A taxa de pobreza absoluta adotada pelo Banco Mundial permite a comparação entre os três países. Os dados demonstram que o Brasil tem parcela significativa de sua população em situação de pobreza. Embora a taxa tenha caído desde 1985, foi superior aos outros países da análise em todo o tempo. Assim, há respaldo nos dados para o eixo social de defesa da Renda Básica ser prioritário.

Além disso, a taxa absoluta dos EUA, embora seja baixa, é superior à encontrada no caso holandês. Isso pode ilustrar porque a argumentação norte-americana cita com maior frequência esse problema. A Holanda, com os critérios de pobreza do Banco Mundial, apresenta taxa zero de pobreza absoluta.

Para ilustrar a comparação, o gráfico 13 compara os dados dos países para pobreza:

**Gráfico 13 – Taxa de Pobreza (%) com os critérios do Banco Mundial (US\$ 1,90 por dia) para Brasil, Estados Unidos e Holanda no período 1985-2015.**

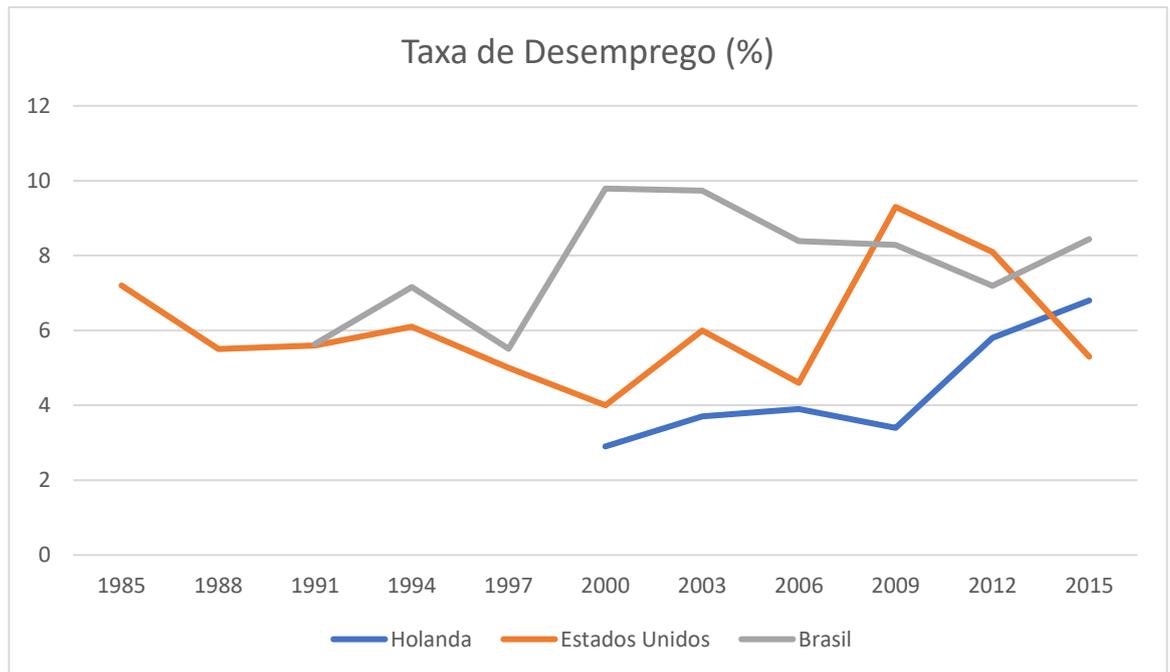


Elaboração própria com dados do Banco Mundial.

Assim como no caso da pobreza, os dados do desemprego de longo prazo nos permitem enriquecer a interpretação do eixo argumentativo. O gráfico do desemprego não reforça a argumentação dos autores holandeses, uma vez que o país em que esse problema é frequentemente citado não se destaca com números elevados de desemprego. Mas, ao verificar o desemprego de longo prazo, a diferença entre os mercados de trabalho fica mais evidente, uma vez que historicamente a taxa holandesa é muito superior à taxa norte-americana. Os autores dos textos sobre Renda Básica utilizaram frequentemente essa comparação, considerando a Holanda como exemplo de rigidez no mercado de trabalho, e os Estados Unidos como exemplo de flexibilidade. Assim, não há destaque no desemprego, mas há respaldo nos dados do desemprego de longo prazo para o eixo econômico da argumentação holandesa.

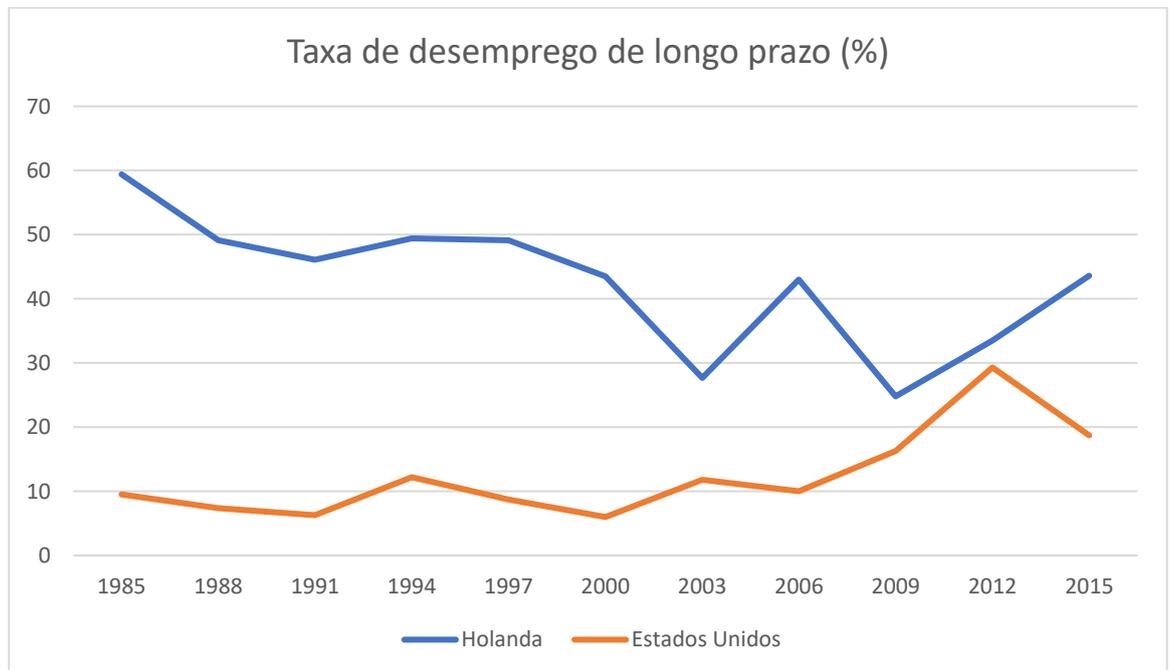
Os gráficos 14 e 15 ilustram o argumento sobre o desemprego e o desemprego de longo prazo:

**Gráfico 14 – Taxa de desemprego (%) para Brasil, Estados Unidos e Holanda no período 1980-2015.**



Elaboração própria com dados da OCDE *Stats* e FMI.

**Gráfico 15 – Taxa de desemprego de longo prazo (%) para Estados Unidos e Holanda no período 1985-2015.**



Elaboração própria com dados da OCDE *Stats*. O órgão considera desempregados de longo prazo pessoas que estão sem emprego há mais de 12 meses.

Em suma, é possível verificar que há contextos locais que justificam a defesa de uma mesma política para objetivos distintos. No Brasil, o problema central é a pobreza, e a argumentação tem eixo social. Nos Estados Unidos, os autores apontam a inefetividade das

políticas condicionadas no combate à pobreza, além de serem ineficientes por gerarem distorções alocativas, a argumentação tem eixo social e pró-eficiência. Na Holanda, o desemprego estrutural é problema chave, a defesa da política tem eixo econômico e, em menor escala, social. Nos três países a política é compreendida como uma ferramenta de combate à pobreza.

## Referências bibliográficas

- ALVES, J.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.
- AMBRÓSIO, M. Reajuste da Moeda Mumbuca será no dia 1º de julho. Prefeitura de Maricá, Maricá, 30. Mai. 2017. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/2017/05/30/reajuste-da-moeda-mumbuca-sera-no-dia-1o-de-julho/>>. Acesso em 06 jun. 2018.
- ANDRÉ, J. Câmara aprova reajuste de programas sociais. Prefeitura de Maricá, Maricá, 20. Jun. 2017. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/2017/06/20/camara-municipal-aprova-reajuste-de-programas-sociais/>>. Acesso em 06 jun. 2018
- APIAÍ. Lei Municipal nº 041, de 11 de novembro de 2013.
- BARRIENTOS, A.; HULME, D.; HANLON, J. Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South. Sterling: Kumarian Press, 2010.
- BARR, N. Economics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 1998 [1987].
- BEER, P. In Search of the Double-Edged Sword. In: VAN DER VEEN, R.; GROOT, L (Orgs.). Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000a.
- BRADSHAW, J.; MILLER, J. Lone Parent Families in the UK. Londres: UK Department of Social Security, Research Report, No. 7, HMSO, 1991.
- BRASIL, Projeto de Lei do Senado n. 80, de 1991. Institui o Programa de Renda Mínima – PGRM e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- BRASIL. Lei federal nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Diário Oficial da União, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 jan. 2004.
- BREGMAN, R. Utopia for realists: And how we can get there. Londres: Bloomsbury Publishing, 2017.
- BURLANDY, L. Transferência Condicionada de Renda e Segurança Alimentar e Nutricional. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, p. 1441-1452, 2007.
- CAIN, G.; WISSOKER, D. A Reanalysis of Marital Stability in the Seattle-Denver Income-Maintenance Experiment. American Journal of Sociology 95 (5), p. 1235-1269, 1990a.
- \_\_\_\_\_. Response to Hannan and Tuma, American Journal of Sociology 95 (5), p. 1299-1314, 1990b.
- CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Oxford: Polity Press, 1990.
- EUZÉBY, C. Le revenu minimum garanti. Paris: La Découverte, 1991.

FORGET, E. The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy*, Montréal, v. 37 (3), p. 283-305, 2011.

FORGET, E. New questions, new data, old interventions: The health effects of a guaranteed annual income. *Journal of Preventive medicine*, v. 57, n. 6, p. 925-928, 2013.

FREITAS, F. Renda Básica de Cidadania: Desenvolvimento do Conceito (1516-1986), Impacto Político no Brasil (1975-2016) e Experiências Aplicadas (1982-2016). Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, Monografia de Graduação, 2017. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4909/1/Monografia%20-%20Renda%20B%C3%A1sica%20de%20Cidadania%20-%20Fernando%20Freitas.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2019.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GALBRAITH, J. *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1998 [1958].

GERTH, H.; MILLS, C. *Character and Social Structure. The Psychology of Social Institutions*. Nova Iorque: Hancourt, Brade & World, 1964 [1953].

GOLDSMITH, S. The Alaska Permanent Fund: A basic income in action. In: The 9th BIEN Congress, 2002, Genebra. *Anais eletrônicos...Louvaina: BIEN*, 2002. Disponível em: <<https://basicincome.org/bien/pdf/2002Goldsmith.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2018.

GOLDSMITH, S. The Alaska Permanente Fund Dividend: An experiment in Wealth Distribution. In STANDING, G. (Ed.). *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*. Londres: Anthem Press, 2005.

GOLDSMITH, S. The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee. In: The 13th BIEN Congress, 2010, São Paulo. *Anais eletrônicos...Louvaina: BIEN*, 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/BIENXIIIKPFDLessonpaperfinal.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2018.

GOODIN, R. et al. *Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

GOODIN, R.; SMITSMAN, A. Placing Welfare States: The Netherlands as a Crucial Test Case. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practive*. v. 2, p. 39-64, 2000.

GROOT, L. *Basic Income, Unemployment and Compensatory Justice*. Nova Iorque: Springer Science & Business Media, 2004.

GROOT, L.; VAN DER VEEN, R. How Attractive is a Basic Income for European Welfare States? In: VAN DER VEEN, R.; GROOT, L (Orgs.). *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000b.

\_\_\_\_\_. Clues and Leads in the Debate on Basic Income in the Netherlands. In: VAN DER VEEN, R.; GROOT, L (Orgs.). *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000b.

GUILLAUME, D. M.; ZYTEK, R.; FARZIN, M. R. *Iran: The chronicles of the subsidy reform*. Washington: International Monetary Fund, 2011.

HANNAN, M.; TUMA, N.; GROENEVELD, P. Income and Marital Events: Evidence from an Income-Maintenance Experiment. *American Journal of Sociology* 82 (6), p. 1186-1211, 1977.

\_\_\_\_\_. Marital Stability. IN: CHRISTOPHERSEN, G. (Org.). Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment, vol. I, p. 257-387. Washington: US Dept. of Health and Human Services, 1983.

HAMMINGA, B. Demoralizing the Labour Market: Could Jobs be like Cars and Concerts? The Journal of Political Philosophy, v.3, p. 23-35.

HASSANZADEH, E. Recent developments in Iran's energy subsidy reforms. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, Policy Brief, 2012. Disponível em: <[www.iisd.org/gsi/sites/default/files/pb14\\_iran.Pdf](http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/pb14_iran.Pdf)>.

HARRIS, K. The politics of subsidy reform in Iran. Middle East Report, Washington, n. 254, p. 36-39, 2010.

HUM, D.; SIMPSON, W. Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment. Conselho Econômico do Canadá, Ottawa, 1991.

HUM, D.; SIMPSON, W. Whatever happened to Canada's guaranteed income project. Canadian Public Administration, v. 36 (3), p. 442-450, 1993a.

HUM, D.; SIMPSON, W. Economic response to a guaranteed annual income: experience from Canada and the United States. Journal of Labor Economics, Chicago, v. 11, n. 1, Part 2, p. S263-S296, 1993b.

MCFARLAND, K. Dutch Government authorizes social assistance experiments in five municipalities. The Basic Income Earth Network c/o, Louvain-la-Neuve, 11. Jun. 2017. Disponível em: <<http://basicincome.org/news/2017/07/dutch-government-authorizes-social-assistance-experiments/>>. Acesso em 25 abr. 2018.

KANGAS, O; PULKKA, V. Ideasta kokeiluun? – Esiselvitys perus-tulokokeilun. Helsinque: Prime Minister's Office, 2016.

KELA. Objectives and implementation of the Basic Income Experiment, Helsinque, 13. Jan. 2017. Disponível em: <<http://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation>>. Acesso em 06. jun 2018.

KELA. Research team recommends expansion of basic income experiment in 2018, Helsinque, 19. Dez. 2016. Disponível em: <[http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIrZo/content/research-team-recommends-expansion-of-basic-income-experiment-in-2018?\\_101\\_INSTANCE\\_IN08GY2nIrZo\\_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fnews-archive](http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/research-team-recommends-expansion-of-basic-income-experiment-in-2018?_101_INSTANCE_IN08GY2nIrZo_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fnews-archive)> Acesso em 06. jun 2018.

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

KING, M. Where Do We Go from Here: Chaos or Community? Boston: Beacon Press, 1967.

LAVINAS, L. Empregabilidade no Brasil: Inflexões de gênero e diferenciais femininos. Rio de Janeiro: IPEA, TD 826, 2001 (textos seriados).

LAVINAS, L.; VARSANO, R. Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. Rio De Janeiro: IPEA, TD 534, 1997.

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

<http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/902905AACE86BED0C12581D8005DB8D2?OpenDocument>>. Acesso em: 29 dez. 2018.

LEVY, F. The Labor Supply of Female Household Heads, or AFDC Work Incentives Don't Work Too Well. Madison: University of Wisconsin Press, *Journal of Human Resources*, 14/1 (Winter), 76-97, 1979.

MARICÁ. Lei Municipal nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015. *Jornal Oficial de Maricá, Atos do Prefeito, Maricá, RJ*, 16 dez. 2015, ed. nº 622.

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

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 58, n. 1, 2015.

MOFFITT, R. An Economic Model of Welfare Stigma. *Pittsburgh: American Economic Review*, 73: 1023-35, 1992.

NUSSBAUM, M. Aristotelian Social Democracy. In: DOUGLASS, R.; MARA, G.; RICHARDSON, H. S. (orgs.). *Liberalism and the Good*. Nova Iorque e Londres: Routledge, 1990, p. 203-252.

\_\_\_\_\_. GLOVER, J. (orgs.). *Women, Culture and Development. A Study on Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

NUSSBAUM, M. *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *Hiding from Humanity. Disgust, Shame, and the Law*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge: Belknap, 2011.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. "Efeito preguiça" em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

ONTARIO GOVERNMENT. *Ontario Basic Income Pilot*. Ontario Government, Ontario, Canadá, 24. Abr. 2018. Disponível em: <<https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot>>. Acesso em 06. jun 2018.

PARKER, H. *Instead of the Dole: An Inquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems*. Londres: Routledge, 1989.

PERO, V.; CRUZ, G. A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio. *Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia*. No. 202. ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2016.

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

RAGO, M. Trabalho feminino e sexualidade. In: PIORI, Mary. *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto/Unesp, 1997.

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

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011). IN: XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata - 1988/2013), O Brasil de Amanhã. Transformar Crise em Oportunidade, 2013, Rio de Janeiro.

ROBINS, P. Labor supply response of family heads and implications for a national program. In: ROBINS, P.; SPIEGELMAN, R.; WEINER, S.; BELL, J. (Orgs.). A Guaranteed Annual Income: Evidence from a Social Experiment. Academic Press, New York, 1980a.

ROBINS, P. Job satisfaction. In: ROBINS, P.; SPIEGELMAN, R.; WEINER, S.; BELL, J. (Orgs.). A Guaranteed Annual Income: Evidence from a Social Experiment. Academic Press, New York, 1980b.

ROSSMAN, G. B.; RALLIS, S. F. Learning in the field: An introduction to qualitative research. Thousand Oaks: Sage, 1998.

SANTO ANTÔNIO DO PINHAL. Lei Municipal nº1.090, de outubro de 2009.

SALEHI-ISFAHANI, D. Iran Subsidy Reform: From Promise to Disappointment. Economic Research Forum (ERF), Policy Perspective v. 13, 2014. Disponível em: < [http://erf.org.eg/wp-content/uploads/2015/12/PP13\\_2014.pdf](http://erf.org.eg/wp-content/uploads/2015/12/PP13_2014.pdf)>. Acesso em 25 abr. 2018.

SALEHI-ISFAHANI, D. Energy subsidy reform in Iran. In: The Middle East Economies in Times of Transition. Palgrave Macmillan, London, p. 186-195, 2016.

SALEHI-ISFAHANI, D.; MOSTAFAVI-DEHZOOEI, M. H. Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a large-scale program in Iran. Economic Research Forum (ERF), Working Papers nº 1090, 2017. Disponível em: < <https://erf.org.eg/wp-content/uploads/2017/05/1090.pdf>>, Acesso em 02. mai. 2018.

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei nº 620, de 21 de dezembro de 2016. Diário Oficial da Cidade, São Paulo, SP, 2 fev. 2017, p. 138.

SEN, A. Development as Freedom. Nova Iorque: Knopf, 1999.

SILVA, M. A. M. De colona a boia-fria. In: PIORI, Mary. História das mulheres no Brasil. São Paulo: Contexto/Unesp, 1997.

SILVEIRA, A. M. Redistribuição de renda. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-15, 1975.

SIMMEL, G. Philosophie des geldes. Leipzig: Duncker & Humblot, 1900.

SIMONS. H. Economic Policy for a Free Society. Chicago: Chicago University Press, 1948.

SOUZA, P.; OSORIO, R. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

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

STANDING. G. Global labour flexibility: seeking distributive justice. Nova Iorque: Martins Press, 1999.

TABATABAI, H. The Basic Income to Reforming Iran's Price Subsidies. Basic Income Studies, v. 6, p. 1-24, 2011.

- TABATABAI, H. From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and Its Lessons. In: HOWARD, M. W. (Ed.) *Exporting the Alaska Model*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2012.
- TOBIN, J. On Limiting the Domain of Inequality. *Journal of Law and Economics*, vol. 13, N° 2, p. 263-277, 1970.
- TUMA, N.; ROBINS, P. A dynamic model of employment behavior: an application to the Seattle and Denver Income Maintenance Experiments. *Econometrica* 48 (4), 1031–1052, 1980.
- U.S. Census Bureau. *Income and Poverty in the United States: 2017*. Maryland, 2018.
- VAN DER BREKEL, M.; OTTEN, F. *Armoederisico in 2017 toegenomen*. Haia: Centraal Bureau voor Statistiek, 2019.
- VAN DER VEEN, R. Real freedom versus reciprocity: competing views on the justice of unconditional basic income. *Political Studies*, v. 46, n. 1, p. 140-163, 1998.
- VAN DER VEEN, R.; GROOT, L. *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. Post-productivism and welfare states: A comparative analysis. *British Journal of Political Science*, v. 36, n. 4, p. 593-618, 2006.
- VAN PARIJS, P. *Real Freedom for All: What (if anything) Can justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press, 1995.
- VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, Y. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
- WHITE, S. Liberal equality, exploitation, and the case for an unconditional basic income. *Political studies*, v. 45, n. 2, p. 312-326, 1996.
- WIDERQUIST, K. A Failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?. *The Journal of Socio-Economics*, v. 34, n. 1, p. 49-81, 2005.
- WIDERQUIST, K.; HOWARD, M. *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.
- WILKINSON, R.; PICKETT, K. *The spirit level: Why greater equality makes societies stronger*. Nova Iorque: Bloomsbury Publishing, 2011.