



**FACAMP** NEC  
NÚCLEO DE ESTUDOS  
DE CONJUNTURA

# PROGRAMAS DE RENDA BÁSICA: SELETIVIDADE OU UNIVERSALIDADE?

Julho de 2020

## **Expediente**

FACAMP é uma faculdade privada com espírito público fundada em 2000 por João Manuel Cardoso de Mello, Liana Aureliano, Luiz Gonzaga de Melo Belluzzo e Eduardo Rocha Azevedo. Com 100% de Mestres e Doutores, seu curso de Economia recebeu 5 estrelas do Guia do Estudante.

## **Núcleo de Estudos de Conjuntura da FACAMP**

[www.facamp.com.br](http://www.facamp.com.br)

[saulo.abouchedid@facamp.com.br](mailto:saulo.abouchedid@facamp.com.br)

## **Pesquisadores**

Adriana Marques da Cunha, Beatriz Freire Bertasso, Bento Maia, Camila Veneo, Fernanda Serralha, José Augusto Ruas, Juliana Filleti, Nathan Caixeta, Ricardo Buratini, Rodrigo Sabbatini, Saulo Abouchedid e Thiago Dallaverde

## **Assistentes de Pesquisa**

Thais Trombetta

Jaques Gabriel Guedes Videla

## **Editoração e Capa**

Renata Job Zani

## **Como citar este documento**

Núcleo de Estudos de Conjuntura (NEC). Programas de renda básica: seletividade ou universalidade?.

Campinas: Editora FACAMP, julho de 2020.

# Sumário

- 01** PROGRAMAS DE RENDA BÁSICA: SELETIVIDADE OU UNIVERSALIDADE?
- 01** UM DEBATE: TRANSFERÊNCIA DE RENDA SELETIVA OU UNIVERSAL?
- 03** A RENDA EMERGENCIAL NA PANDEMIA E A PROPOSTA DO “RENDA BRASIL”
- 05** BIBLIOGRAFIA



## PROGRAMAS DE RENDA BÁSICA: SELETIVIDADE OU UNIVERSALIDADE?

Nathan Caixeta<sup>1</sup>  
Saulo Abouchedid<sup>2</sup>

O colapso das atividades econômicas imposto pela pandemia do coronavirus tem elevado as taxas de desemprego ao redor do mundo e tem proporcionado um desarranjo social cujas consequências ainda estão longe de seu desenho definitivo. Além disso, enquanto a pandemia avança, se avolumam as crises geopolíticas (e.g. escalada das tensões sino-americanas) e crises políticas e sociais em diversos países. No entanto, parece incorreto atribuir à crise sanitária a causa única da crise econômica, política e social, pois a pandemia tão somente evidenciou os problemas no modo de organização político-econômica do nosso tempo<sup>3</sup>.

A solução para doença do corpo que tem assolado o mundo nos últimos meses é, por hora, desconhecida. No entanto, a desigualdade social, a doença do sistema capitalista, tem crescido assustadoramente nas últimas décadas. A concentração da renda e da riqueza intensificada a partir da globalização produtiva e financeira, acompanhada pela precarização do trabalho e pela desintegração dos direitos sociais tem levado ao enfraquecimento e ao questionamento das democracias ao redor do mundo.

Nesse cenário, programas emergenciais de renda mínima têm sido adotados por vários governos para combater a queda abrupta na atividade econômica e o aumento generalizado do desemprego. De maneira geral, esses programas têm recebido amplo apoio político, em especial porque muitos atores sociais, antes avessos a esse tipo de ação social, entendem o caráter emergencial e temporário dos programas de renda básica. No entanto, mesmo antes da crise, programas de transferência de renda já ocupavam o debate público, acumulando sucessos e fracassos em seus diferentes modelos.

Pretendemos discutir nessa breve nota quais seriam os desafios que um programa de transferência de renda enfrentaria para vencer seu caráter temporário durante a crise pandêmica de 2020 e se tornar uma política verdadeiramente universal de renda básica. Ou seja, um programa que tivesse as características de uma renda individualmente concedida de forma incondicional e universal, isto é, disponível à todas as pessoas independente de qualquer condicionalidade. (Parijs; Vanderborgh, 2018; Standing, 2017; Suplicy, 2013).

Para isso, discutiremos de forma introdutória dois aspectos. Em primeiro lugar, debateremos o caráter seletivo dos programas de transferência de renda propostos durante a pandemia *vis-à-vis* programas de renda básica universal, de caráter permanente. Em segundo lugar, discutiremos como o programa “Renda Brasil” se encaixaria nesse debate.

## UM DEBATE: TRANSFERÊNCIA DE RENDA SELETIVA OU UNIVERSAL?

No caminho para a implantação dos programas de renda básica universal existe o risco de se tornarem um mero anexo do modelo de Estado neoliberal, ou seja, um modelo que, desde o final dos anos 1970, tem esvaziado os instrumentos do estado-de-bem-estar social construído no pós-guerra. De maneira geral, os governos vêm optando por ações focalizadas (ou seletivas) e pautadas mais pelos instrumentos de mercado do que por aqueles construídos pelo interesse público e por valores democráticos que respeitam seu contexto coletivo e histórico. (Dardot; Laval, 2016; Santos, 2005; Streeck, 2013)

1 Mestrando em economia pelo CESIT-IE/UNICAMP e pesquisador do NEC FACAMP.

2 Professor de Economia da FACAMP e coordenador do NEC FACAMP.

3 Sobre os impactos econômicos da pandemia – ver “A Crise Global: os limites das medidas emergenciais e a necessidade de mudança estrutural” (NEC/FACAMP, 2020), em: <https://www.facamp.com.br/pesquisa/economia/nec/a-crise-global-os-limites-das-medidas-emergenciais-e-a-necessidade-de-mudanca-estrutural/>

O modelo de Estado neoliberal, amplamente presente na maior parte dos países capitalistas contemporâneos, privilegia uma forma de gestão das demandas sociais a partir da **seletividade**: a escolha de determinado grupo de indivíduos que serão impactados pela ação do Estado é conduzida a partir de um conjunto de critérios que privilegiam a “eficiência” do gasto público, ou seja, a realização da melhor política com menor custo possível, envolvendo a escolha de quem será beneficiado, quanto será gasto e como caberá no orçamento. Com isso, a seletividade substitui os direitos universais contidos nas constituições democráticas, tornando possível diminuir a participação do Estado na vida econômica através de corte de impostos que tem como contrapartida diminuição dos gastos com serviços públicos como saúde, educação, segurança, etc. que passam a ser ofertados pelo setor privado. No lugar dos direitos universais são privilegiadas as políticas sociais focalizadas e seletivas, que, se por um lado atingem problemas específicos para um grupo em especial, por outro, excluem o restante da sociedade. (Dardot; Laval, 2016; Feltran, 2014; Santos, 2005).

As políticas neoliberais não tratam de simplesmente tornar o Estado mínimo, mas sim em “eficiente”, escolhendo quem merece ou não ser afetado pelas ações do Estado apenas por critérios aparentemente “técnicos”, em oposição à critérios “democráticos” ou “universais”. Os critérios “técnicos” de seleção subentendem um conceito de meritocracia: apenas os que “merecem mais”, deveriam ser selecionados para receber os maiores esforços (e recursos) da ação pública. A universalidade do *welfare state* do pós-guerra seria substituída, portanto, pela seletividade do *Estado mínimo* da era da globalização.

Por um lado, o Estado neoliberal é seletivo, sob a justificativa da eficiência. Assim, o Estado deveria atuar somente para garantir a eficiência das forças de mercado. Por outro lado, verifica-se que essa seletividade segue, na prática, um critério político, de acordo com as relações de poder, privilegiando, aqueles que não ocupam posições sociais relevantes.

No entanto, o mérito em questão é medido, crescentemente, pelo poder político e financeiro de determinados grupos, como empresas, indivíduos afluentes ou com grande penetração na esfera política. Logo, os “menos merecedores”, ou aqueles que não ocupam posições sociais relevantes, ficam desprotegidos ou têm suas demandas apenas parcialmente atendidas. O Estado neoliberal se tornaria, portanto, mínimo para os fracos e desprotegidos, e máximo para os fortes e merecedores.

Aqueles selecionados pelos critérios de eficiência se tornam mais fortes e poderosos com o tempo, e os que têm seus direitos diminuídos são somente marginalmente integrados à sociedade pelas políticas sociais focalizadas. Essa integração se deteriora ainda mais com os programas de austeridade fiscal que demonstram seus impactos, por exemplo, na piora das condições de vida nas periferias metropolitanas ou no aumento descontrolado da violência urbana, tanto nos países em desenvolvimento, como nos países centrais. Sem que possam recorrer ao mercado de trabalho em crescente precarização ou com grande nível de desemprego, esses indivíduos excluídos não têm outra saída senão participar da concorrência pelas posições sociais, na qual saem sempre um passo atrás e são derrotados tão logo as assimetrias no âmbito das oportunidades de estudo, emprego e ascensão social se demonstram, na imensa maioria das vezes, insuperáveis. (Boltanski, Chiapello, 2009)

Desse modo, pode ser fornecido um exemplo que ilustra a aplicação da renda mínima no Brasil sob a aplicação de critérios de seleção: o programa Bolsa Família, que embora tenha sido fundamental para eliminar a pobreza extrema num país tão desigual, não tornou vigente a lei 10.835/2004, que estabelece que a renda básica seja universal (para todos). Diferentemente disso, o programa seleciona a parcela mais pobre da população Brasileira para o recebimento de um valor mensal coligado a várias condicionalidades, dentre elas, a posição na estrutura social demonstrada pela insuficiência de renda. Além disso, o valor destinado às famílias receptoras do benefício é de no máximo 205 reais mensais, abaixo do valor médio da cesta básica (por volta de 400 reais).

Exemplos como estes podem ser encontrados nas propostas de diversos países cujos modelos são construídos tendo por base a preponderante visão neoliberal de gestão pública. A grande questão a ser enfrentada no tocante à focalização das políticas sociais e de renda básica é o abandono da ideia de universalidade pela qual todos teriam direito a determinado benefício ou serviço ofertados pelo Estado. Esse abandono leva consigo o ideal de igualdade de oportunidades, essencial para a democracia, para manutenção das liberdades individuais e reconhecimento das identidades (ou reconhecimento das diversidades de cor, raça, sexo, gênero, etc.). Valores

universais que o estado-de-bem-estar social constituído na “golden age” (*grosso modo* entre 1946-1979) do capitalismo contemporâneo implementou, com maior ou menor alcance, em dezenas de países. São esses valores universais que passam a ser confrontados pelo Estado mínimo neoliberal. E é nesse contexto que se insere o debate entre a transferência de renda focalizada e seletiva (e agora também temporária e emergencial) e os programas que deveriam ser verdadeiramente universais.

A universalidade corrigiria formas históricas de opressão, possibilitando a inclusão contínua de demandas sociais em constante transformação. É justamente pelo abandono gradativo da universalidade em benefício de políticas seletivas que o Estado neoliberal acentua as desigualdades, afunilando o acesso às oportunidades de ascensão social.

No entanto, deve ser afastada a ilusão de que a renda universal possa constituir uma solução única e mágica para os problemas existentes no capitalismo, ou alternativa solitária ao neoliberalismo. Tampouco, pode-se pensar em uma renda básica fora de uma ação de fortalecimento dos sistemas de serviços públicos, pois se, por um lado ela concede autonomia material às pessoas, por outro, esses sistemas típicos do *welfare state* democratizam as oportunidades, garantindo o acesso essencial à saúde, educação, segurança, etc. Contudo, há também o potencial para que a renda básica universal seja um mecanismo adicional de prevenção às quedas abruptas da renda e emprego, tão recorrentes nas últimas décadas.

## **A RENDA EMERGENCIAL NA PANDEMIA E A PROPOSTA DO “RENDA BRASIL”**

Os esforços fiscais realizados durante a pandemia contrariam as noções de equilíbrio nas contas públicas e contenção do endividamento nos países afetados pelo desemprego e pela queda na atividade econômica. A suspensão temporária da austeridade fiscal, recomendada pelo FMI, já anuncia, em sua gênese, o caráter temporário e emergencial da ação mais incisiva do Estado na economia. Embora nenhum gestor público no Brasil possa admitir com a franqueza e transparência desejadas pelos mercados, a preocupação com a herança fiscal do combate a pandemia baterá na porta nos próximos anos.

No Brasil foi aprovado o “orçamento de guerra”, pelo qual foram liberados os gastos “fora do orçamento” e suspensas as regras de endividamento para Estados e Municípios<sup>4</sup>. Tão logo começaram os esforços para combater o inimigo, as fileiras de combate contra a pandemia já estão sendo esvaziadas pelo impasse colocado no âmbito do financiamento público para a recuperação econômica, mais especificamente na desconfiança do mercado a respeito do cumprimento futuro do pacto distributivo implícito nas regras de “responsabilidade fiscal”. Esse pacto, no limite, representaria um arranjo desigual: para os mais ricos seriam reservadas as vantagens e oportunidades geradas pela ação seletiva do Estado, já para parcela mais pobre da população sobraria a condenação à imobilidade social e a miséria.

O sucesso do auxílio emergencial, concedido pelo governo e endossado por boa parte da opinião pública, esconde em sua formulação o princípio da seletividade, pois focaliza assimetrias específicas na estrutura socioeconômica, como, por exemplo, a situação das mulheres chefes de família e dos trabalhadores informais. Aparentemente, as propostas de renda básica que vêm surgindo para o “pós-pandemia” estão mais embaladas pelo desespero provocado pela queda na atividade econômica do que embasadas em modelos estruturais (e universais) que coligem a renda básica a uma forma própria de financiamento, e, até mesmo, às reais necessidades da sociedade brasileira explicitadas em sua estrutura social rígida, incapaz de alavancar verdadeira e ampla mobilidade social.

<sup>4</sup> Orçamento de guerra e suspensão das regras de endividamento dos Estados e Municípios: <https://www.nexojournal.com.br/expres-so/2020/05/06/Or%C3%A7amento-de-guerra-quais-as-regras-dos-gastos-na-pandemia>

O que tem sido proposto, em síntese, é a extensão do atual auxílio emergencial aliada ao remodelamento do programa Bolsa Família. O novo plano, batizado de “Renda Brasil” pretende desenhar uma renda básica com uma seleção rigorosa dos beneficiados a partir da renda per capita das famílias, numa espécie de “imposto de renda negativo”<sup>5</sup>, visando a integração desse programa à atual estrutura tributária regressiva<sup>6</sup>.

Olhando para o orçamento público no lado das receitas verifica-se a sentença: quem de fato financia o Estado Brasileiro são os mais pobres. Para ilustrar, um trabalhador que ganha salário mínimo, ou um beneficiário do auxílio emergencial, seja ele desempregado ou trabalhador informal, tem cerca de 20-30% de sua renda absorvida na “boca do caixa” em impostos sobre consumo. Enquanto isso, os 10% mais ricos (que destinam apenas uma pequena parte de sua renda para consumo essencial, dedicando as maiores parcelas ao rentismo) não chegam a pagar 15% de alíquota efetiva de imposto de renda, levando em conta as questionáveis deduções legais, a sonegação e a elisão fiscal, práticas ainda comuns nas faixas de renda mais altas<sup>7</sup>.

No tocante às despesas, afixa-se que aproximadamente metade do orçamento público é dedicado para pagamento de obrigações financeiras com juros e amortização da dívida pública cuja posse é, em grande parte, dos mais ricos<sup>8</sup>. Enquanto isso, as despesas dedicadas para os serviços públicos universais e os programas de transferência de renda não superam 30% do orçamento, excluindo gastos com previdência<sup>9</sup>. A conclusão possível, quando confrontados os dois lados do orçamento (receitas e despesas), seria que os ricos pagam menos impostos (em proporção da sua renda) e detêm parcelas maiores do orçamento público na forma de juros da dívida ou isenções em tributos, enquanto os pobres, que financiam boa parte da carga tributária, recebem o que sobra na forma de serviços públicos, cuja falta de investimento e o crescente subfinanciamento acusa o exaurimento nas áreas da saúde, educação, segurança, saneamento, etc.

Esse é o atual cenário no qual o debate sobre renda básica está inserido no Brasil. Sem que seja discutida a questão tributária no sentido de torná-la mais progressiva, isto é, de fazer com que “aqueles que ganham mais, paguem impostos compatíveis com seu nível de renda e riqueza”, a universalidade da renda básica será jogada para o futuro, pairando sob o imaginário popular como utopia literária. O programa Renda Brasil proposto pelo governo não acena para uma renda básica universalizante, ou seja, que possibilite a todas as pessoas terem acesso às condições mínimas de sobrevivência independente de quaisquer condicionalidades<sup>10</sup>. Ao contrário, pelo que consta na proposta do governo, se trata de estabelecer clivagens entre as classes de renda (per capita) realizando a integração dos mais vulneráveis ao consumo, eliminando “idealmente” a miséria, mas igualando a renda mínima concedida pelo Estado à condição de pobreza.

Portanto, se não forem rompidos o paradigma da austeridade fiscal e o pacto distributivo desigual, nem o país se recuperará facilmente da crise econômica, nem haverá destino possível para a renda básica fora do âmbito da seletividade, cujo resultado é a inclusão dos desprotegidos ao consumo essencial, mas também é a exclusão destes da cidadania, isto é, da condição de indivíduo plenamente integrado à sociedade.

---

5 Comparação entre renda básica universal e imposto de renda negativo (modelo do “renda Brasil”) – ver Paes, Siqueira, 2008, em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612008000300006#:~:text=A%20primeira%2C%20a%20concess%C3%A3o%20de,inferior%20a%20um%20determinado%20patamar](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000300006#:~:text=A%20primeira%2C%20a%20concess%C3%A3o%20de,inferior%20a%20um%20determinado%20patamar).

6 Sobre o programa Renda Brasil: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/10/renda-brasil-deve-incluir-3-programas-de-renda.ghtml>

7 Desigualdade na tributação: <https://www.cartacapital.com.br/economia/sistema-tributario-reforca-desigualdade-diz-oxfam/>

8 Sobre a concentração de renda, em 2019: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/10-mais-ricos-ficam-com-43-da-renda-nacional-diz-ibge.shtml>

9 Detalhamento das despesas do governo em 2019: <https://portaltransparencia.gov.br/despesas?ano=2019>

10 Ver nota de rodapé 5.

## BIBLIOGRAFIA

1. **Dardot, Pierre e Laval, Chistian.** *A nova razão do mundo.* s.l.: Boitempo, 2016.
2. *O valor dos Pobres - disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792014000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792014000300004&script=sci_abstract&tlng=pt).* **Feltran, Gabriel de Santis.** s.l.: Caderno CRH, 2014, Vol. 27. 495-512.
3. **Streck, Wolfgang.** *O Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático.* s.l.: Actual, 2012.
4. **Standing, Guy.** *Basic Income: And How We Can Make It Happen.* s.l.: Penguin Books, 2017.
5. *A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna.* **Santos, Boaventura de Sousa.** 2005, Revista Crítica de Ciências Sociais, pp. 7-44.
6. **Parijs, Philippe Van e Vanderborght, Yannick.** *Renda Básica: Uma proposta para uma sociedade livre e economia sã.* s.l.: Cortez Editora, 2018.
7. **Suplicy, Eduardo Matarazzo.** *Renda de Cidadania: A saída é pela porta.* s.l.: Cortez Editora, 2013.
8. **Chiapello, Lue Boltanski e Eve.** *O Novo Espírito do Capitalismo.* s.l.: Martins Fontes, 2009.
9. *Renda básica da cidadania versus imposto de renda negativo: o papel dos custos de focalização. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612008000300006#:~:text=A%20primeira%2C%20a%20concess%C3%A3o%20de,inferior%20a%20](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000300006#:~:text=A%20primeira%2C%20a%20concess%C3%A3o%20de,inferior%20a%20).* **Paes, Nelson Leitão e Siqueira, Marcelo Lettieri.** s.l.: Estudos Econômicos, 2008, Vol. 38.
10. **(NEC-FACAMP), Núcleo de Estudos de Conjuntura.** *A crise global: os limites das medidas emergenciais e a necessidade de mudança estrutural. Disponível em: <https://www.facamp.com.br/pesquisa/economia/nec/a-crise-global-os-limites-das-medidas-emergenciais-e-a-necessidade-de-mudanca-estrutural/>.* Campinas: Editora FACAMP. Série Dossiê, Abril de 2020.



**FACAMP** NEC  
NÚCLEO DE ESTUDOS  
DE CONJUNTURA

[facamp.com.br](http://facamp.com.br)