



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

RAUL MESSIAS LESSA

**A RENDA BÁSICA FAMILIAR E A JUSTIÇA SOCIAL: CAMINHOS PARA O
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE ATRAVÉS DA TRANSFERÊNCIA DE
RENDA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988**

JOÃO PESSOA – PB

2023

RAUL MESSIAS LESSA

**A RENDA BÁSICA FAMILIAR E A JUSTIÇA SOCIAL: CAMINHOS PARA O
DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE ATRAVÉS DA TRANSFERÊNCIA DE
RENDA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento aos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas, na Área de Concentração: Direito Econômico e Linha de Pesquisa: História do Direito, Constitucionalismo e Desenvolvimento Econômico.

JOÃO PESSOA – PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L638r Lessa, Raul Messias.

A renda básica familiar e a justiça social :
caminhos para o desenvolvimento como liberdade através
da transferência de renda à luz da Constituição
Econômica de 1988 / Raul Messias Lessa. - João Pessoa,
2023.

133 f. : il.

Orientação: Ana Paula Basso.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Justiça social. 2. Desenvolvimento econômico. 3.
Renda básica familiar. I. Basso, Ana Paula. II. Título.

UFPB/BC

CDU 364.614.8(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATA Nº 26 / 2023 - PPGCJ (11.01.46.04)

Nº do Protocolo: 23074.086276/2023-64

João Pessoa-PB, 31 de Agosto de 2023

ATA DE DEFESA DE MESTRADO

Ata da Banca Examinadora do Mestrando **RAUL MESSIAS LESSA** candidato ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Às 14h00 do dia 16 de junho de 2023, por meio de ambiente virtual (<https://meet.google.com/scp-pfzc-nyq>), reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: Ana Paula Basso (Orientadora - PPGCJ/UFPB), Jailton Macena de Araújo (Avaliador Interno - PPGCJ/UFPB), Filipe Lôbo Gomes (Avaliador Externo - UFAL), para avaliar a dissertação de mestrado do aluno Raul Messias Lessa, intitulada: **“A RENDA BÁSICA FAMILIAR E A JUSTIÇA SOCIAL: CAMINHOS PARA A LIBERDADE E DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988”**, candidato ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico. Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, a professora Ana Paula Basso (Orientadora - PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao mestrando, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O candidato foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se o candidato legalmente habilitado a receber o grau de Mestre em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Mestre a que o mesmo faz jus, após os trâmites administrativos pertinentes. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Rosandro Barros da Silva Souza, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os demais membros da banca examinadora. João Pessoa-PB, 16 de junho de 2023.
XX

(Assinado digitalmente em 31/08/2023 12:50)
ANA PAULA BASSO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1058740

(Assinado digitalmente em 06/09/2023 16:47)
JAILTON MACENA DE ARAÚJO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1724875

(Assinado digitalmente em 06/09/2023 10:24)
ROSANDRO BARROS DA SILVA SOUZA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
Matrícula: 1023010

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **26**, ano: **2023**, documento(espécie): **ATA**, data de emissão: **31/08/2023** e o código de verificação: **b0b2097388**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pela oportunidade de trilhar este desafiador caminho na minha vida acadêmica.

A todos que fazem a comunidade acadêmica da Universidade Federal da Paraíba: aos discentes que dividiram momentos presenciais e remotos de estudo e diversão; aos docentes pela dedicação, em especial, no período remoto que tivemos, que fez com que nos reinventássemos; e aos servidores do quadro técnico, pelo trabalho essencial no funcionamento das Universidades Federais, sempre solícitos, gentis e eficientes na prestação do serviço público.

À minha orientadora, a Prof.^a Dr.^a Ana Paula Basso, que teve cuidado e carinho ao ler e reler este trabalho, sempre buscando aperfeiçoá-lo e me estimulando a aprimorá-lo.

Agradeço à minha família, meus pais, Josué Messias e Rosário Lessa, que sempre me ensinaram que a educação é o maior legado que eles poderiam deixar. A meu irmão, Rodolfo Lessa, que apoia todas as minhas aventuras profissionais, acadêmicas e boêmias.

À minha esposa, Jéssica Delmoni, parceira incondicional, pela paciência, perseverança e companheirismo neste e noutros desafios.

Vocês, trabalhadores informais, independentes ou da economia popular, não têm salário estável para resistir a este momento... e as quarentenas se tornam insuportáveis. Talvez seja a hora de pensar em um salário universal que reconheça e dignifique as tarefas nobres e insubstituíveis que vocês realizam; capaz de garantir e tornar realidade esse slogan tão humano e tão cristão: nenhum trabalhador sem direitos (Papa Francisco, 2020).

RESUMO

A desigualdade social e insegurança alimentar são perenes na sociedade brasileira, capilarizando nossa história desde a colonização até os dias atuais. Após uma década de redução dos índices de insegurança alimentar, por meio de prestações estatais afirmativas com programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, o Brasil voltou a sofrer com a volta da fome na sociedade brasileira, atingindo aproximadamente 60% dos domicílios em 2021, máxime, em regiões como Norte e Nordeste, onde os índices chegam a 71% e 68%, respectivamente, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2022. Entrementes, o ordenamento jurídico brasileiro possui arcabouço jurídico que determina a proteção aos mais vulneráveis. Objetivo da Constituição Federal, a erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade dependem de ações do poder público que promovam uma igualdade material para que todos tenham as mesmas condições de se desenvolverem, e do fomento à liberdade material, caracterizada pelo exercício da autonomia do indivíduo. Para trilhar este caminho, foi publicada a Lei nº 10.835/2004, que instituiu a renda básica de cidadania, não tendo sido devidamente regulamentada por Decreto do Executivo. Nessa senda, o STF determinou, em sede do Mandado de Injunção nº 7.300, que o governo federal implemente o pagamento da renda básica de cidadania a todos os brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza. Não obstante, em dezembro de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 114/2021, que plasmou no texto constitucional a renda básica familiar aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social. De outro modo, lastreado pelo avanço de políticas neoliberais, o constituinte derivado reformou o texto originário constitucional mais de cem vezes em suas disposições orçamentárias e fiscais. Busca-se, nesta dissertação, jogar luz na Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs um teto de gastos inviabilizando o fomento de políticas públicas e o incremento de programas de transferência de renda, máxime, no contexto de caos socioeconômico vivido em virtude da pandemia da Covid-19. Portanto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: é possível a implementação da renda básica familiar universal que garanta uma existência digna aos mais vulneráveis, reduzindo a desigualdade social e insegurança alimentar, como um caminho à liberdade através do desenvolvimento, à luz de um Estado social? Como hipótese, tem-se que a atuação estatal é fundamental para concretização de direitos sociais, devendo o Estado implementar efetivamente a renda básica universal que garanta a subsistência, desenvolvimento, dignidade humana, liberdade, igualdade e promoção da justiça social. Sem desconsiderar a responsabilidade fiscal, que deve ser aliada à responsabilidade social, sugere-se, como hipótese alternativa, a implementação de uma renda básica familiar nos termos da Constituição: não universal, mas direcionada aos vulneráveis. O financiamento da renda básica se dará através de um novo regime fiscal e aplicação da teoria da tributação ótima. Por conseguinte, o Estado de bem-estar social – conquista histórica da humanidade e refletido na Constituição Econômica brasileira – deve ser mantido alicerçado no princípio da solidariedade e proteção às camadas mais vulneráveis, sendo o programa de renda mínima um caminho viável e sustentável para a geração de um ciclo virtuoso de crescimento econômico, desenvolvimento como liberdade.

Palavras-chave: renda básica familiar; desenvolvimento econômico; dignidade humana; liberdade; justiça social.

ABSTRACT

The social inequality and food insecurity are perennial in Brazilian society, capillarizing our history from colonization to the present day. After a decade of reducing food insecurity rates, through affirmative state benefits income transfer programs, such as the Family Aid Program, Brazil has once again suffered from the return of hunger in Brazilian society, affecting approximately 60% of households in 2021, at most, in regions such as the North and Northeast, where the rates reach 71% and 68%, respectively, as released by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) in 2022. Meanwhile, the Brazilian legal system has a legal framework that determines the protection of the most vulnerable. Purpose of the Federal Constitution, the eradication of poverty and reduction of inequality depend on public power actions that promote material equality so that everyone has the same conditions to develop, and the promotion of material freedom, characterized by the exercise of individual autonomy. To follow this path, the Law nº 10.835/2004 was published, which instituted the basic income of citizens, having not been duly regulated by Executive Decree. In this regard, the STF determined, in Injunction Warrant nº 7.300, that the federal government implement the payment of the citizenship basic income to all Brazilians in situation of poverty and extreme poverty. However, in December 2021, Constitutional Amendment nº 114/2021 was enacted, which embodied in the constitutional text the basic family income for Brazilians in a situation of social vulnerability. Otherwise, backed by the advance of neoliberal policies, the derived constituent reformed the original constitutional text more than a hundred times in its budgetary and fiscal provisions. The aim of this dissertation is to shed light on Constitutional Amendment nº 95/2016, which imposed a spending ceiling, making it impossible to promote public policies and increase income transfer programs, especially in the context of socioeconomic chaos experienced by virtue of the Covid-19 pandemic. Therefore, the following research problem is presented: is it possible to implement a universal basic family income that guarantees a dignified existence for the most vulnerable, reducing social inequality and food insecurity, as a path to freedom through development, in the light of a Social status? As a hypothesis, it is assumed that state action is fundamental for the realization of social rights, and the state must implement a universal basic income that guarantees subsistence, development, human dignity, freedom, equality and the promotion of social justice. Without disregarding fiscal responsibility, which must be combined with social responsibility, it is suggested, as an alternative hypothesis, the implementation of a basic family income under the terms of the Constitution: not universal, but aimed at the vulnerable. The financing of the basic income will take place through a new fiscal regime and application of the theory of optimal taxation. Therefore, the welfare state – a historic achievement of humanity and reflected in the Brazilian Economic Constitution – must be maintained based on the principle of solidarity and protection of the most vulnerable layers, with the minimum income program being a viable and sustainable path for the generating a virtuous cycle of economic growth, development and freedom.

Keywords: family basic income; economic development; human dignity; freedom; social justice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1 – A divergência entre rendas altas e baixas (1980-2018)	37
Figura 2 – A queda da parcela das rendas baixas nos Estados Unidos (1960-2015)	38
Figura 3 – Rendas altas e baixas na Europa (1980-2016)	39
Figura 4 – Os regimes desigualitários no mundo em 2018	41
Figura 5 – Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018	49
Figura 6 – Evolução das bases que compõem a carga tributária (2006/2015)	90

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Gráfico da Insegurança Alimentar no Brasil	50
Gráfico 2 – Divisão da extrema pobreza no Brasil	52
Gráfico 3 – Rendimento médio dos brasileiros empregados	99
Gráfico 4 – Discrepância salarial entre as profissões	100

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
Art(s).	Artigo(s)
CCJ	Centro de Ciências Jurídicas
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (Doença por Coronavírus 2019)
EITC	<i>Earned Income Tax Credit</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFER	Índice Folha de Equilíbrio Racial
Inc(s).	Inciso(s)
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Países Atualmente Desenvolvidos
Par.	Parágrafo
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílios
PPGCJ	Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TTO	Teoria da Tributação Ótima
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNICEF	<i>United Nation Children's Fund</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O MODELO BRASILEIRO DE ESTADO SOCIAL: A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A DESIGUALDADE SOCIAL COMO DESAFIOS BRASILEIROS NO SÉCULO XXI	19
2.1 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL ..	25
2.2 A DESIGUALDADE SOCIAL E O OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE SUA REDUÇÃO	35
2.3 A INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO VIOLADORA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E PROPULSORA DA DESIGUALDADE SOCIAL	46
3 EVOLUÇÃO E FINANCIAMENTO DA RENDA BÁSICA NO BRASIL	60
3.1 A EVOLUÇÃO DA RENDA BÁSICA NO BRASIL: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	67
3.2 O FINANCIAMENTO DA RENDA BÁSICA: UMA ANÁLISE DA EMENDA DO TETO À JUSTIÇA FISCAL SOB A ÓPTICA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E UM “CHUTE À ESCADA” DO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES PERIFÉRICOS	75
3.3 A JUSTIÇA FISCAL COMO FORMA DE FINANCIAMENTO DE UMA RENDA BÁSICA FAMILIAR: UMA PERSPECTIVA PARA A APROPRIAÇÃO DE UMA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E A JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL	85
4 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: GARANTIA DE RENDA BÁSICA FAMILIAR PARA O ALCANCE DAS LIBERDADES INDIVIDUAIS	96
4.1 O IDEAL DE LIBERDADES INDIVIDUAL, POLÍTICA E ECONÔMICA	101
4.2 A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A AUSÊNCIA DE LIBERDADE	109
4.3 A RENDA BÁSICA FAMILIAR COMO UM CAMINHO PARA A LIBERDADE: UMA QUESTÃO DE JUSTIÇA	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social e a insegurança alimentar são problemas perenes da sociedade brasileira. Solucioná-los é uma missão estatal insculpida no texto constitucional através de um compromisso positivo da República Federativa do Brasil, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; bem como promoção do bem comum.

A insegurança alimentar, especificamente, faz parte do cosmo da análise da desigualdade social, visto que a falta de isonomia entre os cidadãos contribui para que alguns não tenham acesso a uma alimentação adequada ou, sequer, à alimentação. Deste modo, faz-se necessário o estudo dirigido para uma alternativa social do cumprimento constitucional desse princípio fundamental.

O estudo das soluções da desigualdade social e da insegurança alimentar passa pelas Ciências Sociais, jogando luz sobre a Ciência do Direito quando se analisam os direitos individuais e sociais, suas garantias e mecanismos jurídicos de proteção estatal às camadas mais vulneráveis da população. A partir dessa problemática, deve o Estado lançar mão de seu poder de império, a fim de cumprir preceitos constitucionais diante dos desafios que lhes são impostos.

Entrementes, a fim de melhor compreender a posição atual da desigualdade, deve-se analisar a conjectura da formação econômica brasileira, que se deu no rastro do expansionismo europeu do século XV em diante. Através de um complexo sistema histórico, sociológico, econômico e político, a economia e a sociedade brasileiras foram marcadas por processos de colonização, miscigenação, imigração e urbanização, posicionando-se, ao mesmo tempo, como exportadora de *commodities* e exposição de sua população à insegurança alimentar.

Na análise da formação econômica brasileira, Furtado (2007) argumenta que, no período colonial, as atividades mercantis do Brasil permaneciam sob estrito controle português, com relativa abertura após a vinda da Coroa para o Brasil, em 1808, entretanto, com drenagem das riquezas à metrópole. Na época do Império, a economia manteve-se agrícola, mas com abertura para novos produtos, como o café, que possibilitou a interiorização do país. Apenas no século XX, o Brasil passou por uma industrialização, em uma tentativa de diversificar sua base econômica.

No século XXI, o Brasil continuou seu caminho do desenvolvimento, lastreado em uma série de desafios. Através da capilarização da internet e de uma nova Revolução Industrial, baseada na inteligência artificial (IA), o século iniciou-se com a esperança de um pleno desenvolvimento do Estado de bem-estar social, levando segurança alimentar e igualdade material. Contudo, em 2008, o mundo fora surpreendido com a maior crise sistêmica do capitalismo: a crise dos *subprimes*, cujos efeitos foram sentidos em diversos países, não sendo diferente no Brasil, dentre eles, o aumento do desemprego e da desigualdade. A retomada econômica, além de não ter sido como esperada, veio acompanhada da desconfiança dos investidores e de uma maior automação à indústria do trabalho.

Em um possível prognóstico, Harari (2016) aduz que, desde o século XIX, os homens e mulheres vêm perdendo seu valor econômico, tornando-se uma classe de “inúteis” e “impregáveis”, indo além do desemprego. O desemprego não deve ser analisado apenas sob os pontos de vista econômico e financeiro da restrição de acesso à renda, mas também sob os pontos de vista social e familiar, como mola propulsora de outras intempéries, como a perda de motivação do trabalho, a perda de habilidades, de confiança e abalo nas relações sociais e familiares.

Atualmente, robôs e computadores assumem o papel dos humanos no cumprimento de tarefas e podem fazê-los ainda mais, uma vez que a inteligência está se desacoplando da consciência. Segundo consultoria da empresa McKinsey, em relatório elaborado por Manyika et al. (2017), o potencial de trabalhos que serão tecnicamente automatizados em 2030 é de 50% (cinquenta por cento), isto é, haverá a eliminação direta de mais de 800 milhões de postos de trabalho. A situação pode se tornar ainda mais grave no cenário pós-pandemia.

A IA, sempre palco de grandes debates, voltou recentemente à tona com o lançamento de uma nova ferramenta de diálogo, denominada de “ChatGPT”. Através de uma arquitetura GPT-3.5, o modelo de linguagem utiliza um banco de dados previamente alimentado de livros, artigos, periódicos, notícias e outros, fazendo um diálogo com o usuário.

Para além dos dilemas éticos, é notório que a IA já tem impactos na sociedade. Há impactos positivos, com a facilidade e inclusão de diversos serviços que influenciam diretamente a melhoria da qualidade de vida. De outro modo, há também os impactos negativos, com as automatizações dos serviços e tarefas, substituindo humanos, aumentando o desemprego e diminuindo a renda.

Mostra-se, assim, que o avanço da tecnologia e as tarefas desempenhadas pelos trabalhadores, divididas em diversas etapas, criaram meios para que os donos dos meios de

produção substituíssem os homens pelas máquinas. A substituição, geralmente, vem sem contrapartida social ao trabalhador, que resta desamparado diante da injusta relação.

Esse processo segue em andamento, havendo uma substituição do homem pela máquina e/ou uma subvalorização do seu salário. O resultado deve acabar sendo a vida através da assistência social. Num prognóstico em que a assistência social é a principal alternativa de sobrevivência, o Estado deve ter cada vez mais importância na economia. A situação é ainda mais agravada em países em desenvolvimento, como o Brasil, em que há um fluxo de transformação do trabalhador, sujeito de direitos, em um empresário de si próprio, com um discurso pseudomeritocrático que disfarça a perda de garantias trabalhistas e direitos sociais básicos.

Dentro desse contexto histórico e social, o crescimento da pobreza no país chama a atenção das autoridades e dos cidadãos. A pobreza no Brasil não é uma questão nova, tendo sua estrutura sido formada no decorrer dos séculos. Fundamental para a compreensão atual sobre essa questão, a obra de Gilberto Freyre, “Casa-Grande e Senzala”, é perene e descreve a formação das conjecturas raciais brasileiras. O autor busca mostrar como o latifúndio e a escravidão eram estruturas que se replicavam, fazendo com que os pobres sempre fossem deixados de lado na definição de políticas públicas. Acrescentam-se outras obras de relevante valor nacional e no âmbito da América Latina, como as obras de Furtado (1999; 2007) e Galeano (2021), que mostram a formação econômica do Brasil e de países latino-americanos periféricos ao capitalismo e dependentes de políticas públicas sociais para alcançarem um desenvolvimento pleno.

Diante do desafio econômico que está por vir – no que diz respeito aos problemas sociais do Brasil –, muitas medidas são pensadas no bojo do próprio sistema capitalista, vertente econômica adotada pela Constituição brasileira, que visa manter sua viabilidade. Uma delas é a proposta da criação de uma renda básica. A ideia de renda regular e indistinta está ligada ao preceito constitucional da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III (Brasil, 1988).

A propósito, o debate de uma renda básica foi tema do período eleitoral brasileiro de 2022, quando os candidatos sustentaram uma forma de garantir a dignidade através de políticas públicas positivas. Ainda não superado o período pandêmico, a relação Estado-Sociedade torna-se frágil, criando a oportunidade para se discutir com mais profundidade o tema em deslinde.

É de se considerar, contudo, que o tema não é novidade. A legislação pátria determina, no artigo 2º, inciso I, da Lei nº 10.835/2004, que institui a renda básica de cidadania, que o

governo federal defina o valor a ser implementado (Brasil, 2004). Diante da omissão do Poder Público, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Injunção nº 7.300, determinou que o governo federal implementasse, em 2022, a renda básica para cidadãos de vulnerabilidade econômica (Brasil, 2021a).

O passado recente brasileiro, nas últimas décadas, conseguiu ser destaque no mundo pelo combate à fome e à pobreza. Com esteio no Programa Bolsa Família, o Estado brasileiro conseguiu transferir renda aos mais pobres, fazendo com que estes pudessem ter a chance de quebrar um ciclo de pobreza. No entanto, a falta de investimento público no programa fez com que este fosse perdendo força, e o valor pago, deteriorando-se com perdas inflacionárias.

Em uma evolução contínua, sobreveio, em 2021, a Emenda Constitucional nº 114, constituindo a renda básica familiar como direito social garantido a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2021b). A renda básica, cujo conceito inicial é de ser incondicional e universal (Parijs; Vanderborght, 2018), passou, então, a ser discutida de forma condicional, dada a realidade econômica brasileira, devendo ser paga a pessoas que atendessem a determinados requisitos, auferidos por agentes públicos.

Nessa esteira, é sabido que o desenvolvimento econômico é um dos caminhos precursores para o desenvolvimento social e o alcance das liberdades individuais do indivíduo. A segurança protetora fornecida pelo Estado, por meio de igualdades materiais, deve-se dar através de garantias que sejam inclusivas e façam com que vulneráveis possam participar ativamente da economia.

Depreende-se, portanto, que a verdadeira liberdade só é possível mediante igualdade de condições alcançada pelo desenvolvimento econômico, passando, invariavelmente, por uma renda mínima que garanta, ao cidadão, o mínimo fundamental para a sua subsistência, doutrinariamente chamado de “mínimo existencial”.

Entendimento semelhante foi sedimentado pelo STF, ao julgar o Mandado de Injunção nº 7.300/2021, que determinou ao governo federal a implementação de uma renda mínima de cidadania. Para o Ministro Relator, a privação de acesso à renda mínima é também uma privação de acesso à própria liberdade em si (Brasil, 2021a).

Em contraponto, o Estado está sempre diante de demandas que requerem recursos finitos, uma vez que até o próprio direito tem limites e, via de regra, não há princípio absoluto. Destarte, foram desenvolvidos conceitos como o da reserva do possível, que está ligado à tendência do intérprete de negar o caráter vinculado da norma, distorcendo a força normativa da Constituição diante de excessos irrealizáveis, cumprindo a ordem constitucional em sua extensão possível.

Apesar de ser colocado como limitador das políticas públicas, as decisões do STF vêm mitigando a reserva do possível, com o entendimento que tal teoria é inaplicável em face de injusto inadimplemento de deveres constitucionais impostos ao Estado. A destinação de recursos públicos sempre escassos deve ser fundada na dignidade da pessoa humana, e a alegação da cláusula da reserva do possível não resiste frente ao mínimo existencial, que subsiste de direitos sociais básicos, como saúde, educação, assistência social, moradia, alimentação e segurança.

O exercício da cidadania está intimamente ligado aos direitos humanos. Em que pese estes serem distintos dos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana continua sendo base para ambos. A prática da cidadania é a consciência de que direitos e obrigações sejam colocados em prática, para que a sociedade possa desfrutar dos direitos humanos.

Sob outra perspectiva, o mínimo existencial, no atual cenário brasileiro, vem sendo cada vez mais mitigado em face da reserva do possível, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional de nº 95, de 2016, chamada “Emenda do Teto”, que instituiu novo regime fiscal no orçamento da União por um período de 20 (vinte anos). Na prática, essa Emenda tende a inviabilizar a concretização de políticas públicas e a efetivação da cidadania e dos direitos humanos.

A expectativa do governo brasileiro, quando da promulgação da referida Emenda Constitucional nº 95/2016, era a de que o Estado pudesse obter um maior superávit e deixar o caminho livre para a iniciativa privada, que poderia atuar com investimentos, gerando emprego e renda.

Contudo, os resultados da promulgação da Emenda do Teto não vieram ao longo dos anos que a sucederam. Ao mesmo tempo, ainda que não se possa traçar um nexo de causalidade clarividente neste momento, o número de desempregados e pobres tiveram uma alta taxa, além da volta do país ao mapa da fome, aumentando a insegurança alimentar.

Aliás, desde a promulgação da Emenda nº 95/2016, há questionamentos sobre sua constitucionalidade material e se ela conseguiria trazer o Brasil aos trilhos do desenvolvimento econômico. Não obstante o fato de já se ter passado algum tempo desde a sua promulgação, atualmente ainda se discute a efetividade dessa Emenda, estando o governo negociando uma nova regra constitucional de um arcabouço fiscal e tributário, que substitua, eficazmente, a Emenda do Teto. Para opiniões contrárias, a coerção de um teto como fora imposta inibe a capacidade do Estado em investir para promover igualdade material.

A promoção da igualdade social e a erradicação da pobreza e da marginalidade são fundamentos constitucionais, adotados na Constituição Econômica de 1988. As Constituições

elaboradas após as grandes guerras trazem consigo algumas características semelhantes, como a proclamação de direitos fundamentais – ou direitos humanos, no plano internacional – ligados ao princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Essas Cartas são, nos ensinamentos de Bercovici (2005): sociais, programáticas e econômicas. Por serem econômicas, elas têm funções sociais a serem cumpridas, como a promoção do desenvolvimento nacional fundamentado, também, na dignidade da pessoa humana.

Diante desse panorama, a implementação de uma renda básica familiar, protegendo o mínimo existencial, passa pelo Direito Tributário. Isto, porque o Direito Tributário é um ramo do Direito Público que pode ser considerado a base do Estado Social, uma vez que ele tem a função de instituir tributos para o financiamento da máquina pública e o desenvolvimento de políticas sociais que buscarão satisfazer os objetivos, diretrizes e garantias da Constituição Federal.

Fundado na premissa de que o sistema constitucional é voltado ao bem-estar social, com valorização da dignidade humana e objetivo de reduzir as desigualdades sociais, o legislador brasileiro deve promover a busca dos ditames constitucionais de capacidade contributiva e igualdade material tributária, meios pelos quais se pode alcançar uma justiça fiscal, cujo superávit, por sua vez, poderá ser utilizado como financiamento de um programa de renda básica familiar, um programa permanente de transferência de renda em busca de uma justiça social.

Tem-se, então, a seguinte questão de pesquisa: é possível a implementação da renda básica familiar universal que garanta uma existência digna aos mais vulneráveis, reduzindo a desigualdade social e a insegurança alimentar, como um caminho à liberdade através do desenvolvimento, à luz de um Estado social?

Como hipótese, tem-se que a atuação estatal é fundamental para concretização de direitos sociais constitucionais; assim, deve o Estado brasileiro atuar de modo positivo na regulamentação e implementação de uma renda básica universal sem deixar de lado outros direitos sociais, pois, através do acesso à renda, o cidadão pode quebrar um ciclo intergeracional de pobreza, diminuindo a desigualdade social e a insegurança alimentar. Entretanto, uma segunda hipótese se dá diante da necessidade de um equilíbrio fiscal capaz de sustentar programas sociais; assim, a renda básica pode ser implementada de modo não universal, mas para grupos mais vulneráveis, analisados sob a perspectiva de um Estado fiscal e social.

As alternativas para implementação da renda básica familiar estão dispostas ao longo do texto. A primeira alternativa é a da revogação da Emenda do Teto e implementação de uma

nova regra fiscal, caminho parcialmente adotado pelo governo brasileiro, que encaminhou ao Congresso Nacional uma nova proposta de arcabouço fiscal em substituição à Emenda do Teto. Tal revogação busca dar mais recursos ao governo brasileiro para investir e dar efetividade ao programa de renda básica familiar.

A segunda alternativa é a de que o governo promova uma reforma tributária capaz de tributar progressivamente patrimônio e renda no país, em busca de um caminho de justiça fiscal e social. O aumento da arrecadação tributária, além de promover uma justiça fiscal, criaria margem para a implementação de um programa de renda básica familiar. Tal proposta encontra respaldo na Teoria da Tributação Ótima, que será mais bem delineada no corpo da dissertação.

Ademais, a implementação de uma renda básica familiar teria o condão de dar dignidade aos mais vulneráveis, com um acesso à renda para participação da economia e proteção ao trabalho, que vem cada vez mais automatizado. Partindo da análise da dignidade da pessoa humana como fundamento constitucional e dos direitos sociais necessários à sua efetiva implementação, mediante análise do Direito Econômico, Fiscal e Tributário, à luz da perspectiva desenvolvimentista e de justiça social, reforça-se, a partir das premissas expostas, a ideia de que o Estado brasileiro deve atuar com políticas públicas de promoção social e acesso à renda.

Neste estudo, tem-se como objetivo geral: analisar a possibilidade de implementação da renda básica familiar universal que garanta uma existência digna aos mais vulneráveis, reduzindo a desigualdade social e a insegurança alimentar, como um caminho à liberdade através do desenvolvimento, à luz de um Estado social.

Desse objetivo geral, desdobram-se os seguintes objetivos específicos: I. Discorrer acerca do modelo brasileiro de estado social, levando-se em consideração os desafios relacionados à insegurança alimentar e à desigualdade social no contexto brasileiro; II. Contextualizar a evolução e o financiamento da renda básica no Brasil; e III. Compreender o desenvolvimento como liberdade, tendo em vista a garantia de renda básica familiar para o alcance das liberdades individuais.

A dissertação é monográfica, de caráter eminentemente didático e argumentativa, porquanto nela há interpretação das informações coletadas pelo pesquisador, não havendo uma pesquisa pura ou aplicada, com informações de campo. Com estudo teórico, de natureza reflexiva e sistematizada com ordenação e interpretação de dados, a dissertação visa contribuir para a reflexão, envolvendo solução dos problemas da desigualdade social e insegurança alimentar com uma proposta de renda básica familiar.

A metodologia da pesquisa, de cunho qualitativo, é instrumentalizada pela análise bibliográfica de artigos, periódicos, livros, dados e demais publicações em áreas do direito, economia, sociologia e política, dado o caráter interdisciplinar da investigação. São analisados temas, sob uma perspectiva histórica e comparativa com outras legislações, que versam sobre a importância de uma renda básica familiar atrelada à dignidade da pessoa e à responsabilidade do poder público em desenvolver políticas públicas que possam prover um mínimo existencial em um Estado fiscal.

Por meio do método de abordagem, de caráter dedutivo, busca-se explicar o conteúdo de suas premissas, sustentando-se, por sua vez, a conclusão da pesquisa. Nesse caso, a partir da análise bibliográfica, parte-se do pressuposto de que a realização de direitos sociais com o acesso à renda proporcionado pelo objeto de estudo, isto é, a renda básica familiar, sustenta o Estado de bem-estar social quando promove o desenvolvimento econômico.

A coleta de dados bibliográficos contribui para se chegar a uma conclusão acerca da situação atual do Brasil no que diz respeito à desigualdade social. Assim, levantado o contexto histórico da desigualdade brasileira, pretende-se concluir pela sua redução através de políticas afirmativas que promovam uma renda mínima, permeando os tecidos mais vulneráveis da sociedade.

Após a introdução, no capítulo 2, é abordado um histórico da desigualdade social brasileira. Partindo-se do pressuposto de que o constituinte originário optou por um Estado de bem-estar social, que protege os mais vulneráveis, nesse capítulo se busca mostrar o histórico e a atual condição da desigualdade social. Ademais, são analisados os desafios sociais enfrentados pelo Brasil neste século, jogando luz sobre a desigualdade social perene e a insegurança alimentar, que voltaram a crescer após anos de declínio. A situação chama a atenção pelo aumento do número de pessoas sem corolário constitucional à dignidade da pessoa humana e como a Constituição Federal ordena a erradicação da pobreza, passando, necessariamente, pela segurança alimentar.

Analisa-se também a Constituição Econômica de 1988 e a evolução do Estado liberal ao Estado Social na doutrina do jurista Bonavides (2004). Alicerçado em teóricos como Bercovici (2005), Grau (2010) e Canotilho (2000), nesse capítulo se busca mostrar, ainda, que a Ordem Econômica brasileira é pautada nos desenvolvimentos social e econômico, fundamentos contrários ao neoliberalismo desenfreado, que é capilar ao sistema jurídico-normativo brasileiro.

No capítulo 3, analisa-se o instituto da renda básica a partir do seu histórico no Brasil, seus exemplos nesse país e no mundo, assim como seu financiamento. Nessa senda,

analisando-se casos concretos de implementações ao redor do mundo, busca-se mostrar vantagens e desvantagens de programas, como o imposto de renda negativo, a dotação básica, o crédito fiscal por remuneração recebida, os subsídios salariais, o emprego garantido e a redução de jornada de trabalho. Ademais, no terceiro capítulo, busca-se fazer uma análise do histórico dos programas de transferências de renda brasileiros, máxime, Fome Zero e Bolsa Família.

Por conseguinte, busca-se discutir e propor formas de financiamento para a implementação de um programa de renda básica familiar à luz das reformas constitucionais, que frequentemente promovem emendas orçamentárias. Com uma análise aprofundada da Emenda nº 95/2016, que instituiu um teto constitucional de despesa, nesse capítulo se discute, ainda, a constitucionalidade material dela e a necessidade de uma justiça fiscal efetiva além do ordenamento jurídico.

Por fim, no capítulo 4, analisa-se o tema do desenvolvimento como liberdade, sendo a renda básica familiar um meio para o alcance das liberdades individuais. A liberdade, analisada sob as óticas política, econômica e individual só pode ser alcançada mediante uma situação de desenvolvimento que promova equidade de condições e segurança alimentar.

2 O MODELO BRASILEIRO DE ESTADO SOCIAL: A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A DESIGUALDADE SOCIAL COMO DESAFIOS BRASILEIROS NO SÉCULO XXI

A Constituição do Estado é a sua lei fundamental, definida como um sistema de normas jurídicas escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, do seu governo, modo de aquisição e exercício do poder, estabelece seus órgãos e limites de atuação, bem como os direitos fundamentais e respectivas garantias do homem (Silva, 2005).

Em uma análise do histórico político das Constituições brasileiras, Silva (2005) destaca o início do período republicano com a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, quando se optou por um presidencialismo à moda norte-americana, equilibrado em um sistema de freios e contrapesos e com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário harmônicos e independentes entre si.

A Constituição deve, em tese, refletir os valores do seu povo. Ela não é um mero documento cuja validade não seja extraída daquilo o que vive seu povo, devendo ser analisada sob os contextos histórico e político que a precedem. Portanto, analisar a Constituição Federal de 1988 e seus direitos sociais pressupõe uma análise da história republicana brasileira.

A chamada “Primeira República”, conhecida como “República Café com Leite” – devido a seus Presidentes alternarem suas origens entre São Paulo, produtor de café, e Minas Gerais, produtora de leite – teve sua origem no fim da Monarquia e no movimento abolicionista, que sancionou o fim da escravidão no Brasil em 1888, um ano antes da instauração da República (Schwarcz; Starling, 2018).

Deve-se atentar para a ideia de que a origem da República brasileira trouxe fatos e condições que implicaram a atual formação econômica e social do país. Segundo o que Schwarcz e Starling (2018) explicam, com o fim da escravidão e consequente desorganização do sistema de mão de obra, uma série de esforços foi feita para atrair imigrantes para trabalharem no Brasil, sobretudo, os europeus, em uma tentativa de “embranquecer” a população brasileira.

Além da imigração, houve o movimento de urbanização e o início da industrialização brasileira. No período de 1880 até 1930, a população brasileira teve um crescimento médio de 2,5% (dois vírgula cinco por cento) ao ano enquanto cidades com até 50 (cinquenta) mil habitantes cresceram 3,7% (três vírgula sete por cento) ao ano; e cidades com mais de 100 (cem) mil habitantes cresceram 3,1% (três vírgula um por cento) ao ano, ou seja, em taxa superior ao crescimento da população brasileira. De 1889 a 1910, a população rural brasileira

decreceu 2,2% (dois vírgula dois por cento) e a urbana aumentou 6,8% (seis vírgula oito por cento), revelando uma tendência de urbanização aliada à industrialização de 150 (cento e cinquenta) fábricas em 1888 para 3.410 (três mil quatrocentas e dez) em 1907 (Schwarcz; Starling, 2018).

Infere-se dos dados acima citados que a imigração europeia teve fator preponderante na industrialização do país e, consequente, na urbanização. Não se pode perder da memória, no entanto, o passado escravocrata brasileiro e a necessidade de se “importar” mão de obra com a conclusão do não acolhimento da população negra no mercado de trabalho à época.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que a urbanização e a industrialização transformavam o ambiente das cidades, encontravam-se presentes a repressão, falcaturas políticas, aplicação de medidas racistas e expulsão da pobreza para as laterais da cidade, abrindo espaço para a institucionalização do Estado republicano e luta por melhores condições de trabalho (Schwarcz; Starling, 2018).

A alternância de poder entre os Estados de Minas Gerais e São Paulo, característica do poder oligárquico na República Velha, foi interrompida pelo então Presidente Washington Luís, que fora apoiado por São Paulo, que havia apoiado outro político paulista, Júlio Prestes, tendo este vencido as eleições de 1930, com nítidas suspeitas de fraude e suborno, o que agravaria a insatisfação popular com a situação econômica e falta de alternância de poder (Schwarcz; Starling, 2018).

A situação política, no entanto, não se distingue da situação jurídica. Isto, porque, foi nesse contexto político do final da República Velha, em que a população brasileira já estava urbanizada, em processo de ascensão da industrialização e abertura política, que houve uma saturação da concentração de poder entre oligarcas do país.

A consequência foi uma revolução político-social, a chamada “Revolução de 1930”. Sustentada pela “Aliança Liberal” – coalizão política que buscou enfrentar oligarcas da República Velha e trazer direitos sociais ao Brasil, como jornada de trabalho de oito (oito) horas, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho feminino e infantil, entre outros – a Revolução de 1930 impediu que Júlio Prestes assumisse o poder, dissolvendo o Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Municipais, centralizando o poder e culminando na promulgação da Constituição de 1934 (Schwarcz; Starling, 2018). Sobre esta Constituição, as autoras assim argumentam:

A nova Constituição refletia os esforços modernizadores e democratizantes dos deputados – a racionalização da autoridade, a manutenção do federalismo, o reforço para o desenvolvimento das instituições políticas, a inclusão de novos setores sociais

por meio de um processo eleitoral mais alargado. Mas ela também expunha os limites dessa mesma República, que continuavam em vigência após 1930: conservou inalterada a estrutura agrária do país e manteve o trabalhador rural fora da legislação do trabalho. Os analfabetos foram excluídos do processo eleitoral, e os imigrantes foram submetidos a uma política restritiva em suas garantias individuais, que permitia ao Estado expulsar os estrangeiros considerados politicamente perigosos à ordem pública ou aos interesses nacionais (Schwarcz; Starling, 2018, p. 367).

Após a I Guerra Mundial, em 1918, alguns partidos políticos de diversas partes no mundo assumiram uma posição fascista, barulhenta e virulenta. Não foi diferente no Brasil, tendo surgido a Ação Integralista Brasileira, que buscou enfrentar o partido comunista. Tal contexto político conduziu à revogação da Constituição de 1934 e outorga da Constituição de 1937, que buscou fortalecer o Poder Executivo – através da edição de decretos-leis – em detrimento do parlamento nacional, trazendo poderes ditatoriais ao Presidente da República (Silva, 2005).

Para explicar a outorga da Constituição de 1937, ocorrida em 10 de novembro, Schawarcz e Starling (2018) relembram que nesse dia Getúlio Vargas cercou o Congresso, mandando seus membros para casa e colocando a Polícia Militar nas ruas para garantir a ordem vigente. Com características autoritárias e fascistas europeias, a Constituição de 1937 centralizou o poder nas mãos de Getúlio Vargas, sendo denominada, posteriormente, de “Constituição Polaca”, termo que faz menção à Constituição polonesa de 1935.

Para fundamentar a Constituição de 1937, Getúlio Vargas utilizou em seus “considerandos” (preâmbulo) a ameaça comunista, a defesa da paz, a segurança e o bem-estar do povo, assim como o caos político e cultural em que vivia a sociedade brasileira, com um caldeirão de ideologias políticas:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade,

decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País (Brasil, 1937).

Outrossim, a Constituição Polaca atacou direitos e garantias individuais, estabeleceu a censura prévia, restringiu direitos trabalhistas e possibilitou intervenção direta nos estados e municípios. Da leitura do artigo 9º, verifica-se, *ab initio*, um rol exemplificativo de possibilidades de intervenção, uma vez que na alínea “c” se estabelece a possibilidade de intervenção por “qualquer motivo” que impeça o Poder de funcionar.

Constata-se, ainda, a proibição da greve, por ser recurso antissocial nocivo ao trabalho e ao capital, incompatível com os interesses de produção nacional (art. 19, par. único), em que pese a instituição da Justiça do Trabalho (art. 19, *caput*). A censura foi utilizada no artigo 122, curiosamente chamado de “direitos e garantias individuais”, como meio de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, aliada a outras medidas que pudessem impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e bons costumes.

O fascismo europeu levou o mundo a um novo conflito bélico, que culminou na vitória dos Aliados contra os nazistas e fascistas. Terminada a II Guerra, o Brasil, que participou ao final da guerra ao lado dos Aliados contra as ditaduras nazifascistas, teve seu ambiente interno contagiados por movimentos de redemocratização que exigiam mais direitos e garantias, destarte, voltando-se às fontes formais das Constituições democráticas de 1891 e 1934, com olhos para o futuro da proteção social, sendo promulgada a Constituição de 1946 (Silva, 2005).

Durante 8 (oito) meses, o Congresso reuniu-se na qualidade de Assembleia Constituinte, entregando uma nova Constituição, em 18 de setembro de 1946. A nova Carta Magna manteve as conquistas sociais dos anos de 1930, repondo a exigência da democracia e do exercício de direitos políticos. Schawarcz e Starling (2018) afirmam que a Constituição de 1946 serviu de norte para o país e imputou um ritmo democrático à vida pública nacional.

Cotejando o texto constitucional de 1946, em uma análise comparativa com a Constituição de 1937, constata-se um retorno democrático, com uma não intervenção direta da união nos outros entes federados e limitações ao poder do Presidente (arts. 7º e 9º). Quanto à liberdade, direitos e garantias individuais, a liberdade foi consagrada como direito inviolável, sendo a censura permitida apenas em hipóteses descritas por lei, conforme se extrai do trecho a seguir:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe (Brasil, 1946).

Nesse esteio democrático, o Brasil seguiu até um novo período de convulsão social, quando passou a dominar o poder militar, inicialmente, por meio da expedição do Ato Institucional (AI), de 9 de abril de 1964, que manteve a ordem democrática vigente, mas impôs várias cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos. Posteriormente, houve o AI nº 2, o AI nº 3 e o AI nº 4, tendo este último regulado a Constituição de 1967 (Silva, 2005).

Da leitura da Constituição de 1967, depreende-se a manutenção do sistema presidencialista, mas com um aumento dos poderes do Poder Executivo (Capítulo VII), excluindo-se a votação popular, substituindo-a por eleição indireta através de um Colégio Eleitoral (art. 76). Muito embora o seu texto não tenha dado nenhuma guinada na estrutura do texto constitucional de 1946, a Carta de 1967 foi bastante alterada pelos Atos Institucionais, que possuíam o condão de alterar, materialmente, o corpo do texto constitucional.

Por fim, no auge do período militar, foi editado o AI nº 5, de dezembro de 1968, que rompeu, mais uma vez, com a ordem constitucional, sendo o instrumento mais autoritário da história política do país de que se tinha notícia até então. Em seus “considerandos”, o Presidente da República, ouvido o Conselho Nacional de Segurança Nacional, argumentou o combate à subversão e às ideologias contrárias ao povo brasileiro, buscando uma reconstrução econômica, financeira, política e moral do país. De modo unilateral, o regime militar manteve a Constituição de 1964, mas com alterações substanciais promovidas pelo AI nº 5.

Dentre as alterações, chama a atenção o poder do Presidente para decretar recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, independente de estado de sítio, dando todas as competências do Legislativo ao Poder Executivo (art. 2º).

Ademais, o referido AI dava poderes ao Presidente para decretar intervenções nos estados e municípios sem quaisquer limitações previstas na Constituição de 1967 (art. 3º). A suspensão dos direitos políticos veio plasmada no artigo 5º, com as consequentes suspensões de *habeas corpus* (art. 10) e de apreciação judicial de atos administrativos da Presidência da República, cuja finalidade fosse alcançar os objetivos do AI nº 5 (art. 11).

Para Silva (2005), o AI nº 5 rompeu com a ordem constitucional, pois, após a sua publicação, mais de uma dezena de atos complementares e decretos-leis sobrevieram, impossibilitando até mesmo o então Presidente em Exercício, Artur da Costa e Silva, de continuar governando. O referido AI desaguou, por conseguinte, no AI nº 12, em agosto de 1969, que atribuiu o exercício do Poder Executivo aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, que complementaram um preparo de um novo texto constitucional, promulgado em 17 de outubro de 1969 como “Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967.

Não obstante tenha sido promulgada sob a denominação de Emenda Constitucional, uma análise teórica e técnica conclui que não se tratava de um mecanismo constitucional reformador, mas, sim, materialmente, de uma nova Constituição, que fortaleceu o poder presidencial e restringiu a liberdade individual.

A abertura de movimentos democráticos a partir do final da década de 1970 fez instaurar a Assembleia Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987, e a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. O novo texto tinha a missão de encerrar a ditadura, o compromisso de assentar as bases para a afirmação da democracia no país, criar instituições sólidas para o reconhecimento dos direitos e das liberdades, com um olho no futuro que firmasse um sólido compromisso democrático e social (Schwarcz; Starling, 2018). Nascia, assim, a “Constituição Cidadã” da República Federativa do Brasil.

Sob a perspectiva do histórico das Constituições brasileiras pós-republicanas, vê-se, em apertada síntese, que os direitos sociais apareceram com maior destaque pela primeira vez na Constituição de 1934, tendo perdido força na de 1937, durante o regime do Estado Novo, de Getúlio Vargas. Na Constituição de 1946, os direitos sociais voltaram a ter força no ordenamento jurídico brasileiro. As Constituições do regime militar, em que pese não terem expurgado os direitos sociais de forma explícita, enfraqueceram demasiadamente os direitos individuais e políticos, resvalando-se nos direitos sociais, como, por exemplo, no enfraquecimento dos sindicatos que estavam limitados de atuarem na valorização do direito do trabalhador.

Com objetivo de alterar substancialmente a sociedade brasileira, a nova Carta Constitucional, de 1988, plasmou relações sociais, políticas e econômicas que promovessem uma proteção social a todos os brasileiros, em especial, aos mais vulneráveis. Direitos trabalhistas, como jornada de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, seguro-desemprego e férias remuneradas associaram-se a direitos políticos que empoderaram o cidadão com “remédios” constitucionais e direitos de petição para buscarem do poder público a

concretização do texto constitucional. Ademais, pela primeira vez o constituinte trouxe como fundamento a “dignidade da pessoa humana”, passando a ser um dos pilares do texto constitucional a orientar toda a legislação, jurisprudência e políticas públicas a serem desenvolvidas.

Portanto, a Constituição Federal prevê, em uma interpretação teleológica, que o cidadão é detentor de uma liberdade e uma igualdade não meramente formais, como a garantia de “ir e vir”; ou seja, que todos os indivíduos não devam ter tão somente a mesma garantia, mas, sim, uma liberdade e uma igualdade materiais, de maneira que as pessoas possam exercer em condições isonômicas seus direitos e garantias. É a construção dessa liberdade e igualdade materiais que o texto jurídico impõe como obrigação ao Estado de cunho social, conforme será exposto a seguir.

2.1 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL

Na doutrina do liberalismo, o Estado sempre foi um fantasma que amedrontava o indivíduo, restringindo a liberdade, que era inerente ao ser humano, e impedindo que ele pudesse comercializar, tendo a vida limitada por um poder absoluto e soberano. Destarte, entre a liberdade e o absolutismo do monarca, nasce a noção de “Estado de Direito”, isto é, um Estado que promova garantias de direitos fundamentais e que seja pautado pela legalidade, por meio da burguesia revolucionária, consolidando o Estado liberal (Bonavides, 2004).

Barroso (2022) identifica o Estado de Direito como um Estado de legalidade, no qual se observam a Constituição e as leis. Característica indispensável ao Estado de Direito é o respeito às regras do jogo, não se admitindo privilégios e exigindo-se do poder público transparência em seus atos e na punição de quem descumpre o jogo democrático. Muito embora a expressão possa denotar qualquer tipo de legalidade – mesmo que autoritária ou discriminatória –, a cultura constitucional contemporânea, de matriz pós-positivista, agrega a essa noção valores éticos de legitimidade e de justiça.

Seguindo a linha de raciocínio do autor supracitado, com o pano de fundo da Revolução Francesa, a burguesia passou a governar a Europa, tendo o comércio como um de seus marcos legais. A respeito disso, a presença de um Estado forte somente atrapalharia o desenvolvimento do comércio, motivo pelo qual a liberdade foi o princípio mais agraciado naquele momento da Revolução Francesa – com esboço na separação entre os poderes – em que cada homem era livre para realizar o negócio que fosse necessário.

Contudo, a almejada liberdade econômica levou, invariavelmente, a situações de desigualdade social e arbítrios por parte da própria burguesia. A Revolução Industrial precificou a vida humana, tornando-a descartável e somente útil aos interesses da indústria. Em que pese a Revolução Russa ter chamado a atenção da burguesia para a classe trabalhadora, a burguesia só abriu os olhos para as discrepâncias sociais geradas pelo liberalismo no contexto das grandes guerras mundiais (Bonavides, 2004).

Encalçado nas doutrinas socialistas, o liberalismo é superado pelo Estado social – não socialista. O Estado social continua sendo um burguês; todavia, a burguesia – classe dominante – renuncia uma parte do que possui, distribuindo-a entre a classe operária, a fim de mantê-la sobre controle. A esse respeito, Bonavides (2004, p. 186) assim complementa:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria [...], em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual. Nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.

Por conseguinte, Canotilho (2000) aduz que o Estado liberal é um “estado de direito”, por meio de garantias individuais de liberdade. Contudo, não descarta sua evolução a um “Estado constitucional”, que é democrático e de direito, com a proteção social para que a liberdade possa ser garantida, não apenas mediante a ausência do Estado, mas mediante sua presença, com a promoção de políticas públicas.

A evolução do Estado liberal para o Estado social deve ser interpretada, dessarte, como um procedimento histórico e político, ocorrida durante o século XX, no contexto da consolidação da industrialização, automação e grandes guerras. O Estado liberal, sustentado em máximas liberdades negociais à burguesia e mínima proteção social aos trabalhadores, é substituído por um Estado social que visa dar garantias mínimas de proteções sociais aos trabalhadores e cidadãos, por meio de políticas públicas que visem reduzir a desigualdade social existente.

Kerstenetzky (2012) utiliza o conceito de bem-estar social como o bem-estar dos membros da comunidade, garantido por meio de serviços sociais organizados pelo Estado. Seu objetivo é a promoção de direitos sociais, ou seja, aqueles que “representam um direito absoluto a certo padrão de civilização que é condicional apenas à contrapartida de obrigações gerais da cidadania” (Kerstenetzky, 2012, p. 27).

Assim, constata-se que é através da evolução da sociedade – que parte de um Estado absolutista para o liberal, e deste para o social –, que o cidadão tem suas necessidades e anseios atendidos. A partir do momento que a liberdade individual, inclusive de negociar, é alcançada, é imprescindível que se promova uma equidade social, com distribuição proporcional da riqueza, para que se possa manter a viabilidade do Estado *per se*.

Com a advento do Estado de bem-estar social, a promoção da redução da desigualdade passa a exercer enorme relevância no contexto das políticas públicas, pois a liberdade só existe de fato quando o ser humano pode fazer escolhas básicas, sendo o combate à desigualdade um mínimo existencial para o exercício de sua dignidade e liberdade.

O conceito original de “mínimo existencial” foi inicialmente desenvolvido pelo Tribunal Constitucional Alemão, tendo, posteriormente, corrido o mundo. Assim, conceitua o mínimo existencial como “um conjunto de direitos sociais que são materialmente fundamentais e, conseqüentemente, devem ser exigidos do Estado.” (Barroso, 2022, p. 202). Por tal razão, a Constituição Federal, ao adotar um capítulo para Direitos Sociais, abre um leque à jurisprudência constitucional para pautar o tema do mínimo existencial à luz da situação de vulnerabilidade social vivida pelo país.

O mínimo existencial está no núcleo essencial dos direitos sociais e econômicos. Sua função é esboçar a intervenção estatal no plano econômico-social, visando propiciar uma distribuição igualitária de recursos e oportunidades. O mínimo existencial visa privilegiar a igualdade material ou substantiva, e é pressuposto ao exercício da autonomia, porquanto para ser livre e capaz de exercer plenamente a cidadania o indivíduo deve ter as pré-condições de direitos fundamentais mínimas necessárias indispensáveis à sua existência física e psíquica (Barroso, 2022).

Por outro lado, a “reserva do possível” ocorre quando da impossibilidade fática ou jurídica, dentro dos limites dos operadores do Direito, devendo o intérprete da norma declarar tal situação, de modo que a norma deixe de ser aplicada no todo ou em parte por esse fundamento, mas não por falta de normatividade (Barroso, 2022).

Todavia, apesar de sua existência e reconhecimento por parte do Judiciário brasileiro, ela não pode ser invocada como uma justificativa de não cumprimento de preceitos constitucionais obrigatórios. Reconhecendo-se que o Estado possui limitações financeiras e orçamentárias, o Poder Judiciário tem reconhecido que as demandas sociais não podem ser atendidas de maneira uniforme e com o imediatismo que a urgência requer.

Entretanto, não pode o poder público utilizar a reserva do possível como desculpa genérica, pois, para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a tese da reserva do possível

assenta-se na ideia de que a obrigação impossível não pode ser exigida, de modo que a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser uma mera falácia. Portanto, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação de direitos fundamentais, porquanto a democracia não se restringe ao processo eleitoral, sendo, também, a realização de direitos fundamentais. É o que se depreende do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. DIREITO SUBJETIVO. RESERVA DO POSSÍVEL. TEORIZAÇÃO E CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA. ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA. PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL. ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES DO STF E STJ. 1. **A tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (Impossibilium nulla obligatio est - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia.** 2. Todavia, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez. Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo. 3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade. 4. **É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterir-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais.** Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia. 5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial. 6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social. 7. Sendo assim, não fica difícil perceber que dentre os direitos considerados prioritários encontra-se o direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de ser um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, através da ação e do discurso, programar a vida em sociedade. 8. A consciência de que é da essência do ser humano, inclusive sendo o seu traço característico, o relacionamento com os

demais em um espaço público - onde todos são, in abstrato, iguais, e cuja diferenciação se dá mais em razão da capacidade para a ação e o discurso do que em virtude de atributos biológicos - é que torna a educação um valor ímpar. No espaço público - onde se travam as relações comerciais, profissionais, trabalhistas, bem como onde se exerce a cidadania - a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, o torna dependente das forças físicas para continuar a sobreviver e, ainda assim, em condições precárias. 9. Eis a razão pela qual o art. 227 da CF e o art. 4º da Lei n. 8.069/90 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade. No mesmo sentido, o art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. Portanto, o pleito do Ministério Público encontra respaldo legal e jurisprudencial. Precedentes: REsp 511.645/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18.8.2009, DJe 27.8.2009; RE 410.715 AgR / SP - Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005, DJ 3.2.2006, p. 76. 10. Porém é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável. 11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009. Recurso especial improvido (BRASIL, 2010, p. [1-3], destaques nossos).

É nítido, portanto, que a Constituição Federal e as Cortes Superiores, muito embora não afastem a aplicação da reserva do possível, privilegiam o mínimo existencial, porquanto é comando constitucional positivado para a proteção dos mais vulneráveis. Sua realização depende do ordenamento jurídico aliado à ordem econômica, de modo que uma Constituição com a abrangência de direitos sociais, como a Carta de 1988, necessita de um sistema econômico que faça jus à perspectiva de direitos, buscando financiá-los e implementá-los.

Nessa esteira, passa-se a discutir a Constituição Econômica como um conjunto de preceitos, normas e princípios que instituem determinada ordem econômica à luz de uma ideologia. A ideologia, para Piketty (2020), é um conjunto de crenças, ideias e valores que moldam as estruturas sociais na sociedade. Costumeiramente utilizada para manter uma estrutura social preexistente, ela exerce um papel fundamental na persistência da desigualdade social. Em uma perspectiva histórica, a sociedade brasileira foi construída sob o regime escravocrata e colonialista de exploração.

Para Chauí (2008), ideologia é o conjunto de ideias instituídas para normalizar as relações jurídicas de determinados grupos a partir da ótica dominante. Sua utilidade é condicionar o movimento histórico, impedindo significativas alterações na estrutura social já

posta, explicando o domínio sem adentrar em seus pormenores. Portanto, a ideologia é utilizada como força contra modificativa, a fim de manter o *status quo*.

No contexto do fim da ditadura militar, as liberdades civis vieram à tona para a construção de um novo paradigma de Estado, com a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe uma nova ordem econômica ao ordenamento jurídico pátrio, visando romper com a ideologia de desigualdade existente nas relações jurídicas brasileiras. Assim, tal paradigma carrega características e comandos que direcionam a sociedade por meio da coordenação do Estado, almejando objetivos constitucionais transformadores: desenvolvimento nacional soberano, função social da propriedade e dos meios de produção, efetivação da dignidade humana e a redução das desigualdades sociais e regionais (Lelis et al., 2021).

Ocorre que os ditames plurais dessa Constituição devem ser concretizados por meio do seu papel econômico. Com seu núcleo econômico forjado dos artigos 170 a 192, a Constituição Econômica brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo a finalidade de assegurar a todos uma existência digna.

A expressão “ordem econômica”, esculpida no Título VII, da Constituição, é incorporada à linguagem dos juristas a partir da primeira metade do século XX. Veio, segundo o que Grau (2010) considera, para romper com a ordem estritamente liberal e capitalista, sendo sucedâneo da ordem intervencionista, a exemplo da Constituição de Weimar, de 1919.

O capitalismo, por sua vez, surgiu de excedentes acumulados por grupos localizados de negociantes e comerciantes que pilhavam à vontade o resto do mundo desde o século XVI. Evoluindo para a forma industrial no século XVIII, o sistema expandiu-se, tendo como base a mão de obra assalariada e a produção fabril (Harvey, 2013). Atualmente, esse sistema econômico se incorpora à Constituição Federal não de forma absoluta, mas de modo a respeitar sua função social, assim como os direitos e garantias plasmados na Carta Constitucional.

Na mesma linha de pensamento, Schumpeter (2017) define capitalismo como um sistema econômico sustentado pela propriedade privada dos meios de produção. Princípios do liberalismo econômico são respaldos do capitalismo, principalmente a propriedade privada e o livre mercado, que permitem o aumento do ganho de capital e lucro dos empresários.

Para autores como Schumpeter (2017) e Harvey (2013), o capitalismo só é economicamente viável quando sustentados em ideais liberais de liberdades econômica e individual. A desregulamentação do mercado e a ausência de iniciativa estatal na economia abririam espaço para as empresas privadas, que poderiam gerar emprego e renda, além de

lucro ao empresário, o que levaria a um círculo virtuoso de ganho mútuo e desenvolvimento social.

É fundamental, portanto, o papel das ciências jurídicas na formação do arcabouço regulamentador normativo da atividade econômica. Em uma evolução histórica do modelo econômico, Grau (2010) explica que as Constituições liberais não necessitavam dispor, explicitamente, sobre ordem econômica, visto que esta era existente no mundo e não necessitava de reparos. Destarte, bastava definir-se a propriedade privada e a liberdade contratual, para que se estivesse composta a ordem econômica liberal.

No mesmo sentido, para Silva (2005), o individualismo e abstencionismo do Estado liberal provocaram imensas injustiças, desvelando as insuficiências da sociedade liberal-burguesa e permitindo a difusão do pensamento de justiça social. É neste momento, quando o Estado de Direito se despoja da sua neutralidade e individualidade para adotar uma dogmática de justiça social e de igualdade, que ele passa a ser chamado de Estado Social de Direito.

O direito, então, é afetado por uma transformação em que as precedentes ordens econômicas passam a instrumentar a implementação de políticas públicas. Tal movimento não é exclusivo do Brasil, mas de vários países que atuam com o finco de promoverem um Estado de bem-estar social e qualidade de vida aos seus cidadãos.

Para se analisar a Constituição Econômica brasileira, ora se utiliza o conceito de Ordem Econômica de Grau (2010), que a definiu como o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de determinado sistema econômico, institui determinada forma de organização e funcionamento da economia, constituindo, por isso mesmo, determinada ordem econômica. Por tal razão, a expressão vem ganhando cada vez mais força no ordenamento jurídico pátrio.

Em uma perspectiva histórica das Cartas brasileiras, a expressão se faz presente desde a Constituição de 1934, sob o nome “ordem econômica e social”, disposta no Título IV. Instituída para permitir a todos uma vida digna, o texto constitucional garantiu a liberdade econômica com a possibilidade do monopólio estatal em determinada atividade econômica, desde que previamente justificado (art. 116). Ademais, além de haver uma política de expansão de crédito e industrialização, a Carta de 1934 previu, no âmbito da ordem econômica e social, diversos direitos sociais trabalhistas já discutidos.

Em 1937, a Constituição do Estado Novo, inspirada pelos ideais fascistas europeus de um Estado forte e soberano, trouxe um papel mais importante e interventor do Estado na economia, sob o título “Da Ordem Econômica”, retirando os direitos sociais desse capítulo. Constava do artigo 135 a possibilidade de uma intervenção do Estado na economia para:

suprir as deficiências da iniciativa privada; coordenar os fatores de produção; introduzir os interesses da nação na economia individual; e atuação no estímulo ou diretamente sobre a economia.

Através da instituição do monopólio como competência do Presidente da República (art. 13, alínea “e”), a “Constituição Polaca” impôs um rígido controle de acesso do capital estrangeiro à economia brasileira, dando à União competência para fiscalizar os investimentos das empresas estrangeiras e instituindo setores estratégicos de atuação exclusiva para empresas cujo capital fosse de brasileiros, a exemplo da exploração de minerais, bancos, seguradoras e empresas de telecomunicação.

A Constituição de 1946, após reabertura dos direitos políticos e sociais, trouxe, novamente, o Título intitulado “Da Ordem Econômica e Social”, plasmando direitos sociais e trabalhistas no texto constitucional, que esclarecia a ordem econômica brasileira. Insculpida nos princípios da justiça social, conciliando liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, essa Constituição, em seu artigo 145, parágrafo único, assim ordenou: “A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”.

Através de uma nova ordem econômica, a Constituição de 1946 buscou proteger a abertura econômica através da livre iniciativa e a intervenção estatal somente quando necessária ao interesse público e nas hipóteses previstas no texto constitucional (art. 146). Portanto, infere-se que o constituinte permitiu a abertura à iniciativa privada, protegendo, ao mesmo tempo, os direitos trabalhistas e sociais, com a estabilização de um Estado de bem-estar social anteriormente definido, garantindo salário-mínimo sem distinção de sexo, idade, nacionalidade ou estado civil, jornada de trabalho de 8 (oito) horas diárias, proteção ao emprego e outros.

As Constituições do regime militar, por suas características restritivas de direitos individuais, permitiram um maior controle estatal na economia, assegurando prioridade aos interesses nacionais, que eram definidos conforme conveniência do ocupante do poder. Não obstante terem essas Constituições tido essas características, o Título III da Constituição de 1967 continuou denominado de “Da Ordem Econômica e Social”, trazendo direitos aos trabalhadores na continuação do Estado de bem-estar social de 1946.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, inspirada pelos ideais de direitos sociais e restabelecimento de um regime democrático no âmbito dos direitos individuais e políticos, trouxe uma nova roupagem à ordem econômica, garantindo direitos preexistentes em outros textos, a exemplo da valorização do trabalho humano, livre iniciativa e existência digna.

Todavia, a ordem econômica deve ser interpretada de modo sistemático e balizado por outros princípios e fundamentos, como a dignidade da pessoa humana.

Na sua obra, Bercovici (2005) fundamenta seus argumentos quanto ao papel estatal na viabilização do desenvolvimento econômico. A tentativa de elaborar uma política nacional de desenvolvimento exige a presença ativa e coordenadora de um Estado nacional, por meio de um projeto que sirva de substrato material para os desenvolvimentos político, social e econômico. O autor assim conclui:

Um Estado que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão, também, de uma das características fundamentais da sua própria estatalidade. Apenas com a reestruturação (para não dizer restauração) do Estado brasileiro poderemos concretizar o tão desejado projeto nacional de desenvolvimento, cujos alicerces estão previstos na nossa Constituição de 1988 – passo decisivo em direção de nossa emancipação social (Bercovici, 2005, p. 68).

De igual modo, para Grau (2010), o artigo 170 da carta democrática veio para implementar uma nova ordem econômica. Nesse contexto, o Estado não é um mero expectador do sistema econômico, mas um importante agente ativo, de modo que não existiria o capitalismo sem que o Estado cumprisse sua parte.

A ordem econômica atual, então, é compreendida em 4 (quatro) capítulos: (i) dos princípios gerais da atividade econômica; (ii) da política urbana; (iii) da política agrícola e fundiária e da reforma agrária; e (iv) do sistema financeiro nacional. Destes, percebem-se 3 (três) capítulos específicos de diretrizes para políticas públicas e 1 (um) capítulo de estudo principiológico que deve pairar em todo o ordenamento jurídico brasileiro, *in casu*, os princípios gerais da atividade econômica.

O modo de produção capitalista da Constituição brasileira é verificado quando ela se apoia na apropriação privada dos meios de produção, propriedade e iniciativa privada (art. 170). A atuação estatal, portanto, deve ser voltada para regulamentar a vida econômica e social, arrumando as desordens naturais do liberalismo econômico e racionalizando a vida econômica (Silva, 2005).

Por conseguinte, Silva (2005) afirma que, muito embora a Constituição econômica tenha sua base capitalista, seu texto dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre os demais valores da economia de mercado. A ordem econômica tem, por fim, assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, de modo que cada um deva poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política.

Kerstenetzky (2012) sustenta a tese da relação direta entre desenvolvimento econômico e o estado de bem-estar social, pois, quando o gasto público social é economicamente ineficiente, há influência negativa no crescimento econômico. A promoção de políticas públicas sociais orientadas tem o condão de reduzir as desigualdades sociais, dando mais qualidade de vida à população envolvida e capacidade de vender sua força de trabalho.

Os programas sociais devem estar alinhados com a universalização do acesso à renda para que as pessoas tenham, efetivamente, direito às liberdades. A autora supracitada destaca que a redistribuição de renda tende a estimular o consumo agregado, sendo uma relevante política de desenvolvimento, principalmente em países em desenvolvimento (Kerstenetzky, 2012).

A Constituição Econômica, promulgada com o objetivo de um desenvolvimento econômico justo e igualitário, vem sendo constantemente modificada em seu cerne, sob o ponto de vista da ideologia neoliberal, em face de políticas estatais que tinham como objetivo originário a transformação socioeconômica e ambiental da sociedade.

Lelis et al. (2021) analisaram as mais de 100 (cem) emendas à Constituição, verificando que ampla maioria se encontra na área financeira, buscando modificar o sentido original dela. De fato, ao se analisar a Constituição Federal de 1988, percebe-se que ela pouco foi alterada em seus textos materiais, entretanto, com amiúde alterações na disposição orçamentária.

Nos preceitos de Lelis et al. (2021), o texto constitucional originário carrega características e comandos que direcionam a sociedade por meio da coordenação do Estado, almejando objetivos transformadores nos âmbitos econômico e social. As emendas constitucionais, em que pese o fato de não terem atingido a redação dos direitos plasmados na Carta Magna, certamente os atinge de forma indireta, uma vez que, frequentemente, seu financiamento é modificado por regras constitucionais. Os referidos autores concluem que a Constituição de 1988, concebida sob o signo da pluralidade, com as emendas, radicalizou-se na busca do pluralismo da ideologia liberal:

O Estado, que antes deveria se ocupar com a concretização de direitos, agora, se ocupa com interesses financistas, voltado ao fortalecimento do agronegócio, do extrativismo dos recursos naturais em detrimento da preservação dos ditos recursos e do desenvolvimento (art. 170, VI da Constituição de 1988), bem como da ampliação do poderio e dos ganhos do setor financeiro (juros), bloqueando o desenvolvimento do mercado interno, enquanto instrumento de incremento do setor industrial, tecnológico e de distribuição de renda, via emprego e salário (art. 219 da Constituição de 1988) (Lelis et al., 2021, p. 20).

No entanto, essa guinada neoliberal da Constituição Econômica brasileira foi colocada à prova na pandemia da doença por coronavírus 2019, ou *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), quando inúmeros setores econômicos privados se mostraram incapazes de atender às demandas sociais ocasionadas – e algumas agravadas – pela pandemia, retrazendo à tona o papel do Estado na economia.

É de bom alvitre ressaltar que o poder econômico privado é norteado pelo lucro, em detrimento da questão social. Em um momento de economia fechada, o poder privado se viu acéfalo, necessitando do Estado não apenas de seu papel regulamentador, mas também daquele que busca um desenvolvimento econômico.

Não se pretende aqui negar o sistema capitalista constitucional, uma vez que a ordem econômica e financeira é regida pelos princípios, dentre outros, da livre iniciativa e propriedade privada. No entanto, o modelo de bem-estar social dispõe que o Estado deve atuar para buscar a função social do capitalismo, devendo o intérprete da norma atuar nesse sentido.

Assim, revelou-se substancial que o Estado volte a promover a essência de sua Constituição Econômica, por meio de investimentos em políticas públicas sociais, tendo a necessidade de uma revisão ampla das emendas que transformaram a Constituição em Orçamentária, voltada a interesses neoliberais que se mostraram insuficientes para os reais anseios e necessidades da população brasileira.

2.2 A DESIGUALDADE SOCIAL E O OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE SUA REDUÇÃO

Objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III), são preceitos que devem ser buscados por todos os agentes públicos, considerando-se o aspecto histórico brasileiro.

No histórico da formação socioeconômica brasileira, a escravidão aparece como fator de destaque. Apesar de a abolição ter significado um ponto final no sistema escravocrata, não houve uma política social de inclusão desse grupo social, que tinha poucas chances de competir com os demais trabalhadores, sobretudo, brancos, nacionais ou imigrantes (Schwarcz; Starling, 2018). Percebe-se, então, que a igualdade jurídica não foi estabelecida por uma igualdade social e material, de modo que os reflexos podem ser sentidos em toda a formação econômica brasileira.

O processo de formação da sociedade e economia brasileiras tem sido um processo de equilíbrio de antagonismos: antagonismos de economia e de cultura, a cultura europeia e a indígena, a europeia e a africana, a africana e a indígena, a economia agrária e a pastoril, o bandeirante e o senhor de engenho, o paulista e o emboaba, o pernambucano e o mascate, o bacharel e o analfabeto. Todavia, um antagonismo predominou e irradia a sociedade brasileira até os dias atuais: o senhor e o escravo (Freyre, 2006).

Por meio desses antagonismos, Freyre (2006) utiliza aspectos da distinção entre a Casa-Grande e a Senzala, jogando luz sobre o papel da colonização portuguesa, sistema escravista e como as relações desiguais de concentração de terra estavam presentes na formação da sociedade brasileira, perdurando até os dias atuais. Assim, é que se pode afirmar que a desigualdade brasileira não é um fenômeno novo, ligado somente ao desemprego, à crise econômica desencadeada a partir de 2008 ou à automação do trabalho, mas faz parte de um processo histórico de formação da sociedade.

Para o economista francês Piketty (2020), apesar de haver, no século XXI, uma globalização sem precedentes, há, de igual modo, uma desigualdade também sem precedentes. Tal desigualdade é ideológica, ainda maior em países cuja história é manchada por desigualdades estatutárias e de discriminações raciais, coloniais e escravocratas, como é o caso do Brasil, último país a ter abolido a escravidão.

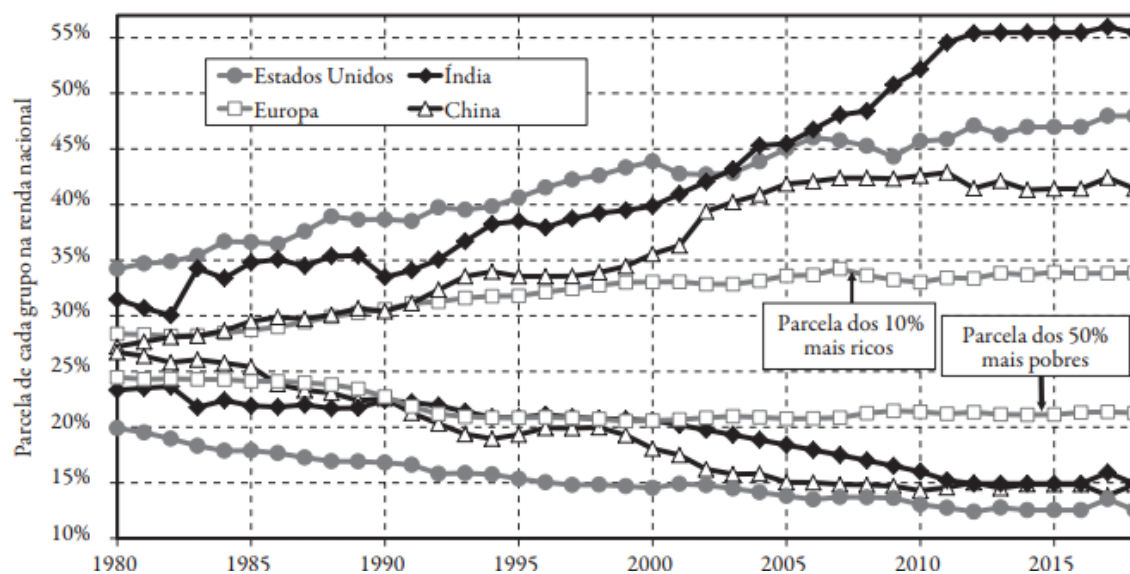
O crescimento da desigualdade no mundo vem fazendo com que países de histórico contemporâneo democrático tenham tido crescimento nos movimentos de pautas conservadoras, nacionalistas e antidemocráticas, como a eleição de políticos de extrema-direita nos Estados Unidos, Hungria, Polônia e até mesmo no Brasil.

Em setembro de 2022, a Itália elegeu Giorgia Meloni, do Partido Nacionalista Irmãos da Itália (Fratelli D'Italia). Já a candidata Marine Le Pen, esta, por sua vez, surpreendeu por sua ampla votação nas eleições francesas de 2022. Tais movimentos têm em comum a crítica à imigração e a ideia de privilegiar direitos a cidadãos nacionais. Mais recentemente, a Espanha viu a sigla de pessoas ligadas às mesmas ideologias chegar ao poder nas eleições para governos regionais e prefeituras, conquistando 7 (sete) das 10 (dez) cidades mais importantes do país. O crescimento reflete a insatisfação da população com a situação econômica e social do país, enaltecendo o discurso nacionalista e anti-imigração.

Piketty (2020) afirma que o sistema ideológico de divisão política no binômio esquerda/direita deixou de fazer sentido no século XXI, pelo fato de os movimentos políticos não terem renovado suas plataformas ideológicas e programas para adaptá-los aos novos desafios socioeconômicos. Verifica-se, assim, uma relação entre o aumento da desigualdade e

a diminuição das grades democráticas. A divergência entre rendas altas e baixas é maior no ano de 2015 do que nos anos 1980, conforme se extrai da imagem demonstrada a seguir.

Figura 1 – A divergência entre rendas altas e baixas (1980-2018)



Fonte: Piketty (2020, p. 435).

Da análise da figura 1, extrai-se que, a partir de 1980, países de diferentes modelos macroeconômicos (Estados Unidos, Europa, Índia e China) tiveram um aumento exponencial de suas desigualdades, onde se aumentou a parcela dos 10% (dez por cento) de detentores de rendas mais elevadas enquanto se diminuiu a parcela dos 50% (cinquenta por cento), com renda mais baixa.

Para Piketty (2020), houve uma diminuição da desigualdade no período de 1914 a 1950, período de guerras e pós-guerra, com uma maior visão igualitária, voltada para os direitos humanos; uma estabilização nos anos 1950-1980; e, posteriormente, em um contexto de concorrência fiscal e crescimento da propriedade privada às margens da regulação estatal, um aumento da desigualdade.

Do estudo feito da obra de Harvey (2013), o aumento de crises fiscais causadas pelo neoliberalismo se deu por conta da derrubada de inúmeras barreiras no mundo todo para a absorção dos excedentes de capital. Todavia, quando os excedentes não podem mais ser absorvidos, eles são desvalorizados ou destruídos, destarte, as crises fiscais, raras antes de 1970, disseminaram-se por todo o mundo, com efeitos frequentemente devastadores.

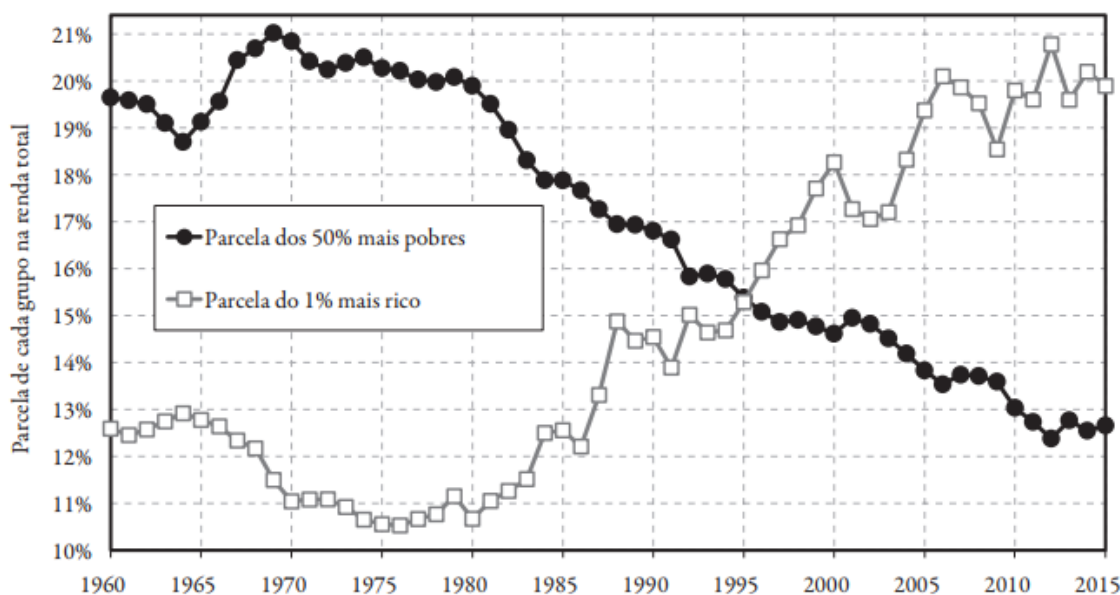
Percebe-se, claramente, que o mundo guiado pelo neoliberalismo econômico, mediante a mínima intervenção estatal na propriedade e no mercado, levou a uma crise de

excedentes de capital, aumentando a desigualdade a partir da década de 1970, posteriormente, na década de 1980 e, em seguida, com agravamento no período atual.

Os países europeus, de modelo social-democrata, muito embora adotando práticas neoliberais, parecem ofertar mais proteção à desigualdade que os demais. É neste sentido que se verifica na Figura 1 a menor divergência, abaixo de 15% (quinze por cento), entre os 10% (dez por cento) mais ricos e os 15% (quinze por cento) mais pobres.

De outro modo, nos Estados Unidos, a diferença entre esses grupos, que era de aproximadamente 15% (quinze por cento) em 1980, passou a ser de aproximadamente 40% (quarenta por cento), tendo mais do que duplicado. Em uma análise paralela, Piketty (2020) mostra que, em 1960, os 50% (cinquenta por cento) mais pobres correspondiam a cerca de 20% (vinte por cento) da renda total, já em 2010-2015, passou a apenas 12% (doze por cento) enquanto o 1% (um por cento) mais rico evoluiu de modo oposto, saltando de 11% (onze por cento) para 20% (vinte por cento).

Figura 2 – A queda da parcela das rendas baixas nos Estados Unidos (1960-2015)

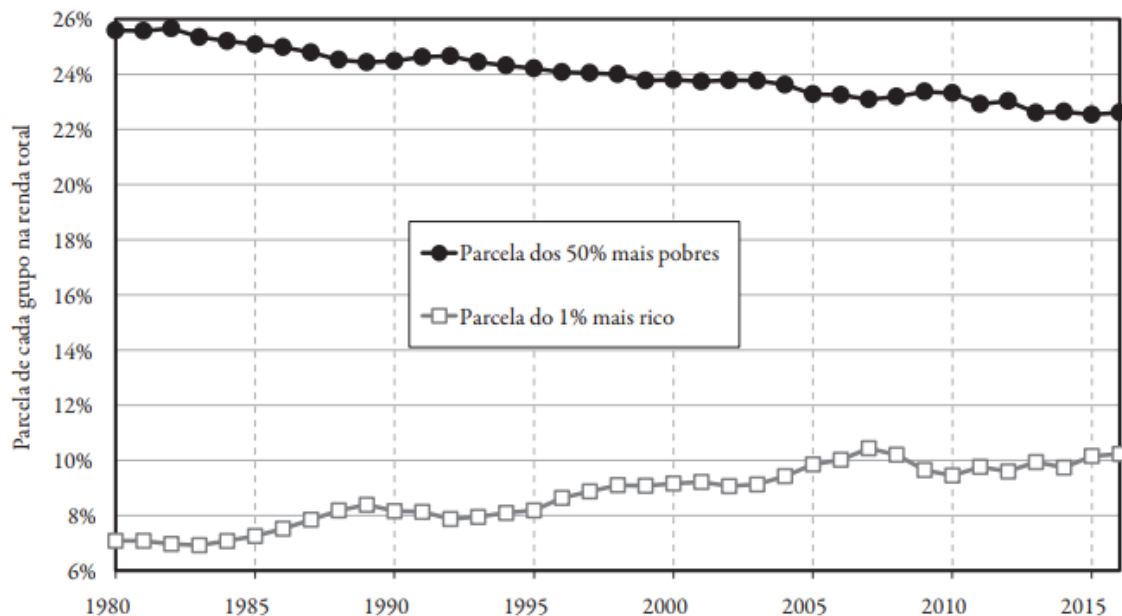


Fonte: Piketty (2020, p. 462).

Na Europa – considerados os indicadores dos países pertencentes à União Europeia –, que possui uma proteção social maior que nos Estados Unidos, visto que seu modelo é social-democrata, também houve diminuição da participação da renda dos 50% (cinquenta por cento) mais pobres, saindo de 26% (vinte e seis por cento) para 23% (vinte e três por cento), no período de 1980 a 2010. Houve o aumento da participação na renda do 1% (um por cento) mais rico, saltando de 7% (sete por cento) para 10% (dez por cento) no mesmo período.

Contudo, mesmo com o aumento da desigualdade, as proteções sociais ofertadas pelos países europeus, através de emprego, políticas sociais, fiscais e educacionais mais igualitárias, tiveram um importante papel (Piketty, 2020).

Figura 3 – Rendas altas e baixas na Europa (1980-2016)



Fonte: Piketty (2020, p. 463).

Não se pretende, neste trabalho, afirmar que não há uma melhoria na qualidade de vida e nos indicadores sociais, uma vez que é notório que hoje a humanidade vive com mais saúde e acesso à cultura e educação como nunca vivera. No entanto, o crescimento econômico e o de qualidade de vida podem mascarar o maior desafio do século, que é a desigualdade. O aumento da desigualdade vem ocorrendo em todo o mundo, não sendo tão acentuado apenas em países com históricos de desigualdade, como é o caso do Brasil.

Entre 1980 e 2018, os 50% (cinquenta por cento) de rendas mais baixas no mundo tiveram um crescimento acentuado de seu poder aquisitivo, entre 60% (sessenta por cento) a 120% (cento e vinte por cento). No entanto, o 1% (um por cento) das rendas mais altas do mundo tiveram um crescimento ainda mais acentuado, entre 80% (oitenta por cento) e 240% (duzentos e quarenta por cento) (Piketty, 2020).

Ao analisar a evolução de renda e patrimônio em 2 (duas) dezenas de países desenvolvidos e emergentes nos séculos XX e XXI, Piketty (2014 apud Ribeiro, 2015) constata que a desigualdade entre ricos e pobres tende sempre a aumentar à medida que a taxa de rendimento do capital (r) se torna maior do que a taxa de crescimento da renda e da produção nacional (g). Assim, sempre que $r > g$ (r maior que g), a desigualdade aumenta, pois

os patrimônios originados no passado se recapitalizam mais rapidamente do que a progressão da produção e dos salários.

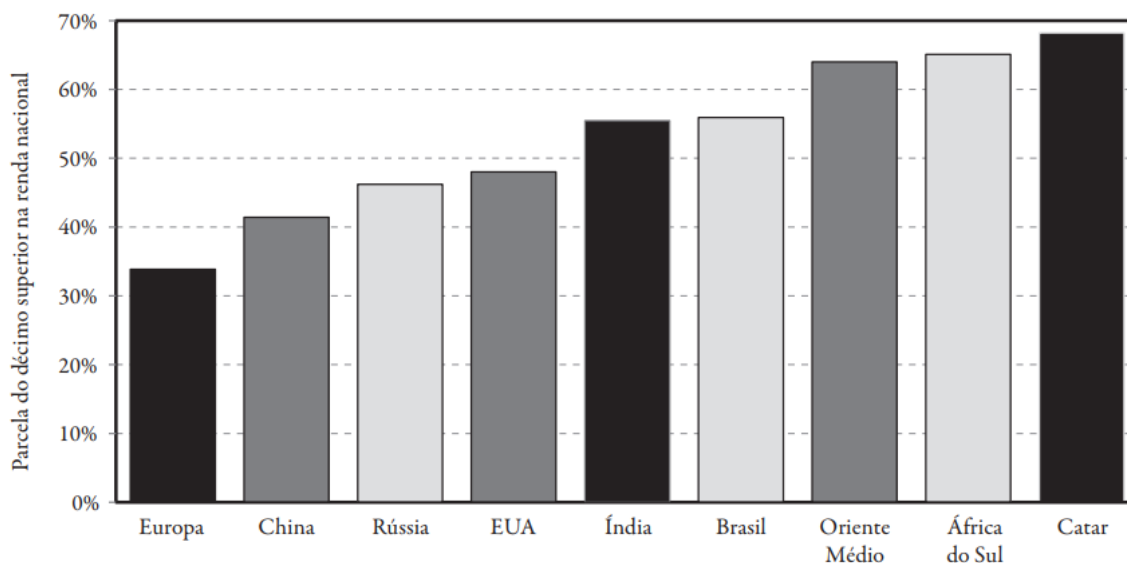
Essa dinâmica tende a ser exacerbada no século XXI, quando se espera que as taxas de crescimento econômico gravitem em torno de 1 (um) a 1,5% (um vírgula cinco por cento) ao ano, enquanto a remuneração do capital em média deverá ficar em torno de 4 (quatro) a 5% (cinco por cento) ao ano. Para o referido autor, o crescimento dos países já não deve superar os patamares do século XX dos anos de 1950 a 1970. Porém, os países em desenvolvimento ainda têm margem para um crescimento econômico maior, visto que ainda guardam um déficit a ser igualado aos países desenvolvidos. Ao alcançá-lo, tendem também a diminuir o crescimento (Piketty, 2014 apud Ribeiro, 2015).

Verifica-se, dessarte, que o estudo de Piketty coincide com o estudo de Harvey, visto que o excedente de capitais ocorridos a partir da década de 1970 torna cada vez mais frequentes as crises cíclicas do capital com aumento da desigualdade social. O tempo áureo do capitalismo e da redução da desigualdade, entre os anos de 1950 e 1970, corresponde ao período de maior intervenção estatal no período de reconstrução após a II Guerra, ou seja, uma doutrina intervencionista.

Esse crescimento e aumento da fortuna dos mais ricos é nítido e de conhecimento público e notório. Dos oligarcas russos aos bilionários chineses – passando pelos brasileiros, americanos, europeus e indianos –, sabe-se que a desigualdade não diminuiu com a pandemia, mas, sim, o contrário. Os bilionários tiveram ampliação de suas fortunas enquanto a maior parte da população perdeu renda.

O Brasil, por exemplo, não aproveitou a fase relativamente igualitária do pós-Segunda Guerra, ante seu passado escravocrata e colonialista. Hoje, o Brasil continua entre os países mais desiguais do mundo, com 10% (dez por cento) da população sendo proprietária de 56% (cinquenta e seis por cento) da riqueza nacional enquanto os 50% (cinquenta por cento) mais pobres ficam com menos de 10% (dez por cento) da riqueza. É o que se depreende da figura a demonstrada a seguir.

Figura 4 – Os regimes desigualitários no mundo em 2018



Fonte: Piketty (2020, p. 575).

A desigualdade brasileira é ainda mais grave quando se trata de pessoas pretas e pardas. Em um informativo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja análise foi focada nas desigualdades sociais por cor ou raça, verificou-se, com base em dados de 2018, que o percentual dessas pessoas abaixo da linha da pobreza – percepção abaixo de US\$ 5,50 (cinco dólares e cinquenta centavos) por dia – era de 32,9% (trinta e dois vírgula nove por cento) e 8% (oito por cento) para situações de extrema pobreza – abaixo de US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia. Enquanto o rendimento médio de pessoas brancas foi de R\$ 2.796,00 (dois mil setecentos e noventa e seis reais), o de pessoas pardas e pretas foi de R\$ 1.608,00 (um mil seiscentos e oito reais), ou seja, correspondente a 73,9% (setenta e três vírgula nove por cento) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Na população brasileira, as pessoas pretas e pardas constituem a maior parte da força de trabalho. No entanto, também no mercado de trabalho, há desigualdade e racismo estrutural. Além dos menores salários, elas estão na liderança entre desemprego, subutilização da força de trabalho e informalidade.

A informalidade, associada muitas vezes ao trabalho precário e à ausência de direitos sociais, é ocupada em 47,3% (quarenta e sete vírgula três por cento) por pessoas pretas ou pardas enquanto as pessoas brancas ocupam 34,6% (trinta e quatro vírgula seis por cento). Quanto à presença na força de trabalho e à parcela desocupada ou subutilizada, tem-se, de igual modo, o recrudescimento da desigualdade (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Dados da pesquisa de 2021, também realizada pelo IBGE, mostram que a situação econômica do país piorou, com situação mais aguda para pretos e pardos, visto que esse grupo social recebe metade do que recebem as pessoas brancas, ficando, respectivamente, com R\$ 949,00 (novecentos e quarenta e nove reais) e R\$ 1.866,00 (um mil oitocentos e sessenta e seis reais). Ambos os rendimentos recuaram frente a 2020, no entanto, pretos e pardos tiveram um recuo maior, de 8,6% (oito vírgula seis por cento), contra 6% (seis por cento) dos brancos, com mais intensidade no Nordeste e no Norte, respectivamente, 12,5% (doze vírgula cinco por cento) e 9,8% (nove vírgula oito por cento) (Belandi, 2022).

Para o Índice Folha de Equilíbrio Racial (IFER), nas últimas 2 (duas) décadas, os estados mais ricos do país viram aumentar o desequilíbrio de renda entre negros e brancos, havendo diminuição da desigualdade no acesso à educação. No atual ritmo, o país deve demorar mais de 4 (quatro) séculos para atingir a igualdade de renda entre negros e brancos enquanto o equilíbrio da educação deve ser conquistado em 34 (trinta e quatro) anos (Gavras; Fuentes; Sano, 2022).

Presente até mesmo entre o legislador constitucional, a Carta Republicana, chamada por Lelis et al. (2021) de “Constituição orçamentária”, teve como alvo, entre as suas 125 (cento e vinte e cinco) emendas do texto originário, a questão orçamentária. Chama a atenção dos autores a luta pela apropriação das rendas públicas por corporações públicas e privadas e grupos políticos com interesses próprios no legislativo.

De igual modo, Lelis et al. (2021) afirmam que a Constituição de 1988 foi a maior conquista da redemocratização brasileira, tendo seu texto reproduzido os anseios e as necessidades do povo. Marcado pelo regime militar, o novo texto guardou com zelo as prerrogativas dos cidadãos e fixou um projeto de mudanças, coordenado pelo Estado, voltado ao desenvolvimento sustentável, soberano e democrático, além, por óbvio, à dignidade humana. No entanto, a denominada “Constituição Cidadã” sofreu diversas dilacerações e bloqueios institucionais, sobretudo, em sua ideologia.

Para os autores supracitados, o neoliberalismo da regulação no final do século passado, e hoje de austeridade, impostos pelas elites nacionais e internacionais, inviabilizam as transformações das injustiças em direitos e dignidade às ditas minorias (Lelis et al., 2021). Ocorre que é nessa seara que a Constituição tem servido de trincheira para abrigar e manter em status *sine qua non* interesses e privilégios de grupos minoritários e regressivos, perpetuando a desigualdade social existente.

A partir de uma pseudonarrativa meritocrática, a sociedade moderna sacraliza a propriedade privada e o homem enquanto empreendedor de si próprio, uma falsa premissa que

oculta a desigualdade injustificável da sociedade. Os desenvolvimentos econômico e humano só vieram a partir de investimento estatal e busca por igualdade com acesso à saúde e educação.

As raízes históricas da colonização brasileira pelos portugueses, concentração de riquezas, imposição do regime escravista durante décadas e lutas sociais fundaram as origens da desigualdade brasileira. Tal patologia se mostra hereditária, que acomete pessoas do mesmo grupo familiar: ontem eram os escravos, hoje, a mão de obra superexplorada (Lelis et al., 2021).

É nesse contexto que Piketty (2020) defende que a desigualdade não é econômica ou tecnológica, mas ideológica e política, porquanto as construções sociais e históricas da sociedade – mercado, concorrência, lucro, capital e dívida, paraísos fiscais, competitividade etc. – dependem inteiramente de um sistema jurídico, tributário, educacional e político que se escolhe instituir. Tal escolha remete à ideia que cada sociedade tem de justiça social e economia igualitária.

No caso do Brasil, a desigualdade é ideológica no sentido da sua construção histórica e multidimensional, de seu passado e presente proprietaristas, escravocratas e colonialistas. Também do que nele se passou pelo socialismo, comunismo e o Estado de bem-estar social. Por fim, de uma escolha política de saber qual ideologia seguir e a naturalização da desigualdade em níveis absurdos, como se fizesse parte da sociedade brasileira.

Nessa perspectiva histórica, Lelis et al. (2021) estudam a ideologia na manutenção da desigualdade social brasileira, em que a concentração das riquezas nacionais sempre se mostrou como um dos maiores entraves ao exercício da cidadania. Tal arranjo de acumulação está presente desde o tempo colonial. Se pouco se fez durante a Primeira República – já definida na introdução deste capítulo – as Constituições seguintes buscaram dar um lugar privilegiado aos direitos sociais, cujo objetivo finalístico é o de redução da desigualdade e promoção da dignidade humana.

A desigualdade, que havia caído em 2020 em razão dos programas emergenciais de transferência de renda, voltou a subir em 2021 (Belandi, 2022). O Estado brasileiro, portanto, por meio de suas instituições, deve encontrar um meio de cumprir seus preceitos e fundamentos constitucionais de redução de desigualdade, à luz de sua Constituição Econômica.

O cenário de aumento da desigualdade deve sofrer com o impacto da tecnologia, IA e substituição da mão de obra humana pela máquina. A automação do trabalho vem formando um novo exército de reserva – conceito utilizado no bojo do sistema capitalista para se referir

à população de trabalhadores desempregados disponíveis para serem aproveitados na força de trabalho quando houver vagas – que revoluciona as relações trabalhistas. A velocidade da automação da mão de obra não somente surpreende como assusta trabalhadores que veem postos de trabalhos serem extintos com facilidade e sem proteção estatal ao trabalho. De tal modo, a estabilidade do emprego a longo prazo deixa de ser uma realidade no século XXI, fazendo com que a crise, além de econômica, seja também de confiança, visto que o trabalho não é um fim em si mesmo, mas um modo de obtenção de renda, patrimônio e sociabilidade, porquanto o trabalhador sente-se empoderado e útil à sociedade (Harari, 2016).

A IA, cujos avanços se destacaram na última década, tem como base novas técnicas de aprendizado de máquina e disponibilidade de dados. É esperado que as mudanças se aprofundem ainda mais nos próximos anos, implicando os negócios, fluxo de empregos e produtividade humana. Todavia, muito embora se discuta a capacidade da IA de criar ou extinguir empregos, ainda não se há um cenário definido sobre o real impacto (Acemoglu et al., 2022).

Acemoglu et al. (2022) estudaram as implicações da adoção da IA nos Estados Unidos. Como resultado, verificaram um aumento de vagas de emprego relacionadas à IA de 2010 a 2015. Como segundo resultado, houve uma forte associação entre a exposição à IA e as mudanças nos tipos de habilidades exigidas pelos estabelecimentos, de modo que a IA está mais associada a antigas habilidades procuradas em vagas de emprego, onde sua estrutura fora alterada. No entanto, à medida que a IA é adotada, reduz-se o número de contratação de mão de obra humana, como verificado no período de 2014 a 2018:

Our third main result shows that AI exposure is associated with lower (non-AI and overall) hiring. These results are robust in all of our specifications using the Felten et al. measure and in most specifications with the Webb measure but, as anticipated, not with SML. The timing of these relationships is also plausible: substantial declines in hiring take place in the time window during which AI activity surged—between 2014 and 2018. This pattern of results, combined with the concentration of AI activity in more AI-exposed tasks, suggests that the recent AI surge is driven in part by the automation of some of the tasks formerly performed by labor. We find no evidence for either the view that there are major human-AI complementarities in these establishments or the expectation that AI will increase hiring because of its large productivity effects—although we cannot rule out that other applications of AI that are not captured here could have such effects (Acemoglu et al., 2022, S296).

Acerca do futuro, os autores mencionados afirmam que há muito entusiasmo e apreensão sobre o futuro da IA no mercado de trabalho. Ambientes com alta exposição à IA tendem a aumentar a contratação de pessoas habilitadas no início de sua implementação, como fora verificado no período de 2010 a 2015. Ao mesmo tempo em que habilidades

anteriormente exigidas são substituídas pela IA, novas parecem surgir, de modo que, inicialmente, há um equilíbrio entre as vagas (Acemoglu et al., 2022).

A hipótese de que algoritmos estão substituindo as habilidades humanas é sustentada pelo fato de que a IA tem efeitos concretos no mercado de trabalho em estabelecimentos expostos à IA. O descarte de habilidades anteriormente utilizadas são detectáveis no estudo metodológico proposto (Acemoglu et al., 2022).

Para Raventós (2007), o século XXI será marcado por uma escassez de empregos, quando as pessoas que têm oportunidade de trabalhar se apropriarão de uma parcela maior dos recursos disponíveis. A automação resulta na substituição de trabalhadores por máquinas em diversos setores da economia, gerando uma diminuição cada vez maior da mão de obra humana. Deste modo, deve-se dar acesso semelhante à renda às pessoas que igualmente querem participar ativamente da economia.

Piketty (2020), em sua obra “Capital e Ideologia”, apesar de reconhecer ideias marxistas, como o acúmulo de capital no sistema capitalista – defendido também por Harvey (2013) – apresenta propostas de melhoria da desigualdade que encontram esteio no campo do capitalismo através dos ideais de justiça fiscal, tributária e social, por meio de uma renda mínima, tributação ótima e responsabilidade social aliada à responsabilidade fiscal.

Enfim, o crescimento da desigualdade está associado com o enfraquecimento da democracia em vários países, conforme discutido. Para teóricos dos campos econômico e social, como Lelis et al. (2021), Piketty (2020) e Sen (2010), há relação direta entre desigualdade, aumento da pobreza e diminuição das grades democráticas. A continuidade do regime democrático depende de uma igualdade material associada à liberdade, alcançadas com base no desenvolvimento econômico e social.

O caminho para redução da desigualdade, além do desenvolvimento econômico, passa por alguns caminhos necessários aos governos de países em desenvolvimento. Chang (2004) adota, conforme será melhor discutido adiante, o caminho do protecionismo e intervencionismo estatal, política já adotada pelos países atualmente desenvolvidos, segundo o autor. Para ele, o livre mercado entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos é injusto e acaba enriquecendo cada vez mais os países já ricos, visto que estes exportam produtos manufaturados com alto valor agregado enquanto importam matéria-prima em baixo custo, perpetuando uma relação de desigualdade entre os países centrais e periféricos do capitalismo.

Entre outros caminhos para o combate às desigualdades sociais, sugere-se também a tributação como meio de redistribuição de riquezas, através da progressividade dos impostos sobre a renda, da base de cálculo de tributos, da tributação sobre o capital e do imposto sobre

grandes fortunas, além de uma ampliação da transparência fiscal e concorrência tributária internacional, no âmbito da globalização (Ribeiro, 2015). Tais medidas serão mais bem exploradas no subcapítulo 3.3, que trata da Teoria da Tributação Ótima.

É através da adoção de políticas sociais afirmativas que o Estado conseguirá dirimir as assimetrias sociais e regionais. Ao insculpir o título “Da Ordem Econômica e Financeira”, o constituinte originário fez uma escolha econômica de desenvolvimento, pautado no fundamento da dignidade da pessoa humana. Somente através dos preceitos constitucionais será possível erradicar a pobreza perene no país, ofertando igualdade de condições para que a sociedade brasileira consiga vencer a separação entre a Casa-Grande e a Senzala.

2.3 A INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO VIOLADORA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E PROPULSORA DA DESIGUALDADE SOCIAL

A dignidade humana é considerada “o direito fundamental de todos os direitos fundamentais” (Mendes, 2013, p. 84). Inspirada na Constituição alemã de 1949, que marcou a transição da dignidade humana como valor filosófico-teológico para textos juridicamente vinculativos, seu conceito atravessou mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) anos de história e filosofia, transformando-se em preceito constitucional após os horrores vivenciados na Segunda Guerra Mundial (Mendes, 2013).

O princípio da dignidade humana, consoante o que se extrai da doutrina de Mendes (2013) e que será mais bem exposto neste texto, não pode ser interpretado *per se*, sendo associado aos mais diversos direitos fundamentais, de modo que não se esvazie seu núcleo essencial ao mesmo tempo em que não seja banalizado. Motivo pelo qual seu conceito não é rígido, mas adaptado ao tempo atual, com limites definidos com o auxílio do desenvolvimento histórico e cultural da sociedade e de seus valores.

A insegurança alimentar ocorre quando as pessoas não têm acesso a alimentos básicos que possam garantir sua subsistência com nutrição e saúde. De causa multifatorial, é um problema que deve ser enfrentado pelo Brasil e pelo mundo, uma vez que a segurança alimentar pode ser interpretada à luz da própria soberania do país.

O conceito de insegurança alimentar teve origem após a I Guerra Mundial, quando o abastecimento de alimentos era considerado uma arma e, portanto, uma questão de soberania nacional, trazendo à tona a importância de autossuprimento e de estoques de alimentos. Acreditava-se, à época, que a modernização da agricultura supriria o problema da insegurança

alimentar, o que se mostrou insuficiente, visto que, mesmo com alimentos em plena disponibilidade, havia um problema de acesso aos alimentos (Viegas, 2015).

Para Grassi Neto (2012), o conceito de segurança alimentar ainda está em construção, cuja flexibilidade pode ser constatada nas inúmeras tentativas de enunciação empreendidas pela doutrina e pelos legisladores. Da disponibilidade de alimentos até um conjunto de ações de interesse global para o acesso a uma vida ativa e saudável, o conceito encontra-se em transformação e adequando-se à sociedade.

De outro modo, é certo que o conceito deve estar vinculado à soberania do país. A soberania nacional é colocada como rol exemplificativo dos princípios fundamentais e da ordem econômica e financeira do Brasil (art. 3º, inc. I e art. 170, inc. I). Significa que a ordem econômica, que tem por finalidade assegurar a todos existência digna, deve ter seu ordenamento jurídico pautado na ideia de proteger sua população da dependência de outros países em relação a questões sensíveis, dentre elas, o acesso à alimentação adequada.

O histórico da insegurança alimentar no Brasil não é recente. Galeano (2021), em sua obra que narra o histórico subdesenvolvimento de exploração da América Latina, narra como os mineiros do século passado tinham ouro, mas não tinham o que comer. A riqueza que brotava do solo brasileiro não garantiu a segurança alimentar daqueles que viveram à época, tampouco foi utilizada pelas próximas gerações, posto que a riqueza foi descoberta e consumida integralmente, não sendo, portanto, reproduzida para as futuras gerações.

Assim como o Nordeste foi devastado no plantio da cana-de-açúcar, Minas Gerais foi nos minérios de ouro e ferro. Do ouro, nada sobrou, que não as Igrejas barrocas. O legado de riqueza, que deveria ser intergeracional, foi interrompido, mantendo no país um ciclo de pobreza, miséria e fome (Furtado, 2007). O ouro, aliás, segundo o que Furtado (1999) explica, é o grande responsável pelo atraso de Portugal no desenvolvimento manufatureiro de modo distinto de toda a Europa, uma vez que Portugal não podia pagar com vinhos e tecidos o que consumia, em especial, da indústria inglesa.

A história do desenvolvimento econômico faz questionar como os países atualmente ricos, de fato, conseguiram enriquecer. Para Chang (2004), as políticas econômicas propagadas pelo Consenso de Washington – recomendações de cunho neoliberal de boas práticas econômicas –, como políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional, privatização e desregulamentação, nem sempre foram adotadas pelos países desenvolvidos.

Todavia, a análise do desenvolvimento econômico brasileiro – e como seus caminhos levaram ao agravamento da desigualdade – merece uma atenção conectada ao processo de formação

histórico e político. Os fundamentos econômicos da ocupação territorial brasileira dizem respeito às necessidades de novas rotas comerciais ante as crescentes dificuldades da utilização das rotas orientais. Deste modo, baseando-se na expansão agrícola, monocultura e monopólio e em economia extrativista, fundou-se a base econômica brasileira capitalista ainda no século XV (Furtado, 2007).

A produção do açúcar no século XV representava mais do que uma *commodity*. Isto, porque o açúcar era um produto de luxo raro, sendo constatado na relação de posses de reis, dotes de princesas, testamentos da nobreza, e assim por diante. O litoral nordestino, anteriormente devastado pela exploração predatória do pau-brasil, passou a ter novamente seu solo devastado para a monocultura do açúcar, esteada em mão de obra indígena e escravista, cujas riquezas iam para a metrópole (Schwarcz; Starling, 2018).

No século XVI, de acordo com o que Furtado (2007) argumenta, a economia tomou forma cada vez maior na gestão escravista de agricultura tropical, trazendo capital e renda ao Nordeste que não eram distribuídos, gerando uma desigualdade social entre senhores de engenho e seus serviçais. Com a consolidação do mercado da cana-de-açúcar, o Brasil fundou sua formação econômica e social, excluindo pessoas pretas e pardas da participação econômica, transcendendo às próximas gerações, quando a cor da pele passou a ser, também, um critério social.

A distinção social no país era tão destoante que Schwarcz e Starling (2018) citam que, no Brasil colônia do século XVI, os títulos de nobreza correspondiam a uma recompensa individual por serviços prestados em troca de pagamento. Em um território marcado pela escravidão de africanos, o mero fato de ser de uma cor diversa do negro já representava mérito com direito a ser um futuro nobre.

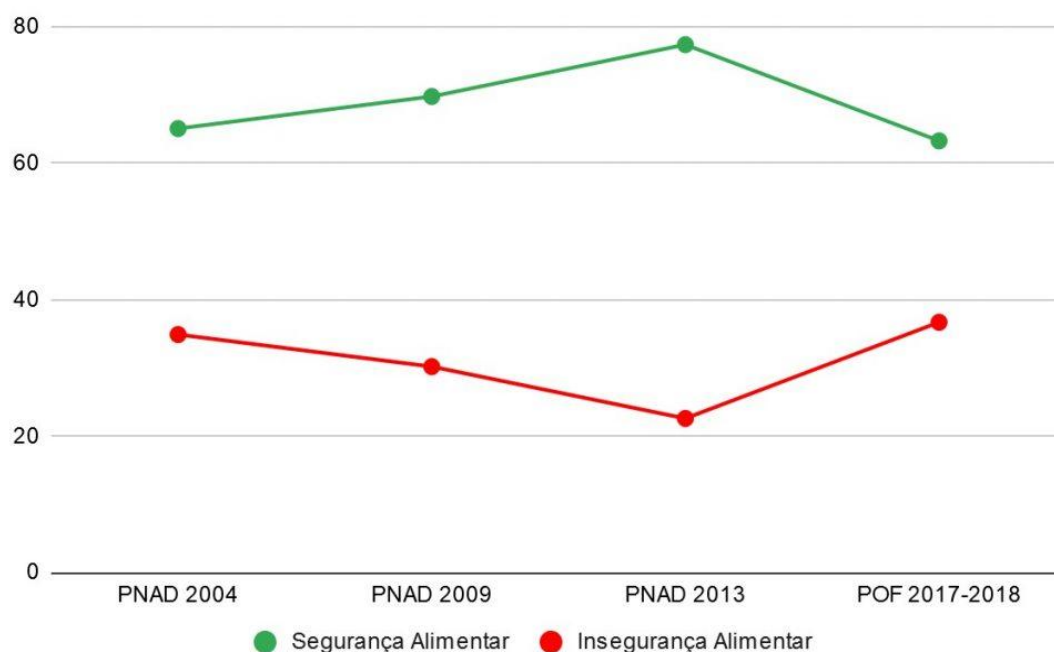
Este mesmo modelo econômico seguiu durante a economia escravista mineira de exploração do ouro no século XVIII. Com as finanças de Portugal comprometidas pelo elevado custo de administração do Império e pela abertura de concorrência no mercado do açúcar nas Antilhas, a coroa portuguesa utilizou o ouro como caminho para uma nova capitalização. Novamente, a exploração do ouro foi feita na base escravista, levando à destruição natural da área explorada (Schwarcz; Starling, 2018). As autoras destacam as marcas perenes da exploração do ouro mineiro nestes termos:

As marcas da mineração de profundidade permanecem na paisagem mineira, e, nas últimas décadas do século XVIII, o viajante sabia que tinha chegado às Minas, não porque a estrada estivesse por terminar, mas pelas distorções do cenário: a terra revolvida, esburacada, os morros escalavrados, os ribeirões turvos, os matagais dilapidados (Schwarcz; Starling, 2018, p. 122).

Se, pelo lado brasileiro, havia o sinal da exploração extrativista, para o outro lado do oceano, fluíam as riquezas do Brasil. A Inglaterra, por exemplo, recebia o ouro brasileiro/português, estruturando seu centro financeiro como grande metrópole. Com exportações saldadas em ouro, a economia inglesa ganhou maior flexibilidade, concentrando suas inversões no setor manufatureiro e transferindo de Amsterdam para Londres o centro financeiro europeu (Furtado, 2007).

O ponto de apoio econômico da aristocracia colonial pode ter mudado o produto, contudo, permaneceu com o mesmo instrumento de exploração e base da economia brasileira: o sistema escravista. Em busca do lucro dessa aristocracia, a monocultura e a deficiência de fontes naturais de nutrição se perpetuaram e compuseram o mau regime alimentar da formação desse país, gerando fome e desigualdade na divisão dos alimentos produzidos (Freyre, 2006). Dados do Observatório das Desigualdades (Campanharo; Silva, 2021) mostram que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar, que era de tendência de queda de 2004 até 2013, quando alcançou uma mínima histórica de 22,6% (vinte e dois vírgula seis por cento), reverteu com uma crescente a partir de 2013, aumentando 62,4% (sessenta e dois vírgula quatro por cento) e chegando a 36,7% (trinta e seis vírgula sete por cento) em 2017 e 2018, conforme se extrai da figura demonstrada a seguir.

Figura 5 – Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018

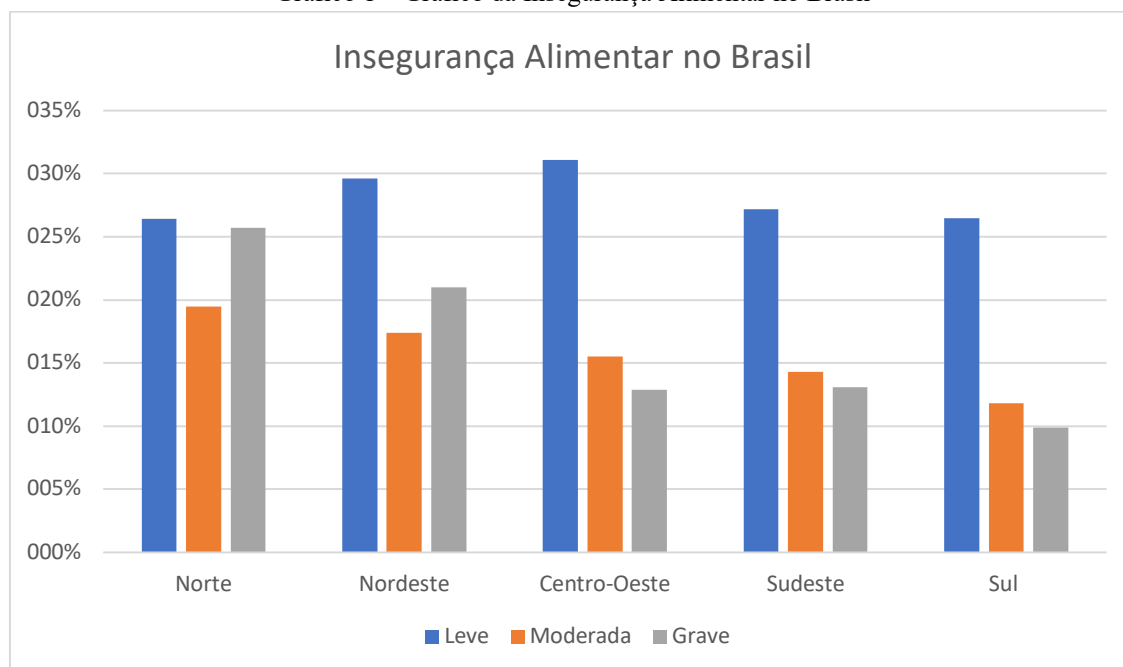


Fonte: Campanharo e Silva (2021).

Indicadores da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAM), com dados coletados no primeiro semestre de 2022, dão conta que 3 (três) em cada 10 (dez) famílias tiveram dificuldades para comprar alimentos ou necessitaram reduzir algum item de sua alimentação (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, c2022).

As regiões mais graves de insegurança alimentar são o Norte e o Nordeste. Na região Norte, tem-se um cenário de aproximadamente 20% (vinte por cento) das famílias em situação de insegurança alimentar moderada e 25% (vinte e cinco por cento) em situação grave, chegando a aproximadamente 71% (setenta e um por cento) de famílias em insegurança alimentar. No Nordeste, o cenário melhora, mas permanece grave: aproximadamente 68% (sessenta e oito por cento) das famílias em insegurança alimentar, sobretudo, em situações grave e moderada, 21% (vinte e um por cento) e 17% (dezessete por cento), respectivamente. Os índices são maiores que os da média nacional, de aproximadamente 59% (cinquenta e nove por cento), conforme se depreende da figura demonstrada a seguir.

Gráfico 1 – Gráfico da Insegurança Alimentar no Brasil



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (c2022).

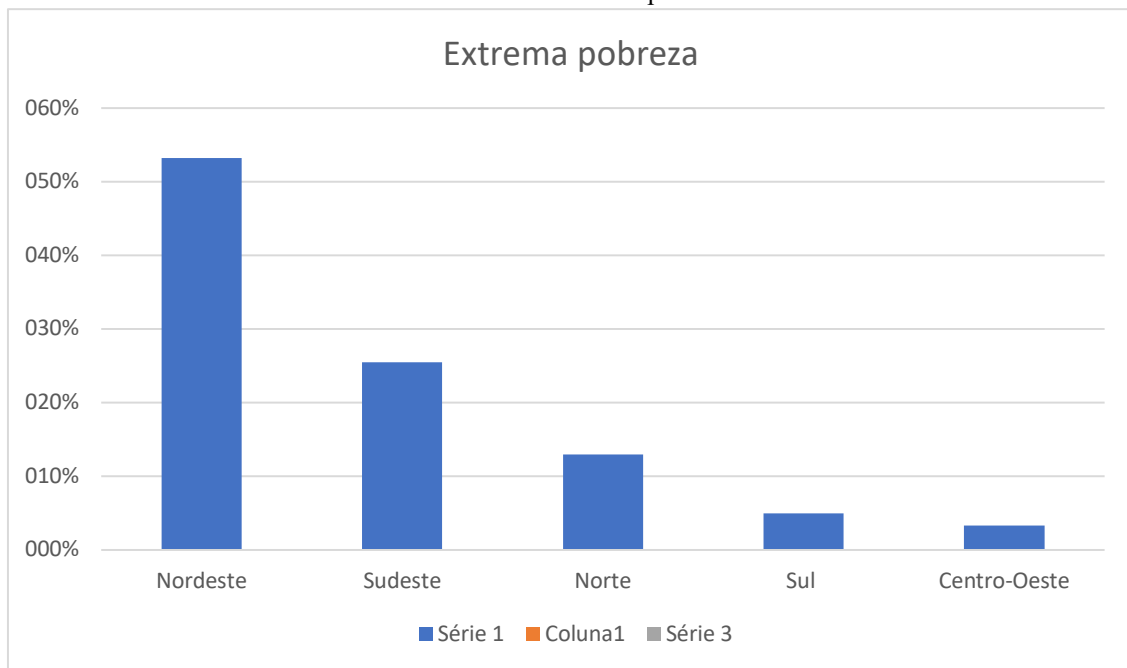
A insegurança alimentar agravou-se ainda mais com a pandemia. Dados da pesquisa da Freie Universität Berlin (Alemanha) com a UFMG e UNB (Galindo et al., 2022) demonstraram que 59% (cinquenta e nove por cento) dos domicílios brasileiros entrevistados

estavam em situação de insegurança alimentar. 44% (quarenta e quatro por cento) deles reduziram o consumo de carnes e 41% (quarenta e um por cento), o consumo de frutas. Os pesquisadores concluíram que a pandemia agravou o cenário já pré-existente de crise econômica, afastando os cidadãos mais vulneráveis de alimentos básicos que pudessem promover a segurança alimentar.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, levantados por Belandi (2022), dialogam com o que foi exposto por Campanharo e Silva (2021), revelando a insegurança alimentar vivida pelos brasileiros, em especial nas regiões Norte e Nordeste, sem isentar as demais regiões: em 2018, 5,8% (cinco vírgula oito por cento) dos brasileiros passavam fome; em 2020, subiu para 9% (nove por cento); e em 2022, para 15,5% (quinze vírgula cinco por cento), isto é, mais de 33 (trinta e três) milhões de brasileiros. Os dados mais críticos da fome são: Alagoas, com 36,7% (trinta e seis vírgula sete por cento); Piauí, com 34,3% (trinta e quatro vírgula três por cento); Amapá, com 32% (trinta e dois por cento); e Pará, com 30% (trinta por cento). Os mais baixos, por sua vez, são: Santa Catarina, com 4,6% (quatro vírgula seis por cento); Minas Gerais, com 8,2% (oito vírgula dois por cento); e Espírito Santo e Paraná, com 8,6% (oito vírgula seis por cento) (Belandi, 2022).

Na mesma pesquisa, Belandi (2022) também concluiu que a pobreza e extrema pobreza atingiram níveis recordes no Brasil em 2021, chegando a 62,5 (sessenta e dois vírgula cinco) milhões de pessoas, sendo 17,9 (dezessete vírgula nove) milhões em situação de extrema pobreza – abaixo de US\$ 5,50 (cinco dólares e cinquenta centavos) e US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos), respectivamente, por dia), representando 8,4% (oito vírgula quatro por cento) da população brasileira. A evolução de 2020 para 2021 representa 22,7% (vinte e dois vírgula sete por cento) na pobreza e, ainda mais grave, 48,2% (quarenta e oito vírgula dois por cento) na extrema pobreza. O Nordeste concentra 44,8% (quarenta e quatro vírgula oito por cento) da pobreza e 53,2% (cinquenta e três vírgula dois por cento) da extrema pobreza, conforme indicado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Divisão da extrema pobreza no Brasil



Fonte: Belandi (2022).

A situação é ainda mais grave para pessoas jovens, pois quase metade das crianças menores de 14 (quatorze) anos vive abaixo da linha da pobreza, o que representa 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento). O percentual de jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos é de 33,2% (trinta e três vírgula dois por cento), sendo o triplo dos idosos, que chega a 10,4% (dez vírgula quatro por cento) (Belandi, 2022). Assim, é necessário se pensar em uma política pública de proteção social que dê perspectiva ao jovem brasileiro, visto que o próprio futuro do país parece estar comprometido.

Além dos problemas sociais, a pobreza também tem implicações de ordem econômica e política, visto que ela compromete o crescimento econômico e limita a capacidade produtiva de recursos humanos, inibindo a expansão do mercado interno. Assim, não há como se ter um círculo virtuoso de crescimento e desenvolvimento, com liberdade e equidade, quando um país se depara com índices alarmantes de pobreza.

Em 2022, o planeta Terra atingiu a marca de 8 (oito) bilhões de habitantes. Muito embora a produção de alimentos seja questionada, se há comida suficiente para alimentar todas as pessoas, a pergunta correta deveria ser se todos os habitantes do planeta têm acesso à alimentação, visto que produção e acesso aos alimentos são coisas distintas, isto, porque uma pessoa pode passar fome mesmo com abundância de alimentos ao seu redor.

Para Sen (2010), em que pese o fato de algumas regiões, como a África subsaariana, terem diminuído sua produção de alimentos, o problema da fome diz respeito ao acesso à

renda e à economia. O autor exemplifica essa situação com a seguinte narrativa, do caso da fome coletiva de Bangladesh, em 1974:

Ela (fome coletiva) aconteceu em um ano em que houve uma disponibilidade *per capita* de alimentos maior do que em qualquer outro ano entre 1971 e 1976. A fome aguda começou com o desemprego regional causado por inundações, que afetaram a produção de alimentos muitos meses mais tardes, na época da colheita, que foi reduzida, porém a fome coletiva aconteceu anteriormente, e terminou bem antes de as culturas amadurecerem para a colheita. As inundações acarretaram uma privação de renda imediata dos trabalhadores rurais no verão de 1974; eles perderam os salários que teriam ganhado com a transplantação do arroz e atividades relacionadas, que fome lhes teriam fornecido os recursos para comprar comidas (Sen, 2010, p. 217).

Do mesmo modo, Sen (2010) descreve a fome coletiva irlandesa em 1840, onde havia alimentos, inclusive exportados para Inglaterra; todavia, os próprios irlandeses não conseguiam comprar os alimentos produzidos em seu país, pela privação de renda. Isto, porque, muito embora tenha havido uma redução da produção de alimentos na Irlanda, principalmente em razão de uma praga que afetou o cultivo de batata, quando se considera todo o Reino Unido, pode-se dizer que não houve crise tão forte, de modo que teria sido possível a transferência de alimentos da Grã-Bretanha para a Irlanda se os irlandeses tivessem tido recursos para adquiri-los.

Nessa senda, infere-se que os irlandeses não morreram somente por falta de alimentos, mas, sim, porque não tinham dinheiro para adquirir gêneros alimentícios disponíveis no reino, mas não para eles. Portanto, ao se analisar a causa das fomes coletivas, é importante estudar a prevalência geral da pobreza no país ou na região examinada, visto que fome e renda estão intimamente relacionadas (Sen, 2010).

O fato de na sociedade contemporânea as pessoas, em regra, não cultivarem mais os alimentos que consomem faz com que a única opção de aquisição própria seja por meio da renda, excetuados os casos de doações, compartilhamentos etc. Cria-se, deste modo, uma relação de causa e efeito, em que a falta de renda leva à fome, particularmente, quando se considera o conceito já discutido de que o direito à alimentação diz respeito a uma alimentação de qualidade.

Sen (2010) ainda ressalta que a renda para alimentação é indispensável, mesmo para o produtor de alimentos. Isto, porque, muito embora o produtor dependa de uma produção individual de gêneros alimentícios, não há a mesma dependência quando se trata da produção nacional, responsável por alimentar a população do país. Ademais, por vezes, o produtor necessita vender seu produto para adquirir outros gêneros alimentícios, reforçando a

necessidade do acesso à economia. Em outros termos, a população depende da renda para ter acesso à alimentação.

No caso brasileiro, dados de Galindo et al. (2022), extraídos entre novembro e dezembro de 2020, em um estudo sobre os efeitos da pandemia da COVID-19 no Brasil, demonstraram que 59% (cinquenta e nove por cento) dos domicílios brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar. No mesmo ano, com base em dados da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em parceria com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), concluiu-se que o Produto Interno Bruto do agronegócio brasileiro avançou 24,31% (vinte e quatro vírgula trinta e um por cento) em 2020, frente a 2019, alcançando participação em 26,6% (vinte e seis vírgula seis por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro – participação que era 20,5% (vinte vírgula cinco por cento) em 2019 –, totalizando 7,45 (sete vírgula quarenta e cinco) trilhões de reais (Barros, 2021).

Depreende-se, assim, que a insegurança alimentar não se relaciona somente à produção de alimentos, mas como essa produção é distribuída para a população de um país. Analisando-se os dados obtidos, em 2020, por força da pandemia da COVID-19, milhares de lares brasileiros ficaram em situação de insegurança alimentar – aproximadamente 59% (cinquenta e nove por cento) dos domicílios – enquanto o setor produtivo da agropecuária teve um ano de um crescimento de 24,31% (vinte e quatro vírgula trinta e um por cento), com 7,45 (sete vírgula quarenta e cinco) trilhões de reais, conforme mencionado no parágrafo anterior. Por conseguinte, o problema alimentar e o da desigualdade têm íntima conexão com o auferimento de renda.

Numa perspectiva histórica, Furtado (1999) analisa o caso do Brasil, concluindo que se singulariza por dispor de considerável potencial de solos aráveis não aproveitados, fontes de energia e mão de obra subutilizadas, elementos que dificilmente estão reunidos em outras partes do planeta. Por outro lado, nesse país, abrigam-se dezenas de milhões de pessoas em insegurança alimentar. Portanto, o problema da fome é, antes de econômico, de natureza política, implicando a falta de condições e renda de famílias brasileiras.

Conclui-se, portanto, que a propensão à insegurança alimentar é maior quando a população é pobre, de modo que o combate à pobreza e o desenvolvimento econômico, com acesso a uma renda mínima, tornam-se pilares no seu combate. Nesse contexto, o combate à fome está intimamente ligado ao fundamento de erradicação da pobreza, à dignidade da pessoa humana e ao direito social à alimentação, prerrogativas constitucionais irrenunciáveis ao operador do direito.

A dignidade da pessoa humana é a ideia que informa, na filosofia, o imperativo categórico kantiano, dando origem a proposições éticas superadoras do utilitarismo, em que cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo. Deste princípio se extrai o sentido mais nuclear dos direitos fundamentais: tutela para liberdade, igualdade e promoção da justiça.

Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, o constituinte acabou por reconhecer categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário; que o ser humano existe por si próprio, e não pela atividade estatal. O ponto de partida de qualquer texto jurídico-normativo constitucional deve ser o homem e sua dignidade, como no caso da Constituição brasileira, que insculpe a dignidade já no seu primeiro artigo (Mendes, 2013).

O Estado Democrático de Direito é um regime político fundado na soberania popular, com eleições livres e governo da maioria, assim como com poder limitado, Estado de Direito e respeito aos direitos fundamentais de todos, inclusive, o mínimo existencial. Sem as pessoas terem suas necessidades satisfeitas, não é possível o exercício da dignidade no seu conceito amplo e igualitário (Barroso, 2022).

Na Constituição Federal, a dignidade não está presente apenas no primeiro artigo, mas também em outras 3 (três) passagens. Mendes (2013) destaca o § 7º, do artigo 226, que trata da família, como base da sociedade que demanda proteção especial do Estado. A dignidade, neste caso, é fundamento para o planejamento familiar, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito.

No art. 227, por sua vez, impõe-se à família, à sociedade e ao Estado o dever de “assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”.

Por fim, no artigo 230, também se impõe proteção da família, sociedade e Estado a pessoas idosas com olhar para sua dignidade. Ocorre que, seguindo o princípio da simetria, diversas Constituições estaduais brasileiras limitaram-se a reproduzir o conteúdo do texto constitucional; todavia, alguns estados buscaram ampliar o conceito de dignidade nas mais diversas áreas: política agrícola e fundiária (Constituição do Estado da Bahia), base de tratamento de pessoas com deficiência (Constituição do Estado de Goiás), pesquisa tecnológica (Constituição do Estado do Rio Grande do Sul), até mesmo como planejamento urbano (Constituição do Estado do Ceará) e saneamento básico (Constituição do Estado do

Maranhão). Apenas uma Constituição estadual não faz menção à dignidade (Roraima). (Mendes, 2013).

Para Mendes (2013), a partir da análise das Constituições estaduais brasileiras, houve uma multiplicidade de associações da dignidade humana a direitos fundamentais. Isso, porque, consoante o que foi indicado pelo Tribunal Constitucional Alemão, o princípio da dignidade é o ponto de partida de outros direitos fundamentais, reforçando o vínculo com outros direitos.

Para Barroso (2022), a dignidade humana tem seu berço na secular filosofia de ordem moral, que veio a ser convertida em valor jurídico. Considera-se tal dignidade subjacente e, mesmo quando não prevista expressamente na ordem constitucional, seus ideais irradiam os princípios jurídicos de proteção aos direitos humanos. A dignidade humana identifica o valor intrínseco de toda pessoa, a autonomia individual de cada um poder viver o seu ideal de vida boa, sendo assegurado um mínimo existencial para isso, e a limitação legítima da autonomia por valores, costumes e direitos das outras pessoas. Por tais razões, “a dignidade humana e os direitos humanos são duas faces da mesma moeda: uma voltada para a filosofia moral e a outra para o Direito.” (Barroso, 2022, p. 200).

Foi justamente no esteio da dignidade humana que o constituinte originário foi assertivo ao afirmar o direito à alimentação, visto que o colocou no *caput* dos direitos sociais (art. 6º), sendo competência comum de todos os entes federados o abastecimento alimentar (art. 23, inc. VIII). Do artigo 3º, inciso III, da Carta Magna, consta como objetivo fundamental da República erradicar a pobreza. Tal objetivo é uma tarefa imposta pela Constituição a todas as esferas de poder, seja no Executivo, Legislativo e Judiciário. As medidas devem ser tomadas com o intuito de erradicarem a pobreza e diminuir as desigualdades social e regional, que, desde a colonização, rondam o país, com curvas de acentuação e declínio, garantindo, assim, o desenvolvimento nacional com uma sociedade livre, justa e solidária.

Em essência, a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza estão em um núcleo essencial dos direitos fundamentais, e dele se extrai a tutela do mínimo existencial, definido como critério mínimo para o exercício da liberdade e da cidadania. Sua ideia advém da igualdade material e de uma maior distribuição de renda.

O alcance dos direitos sociais é o atendimento de um padrão mínimo de acesso a bens e serviços básicos garantidos no texto constitucional. Os direitos individuais e sociais, por óbvio, podem ser ampliados de modo ilimitado; no entanto, frequentemente, sua ampliação – ou até mesmo a oferta inicial – esbarra em limites orçamentários, que atuam como redutor das

políticas públicas. Daí a importância da análise do tema da renda básica familiar sob as óticas financeira, fiscal e social.

Ademais, a redução das desigualdades regionais e sociais constituem princípio da ordem econômica brasileira, só sendo possível alcançá-la mediante o combate à fome e garantindo-se o acesso à segurança alimentar de todos os brasileiros. É neste contexto normativo que, em 2006, o governo federal publicou a Lei nº 11.346, que criou o sistema nacional de segurança alimentar com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

No campo dogmático-jurídico, essa Lei determina ao Poder Público uma obrigação de fazer, formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (art. 1º), a qual é um direito fundamental, inerente à dignidade humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal (art. 2º, *caput*).

O acesso à segurança alimentar não afasta outras necessidades e deve ser assegurado, respeitadas as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais da população destinatária. Acerca do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), Grassi Neto (2012, p. 60) apresenta a seguinte informação:

A instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) brasileiro veio centrada, como já se teve oportunidade de mencionar, no estabelecimento de políticas governamentais genéricas e meramente programáticas destinadas ao combate à fome. As diretrizes estabelecidas pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional brasileira (Losan) passam, pois, ao largo das noções de qualidade e de sanidade, perspectiva que, no Brasil, vem dispersamente disciplinada no texto constitucional, na legislação protetiva do consumidor e do meio ambiente, na Lei de Biossegurança e nos regulamentos sanitários.

Regido por princípios semelhantes aos do Sistema Único de Saúde (SUS), o SISAN rege-se pelos seguintes princípios: (i) universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; (ii) preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; (iii) participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e (iv) transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

No que diz respeito à universalidade e à equidade no acesso à alimentação adequada, todos devem ter este acesso, tratando os desiguais na medida de sua desigualdade.

A preservação da autonomia e o respeito à dignidade da pessoa garantem o respeito a fundamentos de cunho de direitos humanos. A participação social na sua formulação traz prerrogativas à sociedade de formular, executar e acompanhar as políticas de acesso à alimentação, democratizando a participação da gestão e ampliando a participação na democracia, essencial para o desenvolvimento econômico.

Por fim, o princípio da transparência dos programas, ações e recursos – públicos e privados – faz parte dos princípios constitucionais da administração pública e da boa gestão pública.

Tal solução legislativa diverge da preconizada pelo legislador europeu. Em seu estudo, Grassi Neto (2012) informa que, na Europa, os princípios e normas gerais da legislação alimentar, previstos no Regulamento CE n. 178, de 28 de janeiro de 2002, do Parlamento Europeu, são desenvolvidos consoante perspectiva mais abrangente. O artigo 5º do regulamento prevê que a legislação alimentar deve alcançar um elevado nível de proteção da vida, saúde e interesse dos consumidores, envolvendo desde a produção alimentar às boas práticas de comércio, baseado no critério de análise de riscos, o qual, por sua vez, encontra-se veiculado no artigo 6º. Grassi Neto (2012, p. 61) conclui nestes termos:

Embora sejam inegáveis os avanços experimentados tanto pelo Brasil como pela União Europeia no âmbito da segurança alimentar, parece-nos mais adequado que princípios e normas gerais da legislação alimentar sejam concebidos mediante abordagem conjunta das duas vertentes do tema: de um lado, a necessidade de que alimentos sejam ofertados a preço e em volume adequados à demanda do consumo; de outro, a preocupação de que os produtos que compõem mencionada oferta obedeçam às exigências de qualidade garantidoras do elevado nível de proteção à vida e à saúde do consumidor.

No teor do que fora discutido, é sabido que a pandemia da COVID-19 atingiu grande parcela da população brasileira, em especial as mais vulneráveis. Analisando-se o § 1º, do artigo 2º, da Lei nº 11.346/2006, a adoção de políticas públicas deve levar em conta as dimensões dos contextos econômico, regional e social, gravemente atingidos pela pandemia.

Por essa razão, o poder público, em responsabilidade solidária, tem o dever de agir para prover alimentação adequada aos cidadãos em situação de vulnerabilidade. Quando se fala em poder público, não se está a falar somente do Poder Executivo, mas de todos os poderes e esferas. Cada instituição, na medida de seu poder republicano-democrático, deve agir dentro de seus limites para promover o acesso à alimentação adequada, visto que atentar contra a alimentação é atentar contra a própria dignidade da pessoa humana e o direito à vida.

Com o aumento do poder do capital e sua tendência crescente em acumular renda, verifica-se uma tendência da substituição da mão de obra humana pela IA, o que favorece a degradação do tecido social por trás do pleno emprego, como o acesso à renda e outros direitos sociais insculpidos na Carta Magna.

Há, ainda, um agravante no caso brasileiro que é a concentração de terras em monoculturas que perdura desde a colonização. O Brasil, sabidamente, possui muitos solos aráveis nas mãos de poucas pessoas sem função social, ou seja, com grandes fazendas com pouca ou nenhuma produção, que são utilizadas como concentração de terra e poderiam ser utilizadas para o cultivo familiar, reforma agrária etc., de modo que seu enfrentamento também é necessário para a garantia de segurança alimentar dos brasileiros.

É neste cenário de incertezas econômicas que o Brasil volta ao mapa da fome e coloca parte de sua população em situação de insegurança alimentar, devendo haver a intervenção do Estado, em sua condição de agente econômico, para não apenas estimular a economia, mas também cumprir sua finalidade institucional com as mínimas garantias sociais plasmadas no artigo 6º da Constituição Federal.

Esteado na dignidade humana, o STF, em suas decisões, tem mantido um austero compromisso com a defesa dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, de modo que, para Mendes (2013), a Corte Constitucional assume sua responsabilidade máxima pela proteção efetiva da dignidade da pessoa humana, conduzindo o Brasil de forma segura a adaptações necessárias quanto à extensão desse princípio, visando salvaguardar as atuais e futuras gerações.

Portanto, infere-se que a dignidade humana está intimamente ligada ao direito à alimentação, uma alimentação nutricional e saudável, que permita o crescimento e desenvolvimento social, por sua vez, amparado pelo primado do trabalho e pelo alcance das liberdades individuais. Os operadores do direito brasileiro, seja no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário, devem desenvolver suas competências típicas e atípicas, de modo a garantirem o acesso à alimentação, que se caracteriza, em si, na dignidade da pessoa humana.

3 EVOLUÇÃO E FINANCIAMENTO DA RENDA BÁSICA NO BRASIL

Dentre os pilares fundamentais da Constituição Federal, insculpidos no artigo 1º, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Tais fundamentos não estão explícitos no primeiro artigo do texto constitucional por um mero acaso, mas, sim, porque o constituinte originário sabia da obrigação do Estado de bem-estar social para os seus cidadãos.

Assim, o mundo pós-guerra, que viu nascer e crescer o Estado de bem-estar social, passou a ser dividido entre socialismo e neoliberalismo. Superada essa fase, a promulgação da Constituição Cidadã passou a garantir o livre exercício da cidadania, isto é, uma participação ativa do cidadão na sociedade estatal. Tal participação só se dá quando da efetiva dignidade da pessoa humana, com garantias de cumprimento de necessidades básicas para cada indivíduo no Estado Democrático de Direito.

Na tentativa de superar o binômio de socialismo e neoliberalismo, desenvolveu-se, entre os teóricos liberais, a proposta de uma medida que ajuda a arrefecer os problemas mais imediatos. A esse contexto global, acrescenta-se a nova onda de automação, com a substituição maciça de inteligência humana por computadores.

A despeito do que já fora explanado na introdução, surge a proposta de renda básica, cuja definição não é inédita. Conforme apresentado por Parijs e Vanderbogh (2018), estudos apontam para as primeiras ocorrências em um livro de 1953, do economista político de Oxford, Dr. George D. H. Code, e no livro de política econômica, do economista holandês Jan Tinbergen, de 1956. Em 1986, foi fundada a Basic Income European Network (Rede Europeia de Renda Básica), substituindo a nomenclatura “Europeia” para “Mundial” em 2004. Para os referidos autores, uma renda básica é pilar de uma sociedade livre, conforme disposto abaixo:

A renda básica não é apenas uma medida inteligente que pode ajudar a aliviar problemas urgentes. É um pilar central de uma sociedade livre, na qual a verdadeira habilidade de florescer, pelo trabalho, será distribuída de forma justa. É um elemento essencial de uma alternativa radical ao socialismo e neoliberalismo [...]. É uma parte crucial do tipo de visão necessárias para transformar ameaças em oportunidades, resignação em resolução, angústia em esperança (Parijs; Vanderbogh, 2018, p. 2).

Ressalta-se que o conceito de renda básica utilizado nesta dissertação é o proposto por Parijs e Vanderbogh (2018, p. 2), nestes termos: “uma renda regular paga em dinheiro a todos os membros de uma sociedade, independentemente da renda de outras fontes e sem restrições”. Depreende-se, por consequência, que se trata de um direito individual, universal, e

não sujeito a obrigações. Ainda sobre o conceito de renda, Parijs e Vanderboght (2018, p. 23) acrescentam as seguintes palavras:

Melhor destrinchando o conceito, “renda paga em dinheiro” significa uma renda monetária, paga em dinheiro, não na forma de comida, abrigo, roupas e outros bens de consumo. Seu objetivo não é substituir o Estado de Bem-Estar Social, mas complementá-lo, dando a liberdade para o cidadão utilizar o dinheiro, evitando, ainda, o desperdício de recursos públicos com a compra de materiais que poderiam vir a ser descartados (Parijs; Vanderboght, 2018, p. 23).

A expressão “paga a todos os membros de uma sociedade” significa ser individual e universal. Por individual, entende-se toda pessoa sujeita de direitos e obrigações, no caso do Brasil, após atingida a maioridade civil. E universal, paga a todos, sem considerar o rendimento do cidadão, sendo esta uma característica controversa, uma vez que, em primeira análise, é injusto que uma pessoa que tenha grandes rendimentos de propriedade receba uma renda básica (Parijs; Vanderboght, 2018).

No entanto, Parijs e Vanderboghht (2018) citam 3 (três) motivos distintos que justificam a preferência pela renda universal: (i) a universalidade em si, evitando uma divisão e discriminação social entre aqueles que recebem ou não a renda; (ii) libertar as pessoas da falta ou dos maus trabalhos, que precarizam a mão de obra; e (iii) o fato de todo ganho gerado pelas pessoas servir para aumentar sua renda líquida.

A renda também é “sem obrigações”, não sendo imposta nenhuma obrigação excludente ou condicional, como estar fora do mercado do trabalho ou ter um imposto de renda negativo. Em sinergia com a universalidade, a não condicionante da renda básica melhora a relação de trabalho, fazendo com que o empregador possa, em algumas circunstâncias, diminuir seu lucro para um melhor repasse ao empregado, já que este não precisará laborar por uma quantia mínima e, por vezes, indigna.

A instituição de uma renda mínima é defendida até mesmo por teóricos liberais que afirmam que os ricos – os quais devem sua riqueza, em parte, a um sistema político e jurídico mantido pela cooperação social – devem pagar pelo autocontrole e cooperação voluntários dos pobres, em vez de tentar obrigá-los pela força a adotarem uma mera aparência de comedimento.

Já para Raventós, Suplicy e Silva (2010), uma renda básica de cidadania é um direito de todas as pessoas, não importando sua origem, raça, sexo, condição civil ou socioeconômica. É um direito de todas as pessoas participarem da riqueza da nação como um direito inalienável e incondicional da pessoa humana.

É nesse passo que Holmes e Sustain (2019) defendem a implementação de um piso mínimo de renda para que pobres possam ter garantias mínimas de acesso a serviços básicos, como moradia, saúde e educação:

É muito possível que o direito a um piso mínimo de subsistência proporcione um incentivo à autodisciplina e a um comportamento de cooperação. Da perspectiva dos donos de propriedades, o alívio concedido aos pobres não tem caráter de esmola. É verdade que boa parte desse alívio tem origem em princípios abstratos de justiça e é motivado por um sentimento de solidariedade, mas os benefícios de seguridade social e bem-estar podem ser compreendidos como um pagamento tático feito aos pobres e ligado ao acordo original de troca de tributação por proteção, firmado entre os donos de propriedades e o Estado (Holmes; Sustain, 2019, p. 163).

O tema “renda” também foi analisado por Rawls (2000), que a posicionou como concepção de bem primário, indispensável para que cidadãos se enxerguem como pessoas livres e iguais, dessarte, as exigências acerca dela são consideradas válidas. A ausência do Estado que permita a mão invisível do mercado atuar sem limites, por certo, gerará uma configuração oligopolista de acumulações desiguais.

Para Rawls (2000), a renda é um modo de superar as desigualdades preexistentes, visto que permite aos mais vulneráveis uma participação na sociedade. Com efeito, a renda analisada por ele na obra “O liberalismo político” (2000), dialoga com o conceito de justiça desenvolvido em outra obra, intitulada “Uma teoria da justiça” (1997), quando a renda pode ser utilizada para promover a justiça como equidade, isto é, dar a todos iguais oportunidades de acesso a bens, de modo a promover uma igualdade material.

Ponto fulcral para Piketty (2020), a implementação de um sistema de renda mínima e básica no contexto do Estado de bem-estar social e sociedade justa garante a um grupo de pessoas com baixos salários e baixos rendimentos profissionais autônomos um rendimento que possa auferir uma existência digna. Tal contexto pode ser aplicado ao Brasil, que sofre com constante precarização da mão de obra, a teor do que já fora discutido.

A implementação de uma renda básica universal e incondicional enfrenta diversas resistências. Suas dificuldades são lógicas, visto que os recursos públicos são sempre limitados e devem ser utilizados, seguindo-se o melhor interesse público. A fim de contornar e tornar possível a implementação de uma renda básica mínima, surgiram alternativas à renda universal e incondicional, de maneira que foram exigidos requisitos e pressupostos para sua concessão.

As seguintes alternativas foram elencadas por Parijs e Vanderborght (2018), que se passará a detalhar nos próximos parágrafos: dotação básica; imposto de renda negativo;

crédito fiscal por remuneração recebida; subsídios salariais; emprego garantido; e redução da jornada de trabalho.

A dotação básica tem muitos pontos convergentes com a renda básica. Ambas são pagas em dinheiro, individualmente e sem comprovação de carência por parte do recebedor. Com a ideia de pagar a todos os indivíduos uma dotação básica no início da vida adulta, essa proposta enfrenta rejeição dos autores do conceito moderno de renda básica por ser pontual e estar ligada à equalização de oportunidades na vida adulta, desconsiderando que cada um tem um costume financeiro que pode fazer multiplicar ou esgotar esse recurso recebido (Parijs; Vanderborght, 2018).

Ao discutirem sobre o imposto de renda negativo, os autores supramencionados consideram Milton Friedman como principal difusor da ideia. Definido de maneira simplória como “o oposto do imposto de renda”, o imposto de renda negativo seria uma entrega de dinheiro pelo Estado ao cidadão com valor a ser definido de acordo com sua renda. Todavia, seu recebimento não pode se dar apenas no início do ano fiscal, devendo ser pago mensalmente, em especial, aos mais vulneráveis. Assim exemplificam numericamente:

Voltemos ao exemplo de renda básica de US\$ 1.000 por mês, paga individualmente a cada adulto e financiada por um imposto de renda de 25% desde o primeiro salário ganho, sem levar em conta nenhum outro gasto público. Em vez de pagar a todos e arrecadar de todos, o governo poderia proteger as transferências – isto é, efetuar pagamentos e não exigir nenhum imposto de renda de alguns e ao mesmo tempo exigir impostos e não efetuar nenhum pagamento a outros. Isso corresponderia a transformar a renda básica de US\$ 1.000 em crédito fiscal refinanciado, uniforme e individual, de US\$ 1.000. Por esse meio, seria possível conseguir o mesmo perfil de alíquotas marginais efetivas e a mesma distribuição de renda pós-impostos e transferências (Parijs; Vanderborght, 2018, p. 68).

Quanto ao crédito fiscal por remuneração recebida, trata-se de um crédito restituível restrito aos trabalhadores mal remunerados. Como exemplo, Parijs e Vanderborght (2018, p. 78) citam o *earned income tax credit* (EITC), crédito fiscal restituível restrito aos trabalhadores mal remunerados em vigor nos Estados Unidos. Decretado em 1975, foi popularizado na década de 1990, assumindo a forma de redução fiscal para alguns e pagamento de benefícios para outros. Atualmente, a unidade relevante para transferência do valor é a família e possui uma taxa de adesão – aproximadamente 80% (oitenta por cento) – em face de outros programas governamentais de auxílio social.

Outras propostas passam diretamente pelo campo do direito do trabalho, como o subsídio a trabalhadores mal remunerados, pleno emprego e redução da jornada de trabalho.

Os subsídios salariais são contribuições públicas que têm o condão de aumentar a remuneração dos trabalhadores e reduzir o custo dos empregadores.

A proposição dos autores é a de um valor pago diretamente aos trabalhadores, com duração ilimitada, fixado como $\frac{3}{4}$ (três quartos) do custo para o empregador que paga a remuneração mais baixa por hora, que seria removido gradativamente à medida que a remuneração por hora aumentasse, sendo restrito aos trabalhadores de tempo integral (Parijs; Vanderborght, 2018). Contudo, essas propostas devem ser analisadas pelo legislador brasileiro, visto que se está em um país onde não raramente se depara com amplo índice de desemprego ou subemprego, conforme narrado na introdução.

Não obstante haver essa situação, Sen (2008) narra que a renda é requisito básico para se alcançar uma igualdade material. No entanto, para o autor, deve-se considerar as diferenças de características pessoais entre as pessoas, na medida em que rendas iguais podem tornar as situações fáticas bastante desiguais, citando como exemplo que uma pessoa incapacitada não pode realizar os mesmos funcionamentos de uma pessoa capacitada.

Nessa senda, na busca de uma igualdade material, as vantagens e desvantagens relativas que as pessoas têm devem ser comparadas umas às outras, sendo consideradas variáveis no momento de se fixar um valor para a renda a ser aplicada. Deve-se, por óbvio, haver um piso do que será pago, contudo, as desigualdades sociais deverão ser combatidas pelo estado brasileiro, nesse caso, com maior valor monetário à renda básica.

Os mais diversos experimentos de implementação de renda básica foram feitos. Entre os antigos, Parijs e Vanderborght (2018) destacam: o *crownfunding*, “financiamento em massa”, lançado em Berlim, onde os voluntários receberam uma renda básica de 1.000 (mil) euros em 2014 – cerca de 40% (quarenta por cento) do PIB *per capita* da Alemanha – para terem suas vidas econômicas monitoradas pelo período de um ano, a fim de verificar se esses jovens ingressariam no mercado de trabalho, se capacitariam mais ou mudariam de atividade.

No estado indiano de Madhya Pradesh, a Unicef coordenou o financiamento de 200 (duzentas) rupias por mês – 4 (quatro) dólares, equivalente a 4% (quatro por cento) do PIB *per capita* da Índia à época –, no período de junho de 2011 a novembro de 2012, para todo adulto residente em 8 (oito) aldeias escolhidas de forma aleatória, aumentando para 300 (trezentas) rupias após um ano. Verificou-se um aumento do poder de consumo, sem que se tenha concluído sobre a sustentabilidade econômica de uma renda básica permanente (Parijs; Vanderborght, 2018).

Não obstante serem estes resultados positivos, os melhores resultados até antes da pandemia, sem dúvida, deram-se no Alasca. Em meados da década de 70, os cidadãos do

Alasca obtiveram a propriedade do maior campo de petróleo da América do Norte. A grande preocupação, naquele momento, era que a exploração dessa riqueza natural beneficiasse somente aquela geração de alaskianos que ali residiam naquele determinado momento da história (Parijs; Vanderborght, 2018).

Por conseguinte, Parijs e Vanderborght (2018) explicam que, após criar um dividendo anual para todo cidadão do Alasca, a Suprema Corte Americana impugnou a norma sob a alegação de violação ao tratamento igual entre os cidadãos. Como contraproposta, o governo do Alasca instituiu uma renda básica universal autêntica, paga a todos os residentes legais, inclusive a recém-chegados, no valor de US\$ 400 (quatrocentos dólares) anuais por pessoa no primeiro ano, em 1982. No ano de 2008, atingiu o valor de US\$ 2.069 (dois mil e sessenta e nove dólares), marcando em seguida o valor de R\$ 2.072 (dois mil e setenta e dois dólares) em 2015, com 637.000 (seiscentos e trinta e sete mil) contemplados, o equivalente a 3% (três por cento) do PIB *per capita* do Alasca (Parijs; Vanderborght, 2018).

Na continuidade dos exemplos de implementação de uma renda básica, a pandemia jogou luz em novas políticas sociais, que costumeiramente sobressaem nas reportagens jornalísticas brasileiras. O exemplo da Finlândia foi matéria no Jornal Folha de São Paulo. Entre janeiro de 2017 e dezembro de 2018 – isto é, momento anterior à pandemia –, o governo finlandês adotou uma renda básica universal a desempregados. Sem a necessidade de enviar qualquer documento ou comprovar estar procurando emprego, 2.000 (dois mil) finlandeses sem trabalho receberam 560 (quinhentos e sessenta) euros, o equivalente a R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais) por mês. Escolhidos aleatoriamente, eles continuariam recebendo renda ainda que conseguissem emprego (LEE, 2022).

Para Lee (2022), o objetivo do estudo finlandês foi verificar se, cortando a burocracia, os finlandeses se sentiriam mais confiantes; contudo, não obteve dados suficientes para verificar o objeto pesquisado. Ocorre que quem recebeu o benefício trabalhou, em média, 78 (setenta e oito) dias entre novembro de 2017 e dezembro de 2018, contra 74 (setenta e quatro) dias de quem recebia outros benefícios já instituídos no governo.

De outro modo, não se deve tomar por base esse resultado para um eventual programa brasileiro, visto que a Finlândia possui índices econômicos e sociais muito superiores aos do Brasil, com uma premissa de universalismo em programas sociais, configuração distinta do Brasil.

Outro exemplo é o pagamento de 1.000,00 (mil) dólares da Prefeitura de Los Angeles, em um programa piloto e maior experimento dos EUA com renda básica, como alternativa ao combate da desigualdade e à construção de uma vida e sociedade mais estáveis (LEE, 2022).

Apesar de maior, não é o único projeto nos Estados Unidos. Seguem outros exemplos: Oakland prometeu dar US\$ 500,00 (quinhentos dólares) a 600 (seiscentas) famílias durante 18 (dezoito) meses; San Diego, US\$ 500,00 (quinhentos dólares) por 24 (vinte e quatro) meses; Atlanta, US\$ 500,00 (quinhentos dólares) por 12 (doze) meses; Minneapolis, US\$ 500,00 (quinhentos dólares) por 24 (vinte e quatro) meses; Denver, US\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos dólares) para 560 (quinhentas e sessenta) pessoas (LEE, 2022).

No âmbito da América Latina, Silva (2019) afirma que as primeiras formas de proteção social prestadas pelo Estado surgiram em 1920, com o aprofundamento da crise entre capital e trabalho impulsionado pela industrialização tardia, que não se rompeu com a sua condição subalterna e periférica do capital global. A partir das crises neoliberais da década de 1970, os países passaram a conviver com processos de transição política que levaram à existência de 2 (dois) processos concorrentes de proteção estatal: o modelo universal e publicista de um lado e o modelo liberal e produtivista do outro.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 significou, ao menos formalmente, a utilização de um modelo universal e publicista, especialmente com a proteção social ofertada pela seguridade social. Tal característica não pode ser vista, por exemplo, no Chile, que optou por um modelo mais liberal de economia. Nesse contexto, nos anos de 1990, começam a surgir os primeiros programas de renda mínima da América Latina (Silva, 2019).

Silva (2019) destaca o “Programa Beca Alimentaria”, da Venezuela, em 1989, e os programas sociais brasileiros que serão melhor expostos no subtítulo subsequente. Ele afirma que o programa de renda mínima do México foi alvo de muitos elogios multilaterais nos anos 2000, tendo influenciado outras experiências, como o programa “*Mi Familia*”, da Nicarágua; “*Superémonos*”, da Costa Rica; “*Familias em Acción*”, do Equador; e outros.

No entanto, a aplicação de programas de renda mínima nesses países não teve o condão, até o presente momento, de reduzir significativamente a pobreza intergeracional, que os países periféricos do capitalismo carregam desde suas respectivas colonizações. Atualmente, o aumento exponencial da pobreza em todo o mundo, situação agravada pela pandemia e Guerras, alerta governos instituídos sob o regime econômico do capitalismo a buscarem meios alternativos para preservação do *status quo*, buscando diminuir a pobreza e a desigualdade social.

Passa-se, assim, a analisar o histórico da renda básica no Brasil a partir do ponto de vista histórico, contextualizando-o em relação às legislações constitucional e infraconstitucional aplicadas, em especial, o Programa Bolsa Família e a tentativa de quebra do ciclo intergeracional de pobreza.

3.1 A EVOLUÇÃO DA RENDA BÁSICA NO BRASIL: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A análise histórica do Brasil leva ao sistema de formação das atuais estruturas econômicas que sustentam o patriarcado e privilegiam a Casa-Grande em detrimento da Senzala. Inspirado na obra “Casa-Grande e Senzala”, do sociólogo Gilberto Freyre, busca-se analisar de onde se veio e aonde se irá, com a atual formação econômica nacional, pois, em nenhum momento da história brasileira, esteve-se tão longe daquilo que se quer ser, enquanto cidadão.

O preceito constitucional da ordem econômica brasileira impõe à república a busca do desenvolvimento nacional, com fundamentos na dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza e redução das desigualdades.

Agrava-se a situação no Nordeste brasileiro. Considerada por Galeano (2021) a região mais subdesenvolvida do hemisfério ocidental, o autor destaca que do seu solo brotou o negócio mais lucrativo da época colonial, tendo enriquecido poucos e criado enormes campos de concentração e bolsões de pobreza.

O Nordeste, aliás, é uma região que, por muitos anos, esteve sujeita a um processo de involução econômica. Após o auge da agroeconomia açucareira, comumente chamado de “ouro branco”, o período entre os séculos XVIII e XIX representou um processo de atrofiamento da economia nordestina, no sentido de que a renda de sua população declinou secularmente (Furtado, 2007).

Furtado (2007) afirma que, após a economia brasileira ter-se deslocado para o tráfico de escravos e o café, o Nordeste passou a ter como foco uma economia de subsistência. Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade em meados do século XVII, a região foi se transformando progressivamente numa economia em que a população produzia apenas o necessário para subsistir.

A dispersão de parte da população provocou uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, acarretando um retrocesso, mesmo nas técnicas artesanais de produção. A formação da população nordestina e a de sua precária economia de subsistência estão ligadas a um lento processo de decadência da região, mantendo efeitos perenes por muitos anos.

Assim, Furtado (2007) dialoga com Galeano (2021), ao afirmar, expressamente, a seguinte ideia:

Dessa forma, uma região cujo povoamento se fizera em um sistema de alta produtividade, e em que a mão-de-obra fora um fator extremamente escasso envolveu numa massa de população totalmente desarticulada, trabalhando com baixíssima produtividade numa agricultura de subsistência. Em nenhuma parte do continente americano houve um caso de involução tão rápida e tão completa de um sistema econômico constituído por população principalmente de origem europeia. (Furtado, 2007, p. 134).

Araújo (2011) descreve o histórico dos programas de transferência de renda do Brasil, remetendo-os aos anos 90, com a sua efetiva implementação a partir de 2001, com a criação de programas federais, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, muito embora desde o ano de 1996 já houvesse sido criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Benefício de Prestação Continuada.

Todavia, foi a partir de 2003, com a mudança de gestão governamental, que o Brasil passou a adotar uma política efetiva de redução da pobreza e erradicação da fome no país, por meio do Programa Fome Zero, reconhecido internacionalmente como um programa de sucesso no enfrentamento da fome.

O Programa Fome Zero surgiu como uma política pública para garantir a segurança alimentar aos mais vulneráveis. Aranha (2010) consegue distinguir períodos históricos específicos na evolução do combate à fome no Brasil. O primeiro se refere aos primórdios das políticas de alimentação e nutrição, quando a proteção alimentar foi introduzida no âmbito do Ministério do Trabalho, com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), cujo binômio era: alimentação/educação.

O segundo período, por sua vez, foi na década de 1970, com a aprovação do II PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. A partir deste programa, a ênfase passou a ser o fomento da alimentação, por meio de pequenos produtores rurais, visando-se elevar a produtividade e a renda do setor agrícola familiar. Tal incentivo teve o incremento da discussão societária, vindo na esteira da redemocratização, com ganhos sociais para toda a população (Aranha, 2010).

Já o terceiro período, este se deu nos anos 1990, com a implementação de políticas econômicas com viés liberal, a exemplo da abertura desmedida de privatizações. Em 1992, no governo Collor, os recursos para a área de combate à fome foram reduzidos em US\$ 208 (duzentos e oito) milhões de dólares, sendo melhorado após o *impeachment*, uma vez que o governo Itamar Franco passou a descentralizar a merenda escolar junto aos Prefeitos (Aranha, 2010).

Destarte, em 2003, foi criado o Programa Fome Zero, um programa de Estado que buscou dar um status de dignidade à condição humana por meio de ações organizadas entre órgãos governamentais e a sociedade civil. Envolvendo questões técnicas ligadas à produção, comercialização e conservação dos alimentos, educação alimentar, preservação do meio ambiente, geração de emprego e renda, distribuição de terras e crédito para ampliação da oferta rural, a ideia central do programa não era apenas matar a fome de milhões de brasileiros, mas colocá-los no curso da cadeia produtiva, gerando um círculo virtuoso de igualdade e renda (Aranha, 2010).

Nesse contexto de sucesso na área da assistência social, surgiu o Programa Bolsa Família (PBF), que, para Araújo (2011), é caracterizado pela sua condição redistributiva, em que o benefício financeiro concedido se tornou um meio para o desenvolvimento como liberdade, não um fim em si mesmo, visto que houve vinculação entre o acesso à renda e ações de apoio à inclusão social. A estruturação do programa se deu com o propósito de interromper um ciclo intergeracional de pobreza, permitindo o acesso ao consumo e participação econômica.

O objetivo do PBF – quebrar o ciclo intergeracional de pobreza – articulou-se nas seguintes frentes: (i) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; (ii) reforço ao exercício de direitos sociais básicos na saúde, educação e assistência; e (iii) promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias (World Without Poverty, 2017).

Raventós, Suplicy e Silva (2010) argumentam que o Programa constituiu uma forma de garantia de renda básica condicionada aos níveis de renda e a certas exigências, como o pré-natal em mulheres grávidas, vacinação em crianças, assim como a frequência de crianças e jovens na escola, por exemplo. É importante destacar, todavia, que, muito embora o PBF seja um avanço na direção da renda básica da cidadania, ele não é uma renda básica, visto que é destinado a um grupo de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse ínterim, o PBF criou um manto de proteção às famílias vulneráveis. Além de uma proteção constitucional à unidade familiar, as famílias representam uma unidade básica em relação às rendas do ponto de vista do uso, porquanto a renda auferida por um ou mais membros de uma família geralmente é dividida pelos demais. O bem-estar, liberdades e desenvolvimento de uma família dependerá de como ela utilizará seus recursos disponíveis (Sen, 2010).

Ao unificar outros programas sociais existentes anteriormente, o Bolsa Família proporcionou impacto importante na vida das populações que estão em condições de extrema

pobreza, configurando-se como um meio eficaz para a obtenção dos seus fins, tendo em vista que se apresenta como mecanismo amplificador de distribuição de renda em favor dos mais pobres. A esse respeito, Araújo (2011, p. 125) apresenta a seguinte ideia:

Enquanto os objetivos constitucionais caminham para a concretização paulatina, porém contínua, o que se vislumbra é de modo claro, o reflexo de benefícios sociais como o PBF na vida das populações mais carentes; são milhares de atendidos que têm a oportunidade de verem seus filhos na escola, que tem a possibilidade de participar da economia local e a perspectiva concreta de emergir em meio à pobreza.

Especialmente nas regiões mais pobres, como no Nordeste – exemplo do que fora citado por Galeano (2021) –, o PBF é de onde muitas famílias conseguem manter seu sustento e suas necessidades básicas, preservando, assim, sua própria dignidade humana, sendo dever do Poder Público promovê-la em todas as esferas.

Com base nessa evidência, pode-se dizer que o Brasil tem adotado um Estado de bem-estar social, promotor da justiça social, contendo o poder-dever de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades, promover o bem de todos, com fulcro em direitos sociais, à luz da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais da livre iniciativa.

Inovador e de referência mundial na transferência de renda e quebra do ciclo intergeracional de pobreza, o PBF foi fundado nas diretrizes constitucionais da erradicação da pobreza e marginalização, com obrigação solidária e compartilhada entre os entes da Federação. Para Barroso (2022), programas como o PBF e a renda básica visam atender ao princípio da segurança humana, conceito em construção em diversos países, cujo conteúdo abarca ideais de dignidade humana, direitos fundamentais e mínimo existencial.

Segurança humana, assim, constitui um conceito holístico e multidimensional, centrado no indivíduo e abrangendo 7 (sete) domínios, a saber: (i) pessoal (integridade física); (ii) econômico (renda básica); (iii) alimentar (segurança alimentar); (iv) saúde (proteção contra doenças); (v) comunitário (valores identitários); (vi) liberdades políticas; e (vii) ambiental (Barroso, 2022).

Por conseguinte, a ideia de uma renda básica familiar, ligada a direitos econômicos, reforça a ideia de que o PBF também veio com acesso não contributivo, assegurando a qualquer brasileiro elegível o livre acesso aos programas, independente de quaisquer contribuições sociais prévias. Por fim, promoveu a proteção à família, intersetorialidade e gestão descentralizada.

Nesse contexto, visando dar o arcabouço legal, o governo federal promulgou a Lei nº 10.835/2004, que institui a renda básica de cidadania, de forma escalonada, priorizando-se as

camadas mais necessitadas da população (Brasil, 2004, art. 1º, § 1º). O benefício deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se, para isso, o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias (Brasil, 2004, art. 1º, § 2º).

Ocorre que, mesmo com a obrigação de fazer, determinada pelo artigo 2º, o Poder Executivo nunca regulamentou a Lei, definindo o valor via Decreto, motivo pelo qual o STF foi acionado para suprir omissão do Executivo. O remédio constitucional utilizado foi o Mandado de Injunção, o qual é utilizado “sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (Brasil, 2016, art. 2º).

Assim, diante da omissão do Executivo, o STF determinou – por meio do Mandado de Injunção nº 7.300/2021 – que o governo federal implemente, a partir de 2022, o pagamento do programa de renda básica de cidadania para os brasileiros em situação de extrema pobreza e pobreza, com renda *per capita* inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), respectivamente.

Para o Tribunal Constitucional, a ausência de fixação do valor é a forma de esvaziar o mandamento constitucional de combate à pobreza, além de fazer letra morta ao que se encontra disposto no referido diploma legal. Compete, portanto, ao STF processar e julgar Mandado de Injunção quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea q da Constituição Federal.

A Suprema Corte destacou que o conceito de cidadania tem a ver com o mínimo existencial, levando em conta a relação da renda básica, cujo objetivo é garantir a dignidade humana, e, ainda, que a falta de recursos mínimos para o gozo de direitos fundamentais acaba por privar o cidadão da própria liberdade. Nos termos da referida Corte:

O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a ordem injuncional, para: i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 13.300/2016, **implemente, “no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)”, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei nº 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda *per capita* inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente - Decreto nº 5.209/2004)**, devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e ii) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros

Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. Plenário, Sessão Virtual de 16.4.2021 a 26.4.2021 (Brasil, 2021a, destaques nossos).

Com histórico estreado no programa bolsa família, o Brasil já foi considerado referência nacional em distribuição de renda, embora continue distante de mitigar sua desigualdade social. Parijs e Vanderborght (2018) afirmam que o Bolsa Família distribuiu benefícios a famílias com um limite de renda que varia de acordo com a composição familiar, com a condição de que as crianças pequenas passassem por exames de saúde e as crianças mais velhas frequentassem a escola, cobrindo, em 2014, em torno de 14 (quatorze) milhões de famílias.

A proteção social é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera dessa proteção inclui disposições institucionais fixas, dentre as quais Sen (2010) destaca: benefícios de proteção ao desempregado e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, assim como medidas *ad hoc*, a exemplo de distribuição de alimentos em crises de fome ou empregos públicos de emergência para gerar renda.

No tocante à última esfera de proteção citada, Sen (2010) destaca o caso de Maharashtra, estado indiano, onde, em 1973, após uma seca rigorosa, foram criados 5 (cinco) milhões de empregos. Como resultado, verificou-se que, mesmo com a queda de 70% (setenta por cento) da produção de alimentos, não houve aumento da mortalidade ou da subnutrição, demonstrando-se a importância de uma renda mínima.

Na continuidade histórica brasileira, em 2021, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 114, que instituiu a renda básica como direito social, garantindo-a a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2021b). A renda básica, incondicional e universal, para Parijs e Vanderborght (2018), é condicional, dada a realidade econômica brasileira, devendo ser paga a pessoas que atendam a determinados requisitos, auferidos por agentes públicos.

A Proposta da Emenda da renda básica (PEC nº 29, de 2020) teve como arcabouço da justificativa a proteção da renda básica chamada de “proteção do Século 21”. Clamando o Legislativo a aprofundar o pacto de 1988 com a proteção aos direitos sociais, os propositores da Proposta de Emenda afirmaram que a renda básica seria uma proteção essencial para dar segurança às famílias brasileiras diante de um futuro que se mostrava cada vez mais desafiador.

A fim de melhor regulamentar, em dezembro de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.284/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Bolsa Família (Brasil, 2021c), constituindo uma etapa gradual e progressiva da implementação da universalização da renda básica de cidadania.

Entre os objetivos do programa estão: promoção da cidadania e superação das vulnerabilidades sociais; redução da pobreza e extrema pobreza; promoção e desenvolvimento da primeira infância; estímulo à educação de crianças e jovens, cuja elegibilidade se dá às famílias cuja renda *per capita* esteja abaixo dos R\$ 105,00 (cento e cinco reais), isto é, abaixo da extrema pobreza; ou, entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais), em situação de pobreza (Brasil, 2021c, art. 4º, § 1º).

Pontua-se a relevância social do Auxílio Brasil na vida das pessoas. A pobreza e a extrema pobreza, que saltaram para, respectivamente, 22,7% (vinte e dois vírgula sete por cento) e 48,2% (quarenta e oito vírgula dois por cento) em 2021, haviam reduzido em 2020, primeiro e principal ano da pandemia, pela concessão do auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais), que garantiu renda a diversos brasileiros. Em 2020, a pobreza reduziu 1,8% (um vírgula oito por cento) enquanto a extrema pobreza reduziu 1,1% (um vírgula um por cento), em relação a 2019 (Belandi, 2022).

Percebe-se, portanto, que o governo federal buscou, através de proposituras legislativas, regulamentar a renda básica cidadã, trazendo como critério de elegibilidade valores acima do que foi disposto pelo STF nos autos do Mandado de Injunção nº 7.300/2021. Ressalta-se, oportunamente, que a renda básica não é o único pilar da justiça social, não sendo uma solução milagrosa para todos os problemas sociais do país; contudo, é um caminho que trará dignidade à pessoa humana e valorização da mão de obra.

Neste íterim, o baixo nível de renda está relacionado à privação das próprias capacidades individuais, dentre as quais, um alto índice de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição (Sen, 2010). Portanto, a renda é engrenagem fundamental na melhora da qualidade de vida e da manutenção da própria vida em si, constituindo meio idôneo para o alcance da verdadeira liberdade.

Por conseguinte, clarividente é a matriz jurídica da imposição de uma renda básica familiar que garanta subsistência ao cidadão brasileiro. Especialmente, aos mais afetados pelas crises sociais e ambientais, cada vez mais frequentes neste século, que expõem uma massa à miséria e à fome. Preservar a renda dessas pessoas é preservar sua liberdade e dignidade.

O STF já possui entendimento sedimentado, máxime, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 114/2021, que o texto constitucional, que antes já previa o combate à pobreza como objetivo, prevê agora, de forma inequívoca, o direito de cidadãos brasileiros em situação de vulnerabilidade social a uma renda básica, a ser garantida por meio de programa de transferência de renda, de forma permanente, isto é, independentemente de política de governo, passando a ser uma política de Estado.

A renda básica, definida pelos doutrinadores supracitados como universal e incondicional, adentra no ordenamento constitucional brasileiro não para todos os cidadãos, mas todos aqueles que necessitam, devendo o legislador infraconstitucional regulamentar sua aplicação, e o Executivo implementá-la. O constituinte reformador alinha-se à ideia do STF de defesa dos cidadãos vulneráveis e assistência social, de modo que o presente texto passará a tratar a renda básica como “renda básica familiar”, pressuposto constitucional brasileiro constante do seu artigo 6º, parágrafo único, nestes termos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. **Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (BRASIL, 1988, destaque nosso).

Em contraponto, consoante o que é veiculado pelo texto constitucional, inúmeros são os desafios, uma vez que o governo não pode “imprimir” dinheiro e entregar à população, necessitando cumprir regras fiscais, visando que o dinheiro não seja destruído pela inflação. Aliás, a própria Emenda nº 114/2021 destacou a observância dos limites legais, observada a legislação fiscal e orçamentária. Os efeitos do dispêndio financeiro podem comprometer a estabilidade macroeconômica e dos preços.

Ademais, a legislação brasileira impõe a responsabilidade fiscal ao gestor público, de modo que o financiamento da renda básica familiar passa a ser um entrave a ser discutido neste estudo, porquanto a aplicação de verbas sem previsão na lei orçamentária implica crime de responsabilidade, que será apurada mediante análise jurídica.

3.2 O FINANCIAMENTO DA RENDA BÁSICA: UMA ANÁLISE DA EMENDA DO TETO À JUSTIÇA FISCAL SOB A ÓPTICA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E UM “CHUTE À ESCADA” DO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES PERIFÉRICOS

A análise do desenvolvimento econômico demanda um estudo histórico de como os países atualmente desenvolvidos chegaram a esse patamar. Neste trabalho, desenvolve-se o conceito da obra de Chang (2004), “Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”, na qual o autor critica o comportamento de países desenvolvidos que sabotam políticas de desenvolvimento praticadas pelos países em desenvolvimento.

Conforme será perfilhado, os países desenvolvidos utilizaram estratégias desenvolvimentistas de protecionismo e intervenção estatal na economia para chegarem aos atuais patamares. Uma vez alcançados, passam a defender políticas econômicas de livre mercado e ausência de intervenção estatal, como “boas práticas” de desenvolvimento, sendo práticas distintas das adotadas por eles na escada do desenvolvimento. Por tal razão, o conceito “chute à escada” refere-se ao movimento dos países desenvolvidos de impedirem que países em desenvolvimento consigam subir a mesma escada que aqueles subiram.

No caso brasileiro, muito embora a Constituição Econômica tenha diretrizes de intervenção estatal em busca da justiça social, as alterações constitucionais desde a promulgação em 1988 vêm em caminho oposto, transformando o Estado brasileiro em um Estado liberal que não é capaz de sustentar as políticas públicas sociais necessárias à satisfação dos direitos fundamentais. A fim de melhor expor essa realidade, passa-se a analisar o financiamento da renda básica à luz da “emenda do teto”.

Em 1º de janeiro de 2023, o governo federal editou a Medida Provisória de nº 1155, de 2023, que instituiu o adicional complementar para famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil e do Programa Gás dos Brasileiros. A referida Medida Provisória complementou em R\$ 200,00 (duzentos reais) (art. § 1º, inc. I) o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos) fixados pela Lei nº 14.342/2022 (art. 2º, inc. II).

A continuidade e complementação do Programa Auxílio Brasil só foi possível através da promulgação da Emenda Constitucional nº 126, de 2022, que garantiu ao governo federal o aumento das despesas orçamentárias para 2023 em até R\$ 145 (cento e quarenta e cinco) bilhões de reais. O entrave legislativo acerca do orçamento de 2023 evidencia a frequente necessidade de estar promovendo alterações constitucionais em matéria orçamentária.

O problema fulcral, portanto, é a chamada “emenda do teto”, que instituiu novo regime fiscal por 20 (vinte) anos, que, na prática, impõe um rígido mecanismo de controle das

contas públicas, por meio do qual os gastos federais só poderão aumentar de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para incluir, no prazo de 20 (vinte) exercícios financeiros, o novo regime fiscal, chamado de “teto de gastos”, constante do artigo 107 do ADCT, instituiu limites individualizados para as despesas primárias da União, vinculados à despesa primária paga no exercício anterior, corrigida na forma convencional, nesse caso, o IPCA.

A exposição de motivos da Emenda, encaminhada ao Congresso Nacional, citou como objetivos o aprimoramento das instituições fiscais brasileiras, aumentando a previsibilidade macroeconômica, e o fortalecimento da confiança dos agentes. Ademais, ela buscava reduzir o risco-país com objetivo de uma perspectiva social de gerar emprego e renda, estimulando a aplicação eficiente dos recursos públicos e permitindo à iniciativa privada empreender no país.

Não obstante certo avanço ter ocorrido por meio da referida Emenda, em 7 de maio de 2020, a Emenda Constitucional nº 106 afastou a incidência do regime fiscal previstos nos artigos 106 a 114, em reação à pandemia global da COVID-19, instituindo regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia, o chamado “Orçamento de Guerra”.

Para o STF, em sede de Decisão interlocutória nos autos do Mandado de Injunção nº 7.300/2021, foi a partir da Emenda nº 106, que o Governo Federal viabilizou o pagamento do Auxílio Emergencial, benefício destinado a garantir renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica durante a pandemia, que, posteriormente, veio a ser apropriado na estruturação atual do Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família.

Na conjectura histórica das emendas que modificaram o teto de gastos, o Ministro Relator Gilmar Mendes citou a Emenda Constitucional nº 109 de 2021 (Brasil, 2021a), o qual, dentre outros, procedeu à instituição de normas constitucionais disciplinadoras de hipótese de estabelecimento de regime fiscal extraordinário durante a vigência do estágio de calamidade pública de âmbito nacional, decretada pelo Congresso Nacional. Adicionalmente, foi estabelecida a dispensa das limitações legais quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa para conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da COVID-19.

No final do ano de 2021, ainda, houve a promulgação de outras 2 (duas) emendas constitucionais de natureza fiscal e social, a saber, as Emendas nº 113 e nº 114, procedendo-se

a um novo regime de pagamento de precatórios. Cotejando a Emenda Constitucional nº 114/2021, o novo regime de precatórios estabeleceu, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas e pagamento de precatórios, devendo o espaço fiscal ser destinado para o programa de renda básica, conforme se depreende do trecho a seguir:

Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o **respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social**, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal [...] (BRASIL, 2021b, destaque nosso).

Conforme visto, a Emenda nº 114/2021 acrescentou o parágrafo único ao artigo 6º da Constituição, “Dos Direitos Sociais”, instituindo a renda básica familiar como um direito garantido pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Assim, com espreque no princípio da dignidade humana, o STF reconheceu que o combate à pobreza e a assistência aos desamparados são mandamentos constitucionais com assento expresso nas normas contidas nos artigos 2º, 6º e 23 da Constituição (Brasil, 2021a). O Ministro Relator concluiu que o programa de transferência de renda denominado Auxílio Brasil deixaria de ter espaço orçamentário a partir de 1º de janeiro de 2023, de modo que, mesmo após a constitucionalização do julgado no mandado de injunção, o poder público vem se omitindo quanto à adoção de medidas administrativas e legislativas necessárias ao custeio da despesa.

O STF destacou, ainda, a importância de conciliação entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social, sendo inegável que benefícios de ordem fiscal têm impacto na vida da sociedade. Contudo, a instituição de normas de boa governança fiscal não pode ser concebida como um fim em si mesmo, uma vez que os recursos financeiros existem para fazerem frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados na Constituição.

É nesse contexto que transparece a necessidade de se desenvolverem mecanismos no âmbito das responsabilidades fiscal e social que permitam a elaboração, implementação, consolidação e expansão das políticas públicas sociais por parte dos Entes federativos. Para o STF: “A adoção de política pública previsível e estável é condição essencial ao crescimento

econômico sustentável e, consequentemente, catalizadora da geração de emprego, renda e do bem-estar social.” (Brasil, 2021a, p. 25).

Portanto, muito se tem debatido sobre a revogação – total ou parcial – da Emenda do Teto, tendo este debate ganhado cada vez mais protagonistas dentro do governo eleito nas eleições presidenciais de outubro de 2022. Conforme extraído do Julgamento do Mandado de Injunção nº 7.300/2021, a responsabilidade social deve andar juntamente com a responsabilidade fiscal, não havendo margem para tratamentos divergentes, visto que há uma situação de interdependência em que a responsabilidade social existe graças à fiscal, e esta existe não como fim em si mesmo, mas para fazer frente às demandas sociais.

A responsabilidade social, conforme argumentada por Sen (2008), é representada pela igualdade material, caracterizada pela “igualdade de oportunidades” considerada na diversidade fundamental dos seres humanos e na existência de meios variados de auferimento de riqueza e renda. O conceito de responsabilidade social, portanto, deve ser interpretado à luz da igualdade material, em que as capacidades de fato das pessoas estejam em situação de equivalência.

O desenvolvimento de políticas sociais sem responsabilidade fiscal gera uma crise econômica que acaba por inviabilizá-las, de modo que há de se seguir uma lei de responsabilidade social nas métricas estabelecidas pela responsabilidade fiscal, ante a interdependência anteriormente explorada entre elas. No entanto, deve-se atentar ao fato que o Brasil conta hoje com uma parcela cada vez maior de marginalizados que não podem ser ignorados, cabendo ao governo o combate da miséria e da fome para garantir a ordem social vigente.

Não é novidade, contudo, a utilização de normas jurídicas e de hierarquia constitucional para alterar o orçamento público. A Constituição Federal, promulgada em 1988, é resultado de um compromisso social, em que direitos fundamentais, separação de poderes e regras do jogo democrático foram dispostas.

Ocorre que, em 34 (trinta e quatro) anos, pouco se modificou o espírito material da Constituição. Ao analisar as 125 (cento e vinte e cinco) emendas constitucionais, Lelis et al. (2021) verificam que a maior parte das emendas aprovadas em 3 (três) décadas está relacionada à arrecadação, alocação e distribuição das rendas públicas entre os entes federados e setores da sociedade capazes de se mobilizarem em torno de políticas públicas de interesse geral.

Conforme discutido, a Suprema Corte brasileira argumentou que a responsabilidade social deve caminhar junto com a responsabilidade fiscal. No entanto, não necessariamente a

previsão de gasto fora do teto implica expansão fiscal em relação a 2022, porquanto se deve considerar a previsão de crescimento econômico, nos termos da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Para Oreiro e Paula (2021), a política ortodoxa-liberal que vem sendo implementada pelos governos a partir de 2015, máxime, com a emenda do teto, é equivocada e incapaz de dar sustentação a um novo ciclo de crescimento para a economia brasileira, mantendo-se estagnada com baixo crescimento. As razões para tal estagnação são: (i) fatores estruturais, como desindustrialização e quebra do mercado de trabalho; (ii) fatores endógenos, como políticas de governo austeras e exógenos, a exemplo da queda de preço das *commodities*, guerra comercial dos EUA e China e a recessão da principal parceira comercial brasileira, Argentina.

Quanto à tendência à estagnação, os autores sustentam que a recuperação econômica a partir de 2017, após recessão aguda de 2014-2016, vem de forma bem lenta, com crescimento de 1,0% (um vírgula zero por cento) ao ano até 2019, momento anterior à pandemia. O setor industrial e o de serviços permanecem estagnados desde 2008, havendo crescimento do setor agropecuário (Oreiro; Paula, 2021).

Ademais, o baixo crescimento econômico vem acompanhado de um número extravagante de desempregados e precarizados. A uberização é um fenômeno social que utiliza um discurso neoliberal de “transformar-se em patrão de si”; contudo, é, na verdade, uma exploração da mão de obra sem mínimas garantias trabalhistas, o que corrobora a ideia de diminuição de renda da população brasileira.

Atualmente, testemunhamos o dismantelo do modelo de desenvolvimento que permitiu a inserção de países da América Latina no processo de industrialização e a adoção acrítica de uma política socioeconômica que privilegia as empresas transnacionais, cuja racionalidade somente pode ser verificada no quadro de um sistema de forças que transcende os interesses específicos de cada país (Furtado, 1999).

O comedimento financeiro tem um bom fundamento lógico e impõe exigências fortes, mas suas demandas devem ser interpretadas à luz dos objetivos globais da política pública. O papel do dispêndio público na geração e garantia de muitas capacidades básicas requer atenção: ele deve ser considerado juntamente com a necessidade instrumental de estabilidade macroeconômica. Não se pode dar prioridade absoluta a um único objetivo de controle fiscal, a fim de evitar uma inflação, enquanto se toleram altas taxas de desemprego e fome (Sen, 2010).

Enfrentar esses desafios é uma vocação estatal. Destarte, em 18 de dezembro de 2022, o STF emitiu decisão nos autos do Mandado de Injunção nº 7.300/2021 para determinar a remoção das despesas de programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza dos limites impostos no artigo 107-A, inciso II, do ADCT, da Constituição Federal. Para o Ministro Relator, o combate à pobreza é ordenamento constitucional insculpido no artigo 6º, devendo ser mantido o valor do então Auxílio Brasil em R\$ 600,00 (seiscentos reais) no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, estando o Executivo a utilizar, caso necessário, de modo suplementar, o crédito extraordinário.

É evidente, assim, a necessidade de uma nova regra fiscal. Buscando dar efetividade a uma regra fiscal tangível e socialmente justa, o Congresso Nacional promulgou, em 22 de dezembro de 2022, a Emenda Constitucional nº 126, que excluiu despesas do limite previsto no artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), permitindo o novo governo aumentar em até R\$ 145 (cento e quarenta e cinco) bilhões o teto de gastos para bancar despesas no ano financeiro de 2023 (Brasil, 2023, art. 3º).

O aumento de gastos permitido deverá ser nas áreas delimitadas pelo artigo 2º da Emenda, que alterou o artigo 107, § 6º-A, do ADCT, da Constituição Federal, quais sejam: (i) despesas com projetos socioambientais ou relativo às mudanças climáticas; (ii) despesas com instituições federais de ensino e Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação; e (iii) despesas para serviços de obras e engenharia. Por fim, excluiu o Poder Executivo do limite do artigo 107, inciso I, quanto ao exercício financeiro de 2023, de modo que despesas referentes a programas sociais poderão ser administradas fora do Teto Constitucional, desde que dentro do valor de R\$ 145 (cento e quarenta e cinco) bilhões.

Não obstante terem ocorrido essas alterações, o artigo 6º da Emenda nº 126 determinou ao Presidente da República, no prazo de até 31 de agosto de 2023, o envio ao Congresso Nacional de Projeto de Lei Complementar que objetivasse instituir um novo regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, associando o que os economistas retrocitados defendiam: responsabilidades social e fiscal.

Nessa teia, atualmente, discute-se o Projeto de Lei Complementar nº 93/2023, que instituiu o novo regime fiscal, cuja ementa assim o define: “institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto do art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.”. Um dos seus princípios é a gestão sustentável da dívida,

pressupondo ação planejada e transparente com vistas a garantir o equilíbrio e a estabilização temporal das contas públicas.

Nas razões do Projeto de Lei nº 93/2023, os parlamentares autores argumentam que o novo regime proposto traz importantes inovações que possibilitam adequar o orçamento federal para atender a relevantes políticas sociais e de investimento público, sem, contudo, perder de vista a responsabilidade fiscal, já que atrela a possibilidade de crescimento das despesas à evolução das receitas.

Através de importantes alterações a serem consideradas nos Anexos de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de cada ano, os limites individuais anuais para as despesas do governo passam a considerar as dotações orçamentárias, excluindo-se os restos a pagar e as demais operações que afetam o resultado primário. O objetivo dessa mudança foi facilitar a gestão orçamentária, mantendo-se um regime fiscal sustentável aos créditos efetivados no decorrer do exercício.

Por meio de regras e parâmetros que buscam equilibrar as contas públicas, de modo que o governo não gaste mais do que suas receitas, o projeto busca entregar uma segurança jurídica à população e aos credores do tesouro brasileiro. Cotejando-se o texto do Projeto de Lei nº 93/2023, este propõe que, para os exercícios de 2024 a 2027, a despesa tenha crescimento real e cumulativo limitado a 70% (setenta por cento) da variação real da receita apurada (Brasil, 2023b, art. 9º, inc. II). No mesmo período, a despesa deverá ter um crescimento real – descontada a inflação – de 0,6% (zero vírgula seis por cento) a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) ao ano, independentemente de variação de receita (Brasil, 2023b, art. 9º, inc. I). Quando ocorrer variação real de receita, o crescimento da despesa fica limitado a 50% (cinquenta por cento) da variação.

O projeto prevê, ainda, a exclusão do limite de gastos públicos de despesas consideradas essenciais, tais como: (i) as transferências constitucionais obrigatórias; (ii) transferências aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de assistência financeira complementar para financiamento de pisos nacionais salariais da área da enfermagem; (iii) despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas; e (iv) despesas com universidades públicas federais e outras relativas à educação; etc. (Brasil, 2023, art. 3º, § 1º).

Verifica-se, portanto, que a emenda do teto vem sendo frequentemente alterada para o atendimento de políticas públicas e sociais que são necessárias ao desenvolvimento econômico e social do país. É clarividente, portanto, tratar-se de uma regra que está ultrapassada. Não se está a negar a necessidade de um controle fiscal sobre as contas públicas,

porquanto isso é óbvio; no entanto, tal controle se deve dar de maneira eficaz, de modo tangível e que promova as justiças fiscal e social.

Ao analisar a política neoliberal, Chang (2004) afirma que os países atualmente desenvolvidos (PAD) conseguiram trilhar o caminho do desenvolvimento através do fomento industrial e investimento estatal. Com políticas de proteção à indústria nascente, eles protegiam as indústrias deles.

Todavia, ao ingressarem no clube dos mais desenvolvidos, eles se puseram a advogar o livre-comércio, proibindo a circulação de tecnologia e protegendo as patentes e marcas registradas. Chang (2004) afirma ainda que, ao adotarem esse tipo de política, contrária à usada em seu desenvolvimento, os PAD “chutam a escada” pela qual subiram ao topo. Dentre os países analisados pelo referido autor, alguns merecem destaque. Começa-se por analisar a situação da Grã-Bretanha, considerada pelos teóricos do *laissez-faire* como uma nação que se desenvolveu sem uma intervenção significativa do Estado.

Intervenção, aliás, que, para Grau (2010), deve ser “atuação estatal em área de titularidade do setor privado”. O autor busca separar a expressão “intervenção” e “atuação estatal”. Enquanto esta expressa significado mais amplo, de regulação e/ou prestação de serviços público, aquela revela, em sentido forte, uma atuação direta no setor privado, por meio da propriedade e de contratos, com o fim de desenvolvimento econômico.

Todavia, tal afirmação não pode ser levada em conta por absoluto. De uma economia feudal relativamente atrasada, a Grã-Bretanha começou a fomentar a indústria nascente ainda na dinastia Tudor, no século XV, elevando o imposto das manufaturas, em especial a lã, vindas dos países baixos, e contratando de lá operários para a ilha (Chang, 2004).

Por conseguinte, Chang (2004) afirma que, no mercado colonial britânico, em especial com as lãs como matéria-prima, a Grã-Bretanha privilegiou o mercado interno, protegendo a indústria nascente e só exportando após verificar que o mercado interno não absorveria o que era produzido. Nesse passo, quase 100 (cem) anos depois, a rainha Elizabeth I, em 1587, proibiu definitivamente a exportação definitiva de lã bruta, levando à ruína este setor dos Países Baixos.

Não obstante terem ocorrido esses atos, em 1721, nos *Navegation Acts*, a Grã-Bretanha determinou que todo comércio envolvendo a ilha só fosse realizado em navios britânicos, reduziu o imposto de matéria-prima e aboliu o de exportação para produtos manufaturados, em um único gume, gerando renda e comércio para o Estado. Após a Revolução Industrial – diga-se, com uma política de fomento estatal à nascente indústria –, e sem os embargos ocasionados pelas Guerras Napoleônicas, a Grã-Bretanha passou a exercer

pressão pelo livre comércio (Chang, 2004). Em contraponto, é oportuno observar que a economia livre não durou muito, sendo de conhecimento público as recentes intervenções do governo britânico para proteger sua economia, o que, inclusive, levou ao Brexit – que deriva da junção dos termos British (Britânico) e *exit* (saída), significando a saída do Reino Unido da União Europeia.

De igual modo, Chang (2004) argumenta que os Estados Unidos somente conseguiram se desenvolver economicamente através da proteção à indústria interna. Com um esboço simplório racial para a Guerra da Secessão, esta ocorrera, de fato, motivada por questões tarifárias quanto ao trabalho servil e manufaturas. O desenvolvimento dos EUA, entre os séculos XVIII e XIX, constituiu um capítulo integrante do desenvolvimento da própria economia europeia, considerando-se, também, o resultado de medidas internas protecionistas adotadas pela nação americana. Nesta nação, surgiu o protecionismo como sistema geral de política econômica (Furtado, 2007).

Como exemplo, Furtado (2007) cita a tarifa norte-americana de algodão, em 1789, que era de 5% (cinco por cento) *ad valorem*, e a média para todas as mercadorias, que era de 8,5% (oito vírgula cinco por cento). Vários ajustamentos posteriores permitiram que a mesma tarifa avançasse para 18,5% (dezoito vírgula cinco por cento) em 1808, quando a indústria têxtil desse país já estava consolidada. Por meio de sistemas que visavam à proteção do mercado interno, os Estados Unidos fortaleceram sua indústria por meio de medidas tarifárias, taxando produtos manufaturados, vindos de outros países, e reduzindo – em alguns casos até zerando – o imposto de exportação para produtos manufaturados e, na mesma sistemática, para o imposto de importação das matérias-primas. No período da Segunda Guerra, os Estados Unidos já eram uma grande potência econômica, e somente após o seu fim, mediante sua incontestável supremacia industrial, finalmente passaram a pregar o livre-comércio (Chang, 2004).

Para Chang (2004), situações muito semelhantes, apesar dos contextos históricos distintos, ocorreram com a França, Alemanha – estes, utilizando investimentos do Estado, parcerias público-privadas e subvenções econômicas – e outras pequenas potências econômicas, como Suécia, Suíça, Holanda e Bélgica. A prerrogativa de proteção estatal à indústria não pertence somente aos que se industrializaram até a metade do século passado. Países que vieram após, como os orientais, adotaram a mesma medida protetiva estatal.

A China, por sua vez, é cada vez mais uma protagonista da economia mundial. Jabbour et al. (2020) utilizam o conceito inicialmente desenvolvido por Rangel (1959) de “nova economia do projeto” para definir a economia chinesa. A economia do

projeto era o *modus operandi* que surgiu da grande convergência entre a econômica de planificação soviética, o keynesianismo não-militarizado e o papel do capital financeiro no suporte do *welfare state*.

Ainda, segundo o que Jabbour et al. (2020, p. 24) consideram:

A “Economia do Projeto” é a superação tanto do individualismo metodológico quanto do curto-prazismo keynesiano. O projeto ganha um sentido mais amplo do que um complexo caráter técnico e microeconômico. No pós-guerra, o projeto – visto em totalidade concreta com o planejamento – ganha status de prática científica que buscava, em grande medida, substituir as forças do mercado. No tempo presente, a ‘Nova Economia do Projeto’ compreende unidade entre seu conteúdo tanto antiético quanto alternativa objetiva à dinâmica financeirizada do capitalismo.

Não obstante a economia do projeto ter representado certo avanço, a conjuntura econômica chinesa do final do século XX aponta para um incremento da atuação estatal, necessária à análise. A Natural Bureau of Statistics of China (2019 apud Jabbour et al., 2020) aponta para um desarranjo econômico, com déficit fiscal, desde 1986, com um agravamento a partir de 2014. Neste sentido, o papel da estatização de setores estratégicos, máxime, o financeiro, é tema central à compreensão do déficit fiscal e sua correlação com o crescimento econômico chinês.

Ainda conforme o que Jabbour et al. (2020) explicam, o papel do crédito na economia chinesa é latente na medida em que as reformas econômicas desembocaram na formação de uma economia monetária de produção na metade da década de 1990. Enquanto o sistema financeiro global se tem transformado em nascedouros de crises, o sistema financeiro chinês tem permanecido incólume, com estímulos financeiros e monetários ofertados pelo governo chinês.

Nessa senda, verifica-se que as regras do jogo no campo do desenvolvimento econômico precisam mudar. O *establishment* internacional da política de desenvolvimento recomenda que suas políticas neoliberais e restritivas devem ser adotadas por países em desenvolvimento, no entanto, não foram estes os caminhos utilizados para que os países desenvolvidos chegassem aonde estão.

Conclui-se, portanto, que os países *laissez-faire* nada têm de natural, uma vez que o *laissez-faire* nunca ocorreria se deixassem o fluxo natural do mercado prosseguir, sem uma intervenção estatal na economia. Com espeque no que fora exposto, extrai-se que a política econômica adotada com a emenda do teto não contribui para que o Estado atue com políticas anticíclicas de crescimento econômico.

Ademais, em uma análise material do texto originário da Constituição de 1988, infere-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016, ao modificar o regime fiscal, contraria os próprios dispositivos originários da Carta Magna. Isto, porque, consoante o que foi discutido, o texto constitucional impõe ao poder público a realização de direitos fundamentais e a concretização de objetivos, como a erradicação da pobreza, alcançada pelo acesso à alimentação.

A despeito de ser necessária uma regra de responsabilidade fiscal, esta não pode se dissociar da responsabilidade social. O Brasil, país continental, com uma carga histórica de desigualdade ideológica, necessita alcançar uma liberdade e igualdade materiais que só serão possíveis com atuação positiva de políticas públicas no âmbito da assistência social, buscando proteger os mais vulneráveis. Deste modo, é que se conclui pela inconstitucionalidade material da Emenda nº 95/2016, necessitando sua imediata substituição por uma regra que garanta a responsabilidade fiscal aliada ao desenvolvimento social.

A longo prazo, mantendo essa política fiscal, espera-se que o Estado brasileiro deixe de atuar como *player* econômico, passando a ser um mero regulador, indo de encontro à própria Constituição, que prevê participação estatal no desenvolvimento econômico.

3.3 A JUSTIÇA FISCAL COMO FORMA DE FINANCIAMENTO DE UMA RENDA BÁSICA FAMILIAR: UMA PERSPECTIVA PARA A APROPRIAÇÃO DE UMA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E A JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL

Depreende-se, do que fora exposto, que a instituição de uma renda básica depende de uma fonte de financiamento. Uma das formas de financiamento, talvez a mais fácil, pode vir do aumento da carga tributária. Ele não implica, necessariamente, o aumento do custo de produção; isto, porque o Brasil necessita de reformas estruturais que aumentem a tributação dos mais ricos.

O ano de 2020, fortemente lembrado como início da pandemia da COVID-19, teve como pauta do Congresso Nacional as reformas estruturais que a legislação brasileira necessita, sugerindo-se que o combate à pandemia deveria ter a política tributária pensada junto às questões sanitária, social, financeira e monetária. Como sugestões de medidas imediatas, elencaram-se: auxílio emergencial para empresas e famílias; políticas fiscais amplas; medidas de recuperação do consumo e investimento; e recuperação das finanças públicas. Ainda que tais medidas apontadas não representem, diretamente, uma questão de Direito Tributário, este ramo do Direito Público é a base do Estado de bem-estar social, não

podendo estar alheio às demais áreas. O Direito Tributário transfixa os demais ramos do Direito, uma vez que é nele que o Estado se legitima com poder coercitivo de se autofinanciar e se fazer presente na vida dos cidadãos.

A questão da reforma tributária, aliás, ganha cada vez mais força como uma atitude política urgente diante das crises econômicas globais, em especial, às causadas – direta ou indiretamente – em decorrência da pandemia. Apesar dos efeitos econômicos da pandemia, sabe-se que o número de bilionários aumentou, os mais ricos conseguiram aumentar suas riquezas enquanto a infinita maioria da população mundial perdia renda.

Os tributos, pela sua natureza filosófica, representam a base do Estado de Bem-estar social, fazendo o papel de redistribuição de riqueza nas sociedades. Com incidência na acumulação ou no fluxo de riquezas, eles existem para que o Estado possa recolher parte da riqueza que por ele tramita para aplicá-la na sociedade na forma de bens e serviços. Para Piketty (2014 apud Ribeiro, 2015), a instituição do imposto seria um importante instrumento para se evitar a espiral desigualadora sem fim e uma divergência ilimitada das desigualdades patrimoniais, além de possibilitar um controle eficaz das crises financeiras e bancárias.

A tributação é uma atividade inerente ao próprio Estado. Isso, porque o tributo permite, em tese, a retirada de parte da riqueza dos membros da comunidade que compõem o Estado, a fim de servir como financiamento do bem comum, o que o torna base do Estado moderno, no caso brasileiro, o de bem-estar social. No Brasil, a política tributária tem sido tratada sob o argumento de que as receitas são oriundas de sacrifícios de empresas e cidadãos para sustentarem o Estado, apontado sempre como “inchado”, “superdimensionado” e corrupto. Tal argumento assevera que o Estado não deve prover serviços sociais para a população, deixando a cargo da iniciativa privada, conforme se percebe na Emenda Constitucional nº 95/2016 (Costa; Vieira, 2021).

É neste contexto que se passa a discutir a Teoria da Tributação Ótima (TTO), que visa corrigir as distorções causadas pelo Direito Tributário, preservando preceitos constitucionais, como a igualdade e a capacidade contributiva, em busca de uma justiça fiscal.

O princípio da capacidade contributiva possui espeque na Carta Magna, que versa, no artigo 145, § 1º, que os impostos brasileiros, sempre que possível, terão caráter pessoal e devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Para além do positivismo constitucional, essa norma deve ser interpretada sob os pontos de vista ético e econômico da justiça fiscal, em busca de uma tributação mais justa e igual para todos.

Duarte e Lessa (2022) sustentam que a ideia da capacidade contributiva dialoga com o princípio da liberdade, encastelando a ideia de cidadania fiscal, conforme o que se verifica no trecho a seguir:

A cidadania fiscal, seja pela faceta dos direitos do cidadão - contribuinte, seja pelos seus deveres correlatos, sobretudo o dever fundamental de pagar tributos, encastela vários princípios, dentre eles um de elevada estatura no ordenamento jurídico de vários países – o princípio da capacidade contributiva.

A ideia subjacente ao princípio da capacidade contributiva indica que a parte do ônus do contribuinte para o sustento do desiderato estatal deve ocorrer segundo a dimensão de riqueza do particular, numa relação razoavelmente proporcional entre o volume de tributação e o grau de riqueza do cidadão, segundo alguma métrica submetida a um parâmetro de justiça.

Por ser um princípio próprio do Direito tributário, o princípio da capacidade contributiva dialoga com o princípio da liberdade. Como elemento importante da cidadania fiscal encastela-se nas dobras do princípio da igualdade. A cidadania fiscal e o princípio da capacidade contributiva têm sido estudados por diversos prismas. Estudá-los sob a lente dos princípios de justiça esculpidos por John Rawls em sua Teoria de justiça é o objetivo deste ensaio (Duarte; Lessa, 2022, p. 39).

A igualdade, por sua vez, é um valor constitucional supranormativo, que rege todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ao afirmar que todos são iguais perante a lei, a Constituição elege a igualdade material como corolário de seu ordenamento. Se, inicialmente, no campo do Direito Tributário, a igualdade buscava tratar todos os contribuintes sob a mesma régua, ou seja, com a mesma alíquota, as evoluções social, doutrinária e jurisprudencial mostraram que a igualdade material requer um tratamento desigual aos desiguais, inclusive, mediante benefícios tributários específicos à luz da capacidade contributiva.

Ainda que seja uma afirmação retórica, ao se falar sobre a igualdade entre os homens não se pode esconder o fato de que o tratamento igual a todos pode demandar em desvantagem e desigualdade. Por esta razão, quando se parte de um pressuposto de desigualdade avançada, como no caso do Brasil, a exigência de igualdade substantiva deve ser ainda mais rigorosa (Sen, 2008).

Para Mello (2009), o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas, podendo – e devendo – determinados indivíduos serem atingidos por tratamento diferenciado, superando-se, assim, a igualdade formal e alcançando-se a igualdade material. A discriminação legislativa é permitida, desde que concorram 4 (quatro) elementos: (i) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo; (ii) que as situações ou pessoas desequiparadas sejam efetivamente distintas entre si, ou seja, possuam traços diferenciados; (iii) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles;

e, por fim, (iv) que a correlação seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos. Não basta, pois, poder-se estabelecer racionalmente um nexo entre a diferença e um consequente tratamento diferenciado. Requer-se que o vínculo demonstrado seja constitucionalmente pertinente, isto é, suas razões devem ser valiosas ao texto constitucional e ao bem público, não podendo ser colocadas em desvantagem pela lei infraconstitucional situações que o texto constitucional erija como positivas (Mello, 2009).

Nessa orientação, se o próprio texto constitucional determinou a distinção de pessoas, não há que se falar em ambiente desequilibrador ou discriminatório negativo, visto que a discriminação e tratamento diverso visa alcançar o bem comum e desenvolvimento socioeconômico. É sob essa ótica que o Direito Tributário também é contemplado com a igualdade constitucional, quando a Carta Magna veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (Brasil, 1988, art. 150, inc. II). Do mesmo modo, poderá o Estado dispor de tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte (Brasil, 1988, art. 146, inc. III, alínea “d”).

Nota-se, então, que a igualdade tributária é o fundamento da capacidade contributiva, devendo nortear o poder de tributar, buscando atingir a igualdade material, de modo que o Estado poderá adotar políticas públicas que busquem tratar desigualmente os desiguais. É dessa premissa que o Direito Tributário serviria para retirar, de forma isonômica, parcela da riqueza produzida pelo cidadão, a fim de distribuí-la por meio de serviços e benefícios ofertados pelo poder público.

O princípio da igualdade no Direito Tributário também é trazido por Ávila (1999) como medida para divisão dos encargos sociais e um mínimo respeito aos direitos fundamentais: existência mínima, inviolabilidade da dignidade humana, proibição de confisco no caso do direito à propriedade e livre exercício da atividade econômica.

É importante esclarecer que o princípio da igualdade pode ser compreendido sob o ângulo jurídico ou econômico. No sentido jurídico, consagra-se que deve haver igualdade de tratamento entre indivíduos em situações idênticas, como já visto. Já sob a esfera econômica, observa-se a necessidade de adequar a distribuição do ônus tributário à capacidade contributiva a todos aqueles que praticam o fato econômico tributável (Ramos, 2018).

Assim, a capacidade contributiva, igualdade e liberdade estão umbilicalmente ligadas à cidadania fiscal. Ao analisarem a Teoria da Justiça de Rawls (1997), Duarte e Lessa (2022) concluem que a cidadania fiscal é assentada na igualdade material e em uma ética jurídico-tributária. Ocorre que, sob o “véu da ignorância”, as pessoas racionais, motivadas por

interesses próprios, seriam levadas a rejeitar o utilitarismo e refutar o princípio libertário do *laissez-faire*, posto que essa pessoa tanto poderia ser rica quanto pobre.

Assim, ao extrapolar a esfera moral do indivíduo, Rawls (2000) acredita que as instituições da sociedade estariam submetidas a princípios pactuados na posição original, com a existência de um consenso a respeito de princípios públicos de justiça, e que o consenso deveria ser respeitado e observado concretamente pelas instituições significativas da sociedade. Por conseguinte, é sob o “véu da ignorância” que o homem livre poderia ser levado a aceitar um nível de tributação justo, que respeitasse a propriedade privada, preservando a capacidade contributiva e a dignidade humana, ao mesmo tempo em que promoveria desenvolvimento econômico e redistribuição de renda.

No mesmo sentido do que fora trabalhado, a tributação deve ser o meio pelo qual o Estado Democrático minimiza as desigualdades inevitavelmente geradas por um sistema capitalista. A partir dessa ideia, o sistema tributário serviria como um instrumento de distribuição das riquezas com o fim de alcançar a equidade social. A base disso está na clássica disposição de que as pessoas que se encontram na mesma posição devem arcar com o mesmo ônus, e que as pessoas distintas devem arcar com ônus distinto (Ramos, 2018).

É buscando contemplar os princípios da igualdade e capacidade contributiva, que a TTO aparece após a Segunda Guerra para, por meio dela, desenvolver-se um sistema tributário maduro e mais eficiente. Busca-se, valendo-se da tributação ótima, a redistribuição fiscal por meio das tributações e transferências, corrigindo-se a desigualdade de renda causada, muitas vezes, por fatores históricos.

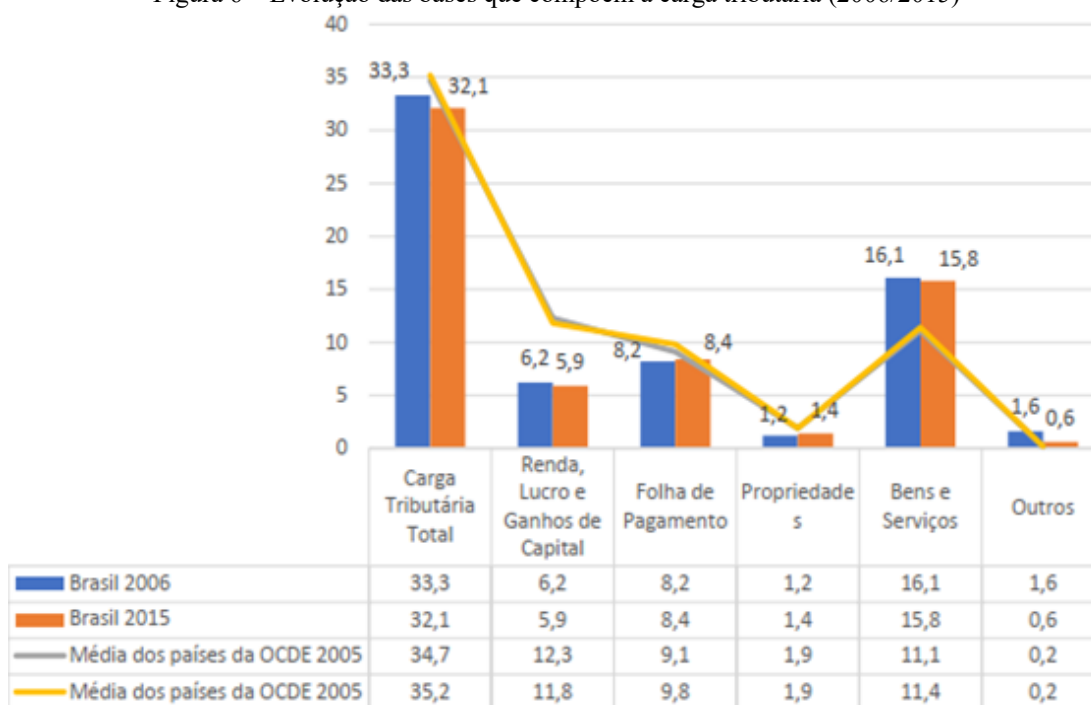
A tributação ótima sobre a renda visa esclarecer os determinantes de uma estrutura tributária ótima. De um lado, há a escala progressiva, isto é, uma escala em que o nível de taxa de imposto aumenta com o nível da renda, levando a ganhos em termos de patrimônio. De outro, a escala poderia criar distorções na oferta de trabalho, ao desencorajar os indivíduos a se esforçarem mais. Contudo, tal desencorajamento pela elisão fiscal manifestada na evasão fiscal é semelhante à que ocorre na otimização tributária, visto que ambas causam a perda de receita tributária (Delgado; Basso, 2022).

Delgado e Basso (2022) sustentam que a elisão consiste na sonegação fiscal, visando-se ocultar a renda, com fulcro de reduzir sua responsabilidade fiscal. Já a otimização tributária consiste em reduzir o pagamento de imposto de renda, aproveitando-se das brechas legais tributárias, de modo que as alíquotas de impostos marginais – aquelas que mudam com a renda junto com as alíquotas médias – devem ser menores quando houver o aumento da renda.

Costa e Vieira (2021) afirmam que a TTO é uma saída para o Brasil no caminho em busca da justiça fiscal, igualdade e capacidade contributiva, especialmente em um cenário onde os métodos ortodoxos neoliberais se mostraram insuficientes para os desafios da humanidade, como a pandemia da COVID-19. Ademais, os autores concluem que a maior parte da incidência tributária do Brasil está sobre bens e serviços, perfazendo 15,8% (quinze vírgula oito por cento) do total da carga tributária enquanto a média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 11,4% (onze vírgula quatro por cento).

A teoria relativa à determinação de uma alíquota ótima e eficiente à tributação gira em torno de 2 (dois) eixos principais, quais sejam: a tributação ótima e o tamanho ótimo de Estado. Neste sentido, a matriz tributária deve conter preocupações relacionadas à justiça fiscal e justiça social – conceito posteriormente explorado no último capítulo –, de modo que a Administração Pública poderia obter o máximo de receitas tributárias, com o mínimo de custo, gerando uma justiça distributiva (Delgado; Basso, 2022). Em um estudo comparado, os autores ainda verificam que a carga tributária do Brasil é semelhante à praticada pela OCDE, divergindo, no entanto, na sua distribuição. Enquanto países-membros da OCDE optam por uma tributação sobre o patrimônio, renda e lucro, o Brasil optou por uma tributação sobre bens e consumos. Os dados podem ser verificados na figura demonstrada a seguir.

Figura 6 – Evolução das bases que compõem a carga tributária (2006/2015)



Fonte: Costa e Vieira (2021).

Não obstante serem esses dados semelhantes, a desigualdade social brasileira é agravada pela injustiça fiscal pré-existente. De acordo com Mélo e Campos (2016), a tributação é o principal meio do Estado para reduzir a desigualdade social, e atualmente ela é alicerçada sobre o tripé: patrimônio, renda e consumo. Ocorre que, nas últimas décadas, a tributação sobre a renda vem perdendo espaço para a tributação sobre o consumo.

Ramos (2018) observa que a receita derivada do Estado brasileiro é composta, em sua maioria, por tributos indiretos, que são excessivamente onerosos para quem possui menor poder econômico. A autora conjectura que o sistema tributário brasileiro viola a capacidade contributiva por 2 (duas) razões principais: (i) não há vedação quanto aos limites de se instituir tributos indiretos; e (ii) o contribuinte não é o consumidor final. Com essa estrutura contrária às normas constitucionais, o sistema se mostra patentemente regressivo, retirando dinheiro dos mais vulneráveis.

Conforme exposto no capítulo sobre a desigualdade, esta aumentou exponencialmente a partir de 1980. Para Piketty (2020), a redução da progressividade tributária, ou seja, quando quem tem mais paga menos, contribuiu para o aumento da desigualdade e a crise da democracia no mundo moderno. A concentração de riquezas, que está em tendência de aumento, coloca em risco a democracia e o atendimento às necessidades mais basilares da população mais pobre, motivo pelo qual o autor desenvolve sua defesa na ideia de uma tributação justa para o combate às desigualdades.

De igual modo, Harbemas (2012) afirma que a dignidade humana e a consequente redução da desigualdade são elementos fundamentais para o exercício democrático, tanto que a democracia não se esgota no processo eleitoral, exigindo para o seu efetivo exercício condições que assegurem condições dignas à pessoa humana. Tal entendimento foi plasmado pelo STF no âmbito do Mandado de Injunção nº 7.300/2021, que determinou ao poder público a implementação de uma renda básica familiar, nos termos do parágrafo único, do artigo 6º, da Constituição Federal de 1988.

Piketty (2020) verifica que entre 1932 e 1980, os Estados Unidos alcançaram 81% (oitenta e um por cento) de alíquota em relação às rendas mais altas; 89% (oitenta e nove por cento) no Reino Unido; 58% (cinquenta e oito por cento) na Alemanha; e 60% (sessenta por cento) na França. Tal alíquota contribuiu bastante para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, máxime, em um período de entre e pós-Segunda Guerra. Ocorre que, a partir da década de 1980, com o advento do neoliberalismo e da revolução conservadora, as alíquotas sobre a riqueza caíram para em torno de 40% (quarenta por cento) nos Estados

Unidos, 45% (quarenta e cinco por cento) no Reino Unido e em torno de 50% (cinquenta por cento) na França e Alemanha.

Se nos países desenvolvidos a carga tributária se consolidou entre 30 (trinta) e 40% (quarenta por cento) a partir dos anos de 1980, nos países subdesenvolvidos, há uma redução para taxas de 10 (dez) a 15% (quinze por cento), patamares em que se torna impossível ir além das funções soberanas e em direção à construção do Estado Social (Ribeiro, 2015). Constata-se, assim, que países sociais-democratas com um Estado de bem-estar social como Alemanha e França ainda possuem alíquota sobre a renda maior do que países que promovem o neoliberalismo e a substituição do Estado na concretização de serviços sociais.

Entretanto, chama a atenção que, mesmo com uma abrupta redução na tributação sobre patrimônio e renda nos Estados Unidos e Inglaterra, ainda se encontra uma taxa muito superior à aplicada no Brasil, que opta por tributar bens e consumo. No Brasil, a carga tributária conheceu um grande incremento desde a Constituição de 1988, sendo 22,4% (vinte e dois vírgula quatro por cento) do PIB em 1988, atingindo 35,9% (trinta e cinco vírgula nove por cento) em 2012 (Ribeiro, 2015). Em 2015, conforme se depreende de Costa e Vieira (2021), a carga tributária total correspondia a 32,1% (trinta e dois vírgula um por cento) do PIB.

O enfraquecimento da tributação sobre o patrimônio termina implicando a majoração tributária indireta sobre o consumo, de forma regressiva, e sendo instrumento de injustiça fiscal. As tributações sobre propriedade e renda, incididas sobre as classes mais abastadas da sociedade, vêm sofrendo graves influxos negativos, sendo ainda mais raquíticas no Brasil, possuindo o condão de desmorrar o próprio Estado Tributário.

Consoante o que foi visto, a desigualdade tem o condão de influenciar diretamente a democracia. Do mesmo modo, para Delgado e Basso (2022), a distribuição de renda por meio da tributação tem uma relação direta com a democracia, de modo que a disparidade de renda serve para polarizar e dividir a sociedade como um todo. Essa tensão pode ser aliviada por meio da atuação do Direito Tributário, com alíquotas ótimas de imposto sobre a renda, no esteio da TTO.

A característica regressiva do sistema tributário também deve ser analisada à luz do contexto de racismo estrutural brasileiro, pois a tributação regressiva sobre a renda recai mais pesadamente sobre as camadas mais pobres da população, contribuindo para o acirramento das desigualdades e a manutenção das estruturas seculares de escravismo e colonialismo (Ambrosano, 2021).

A tributação progressiva é aquela que incide em maior proporção quanto maior for a renda do contribuinte já que, na maioria das vezes, há alíquotas progressivas conforme a riqueza. Por isso, o Estado Fiscal e Social deve privilegiar esse tipo de imposto, porquanto há uma maior proximidade com uma distribuição tributária equânime (Ramos, 2018).

A progressividade tributária sobre as grandes riquezas visa evitar a concentração de renda, sendo um modo efetivo de combate às desigualdades através da redistribuição de renda. Ademais, seus recursos são fundamentais para o financiamento de prestações positivas exigidas pelo Estado social, de modo que a distribuição de rendas por meio da tributação dos grandes capitais é condição central para a regulação e manutenção do capitalismo (Ribeiro, 2015).

De outro modo, Ramos (2018) afirma que o tributo regressivo – que onera as parcelas com menor capacidade contributiva, retirando-lhes poder de compra e investimento – compõe a maioria das receitas derivadas do Estado brasileiro, implicando onerosidade excessiva para os que possuem menor poder econômico.

Para Ribeiro (2015), a tributação sobre o consumo favorece a acumulação de capital, tendo um efeito regressivo, na medida em que os consumidores suportam a carga tributária sobre os bens e serviços, cuja aquisição, para os mais pobres, por meio de itens essenciais à própria sobrevivência, esgota os seus recursos. Essas camadas vulneráveis e excluídas também não conseguem poupar seus recursos para formarem patrimônio a ser tributado, de modo que a tributação regressiva, sobre o consumo, atende mais aos interesses de arrecadação do Estado do que aos ideais de justiça fiscal e igualdade material entre os contribuintes.

O desenvolvimento de um imposto progressivo sobre a renda é o principal mecanismo para se reduzir a desigualdade, tendo o condão de gerar um aumento da arrecadação e utilização desse dinheiro para o financiamento de uma renda básica. Ademais, a promoção da justiça fiscal diz respeito a outros benefícios perenes além do financiamento da renda, como a efetividade da justiça social por meio da redistribuição de riquezas e rendas.

O imposto sobre a renda é o que melhor se adequa à justiça fiscal, de modo a capturar a capacidade contributiva do cidadão a partir da manifestação de sua riqueza em movimento. A progressividade dos impostos sobre a renda é medida exigida pelos princípios da liberdade e igualdade equitativa de oportunidades, cujo objetivo é a base do Estado social na redistribuição de riquezas (Ribeiro, 2015).

A tributação sobre a renda e propriedade em detrimento dos rendimentos do trabalho, ou até mesmo sobre o consumo, não ofende a igualdade tributária ou o Estado social brasileiro. Muito pelo contrário, a busca de uma igualdade material por meio da tributação

justa e equitativa privilegia a capacidade contributiva do cidadão e promove uma justiça social por meio da justiça fiscal, além dos benefícios estatais de aumento de arrecadação e melhor cumprimento dos objetivos constitucionais da nação.

Aliás, a imposição de impostos injustificados ou que sobrecarregam sobremaneira o contribuinte é uma das formas que o Estado tem de retirar a liberdade do indivíduo. Deste modo, a justiça fiscal é um caminho necessário para se alcançar o ideal de liberdade defendido por Vanderborght (2013).

Fromm (1966) já defendia a liberdade como um aumento da renda. O autor explica que o homem tem sido limitado por 2 (dois) fatores: o uso da força por parte dos governantes e a ameaça da fome aos que não estão dispostos a aceitar condições de trabalho e existenciais impostas a eles.

Ilustrando seu artigo, o autor utiliza casos da década de 1960, tanto no capitalismo quanto na ex-União das Repúblicas Sociais Soviéticas. A afirmação “quem não trabalha, não comerá” obrigou o homem não só a agir de acordo com o que lhe era exigido, mas também a pensar e se sentir de tal maneira que não seria tentado a agir de forma diferente (Fromm, 1966).

Piketty (2020) complementa, afirmando que a justiça social abarca a renda básica e vai além, porquanto uma sociedade justa deve ser fundada numa lógica de acesso universal aos bens fundamentais, como saúde, educação, emprego, relação salarial e salário diferido para pessoas idosas, e não somente em uma renda mínima garantida pelo Estado.

É importante se reconhecer que, em uma sociedade marcada intergeracionalmente por desigualdades sociais, como a sociedade brasileira, maior importância deva ser conferida à progressividade tributária, em especial, quanto aos impostos sobre a renda, traduzindo-se, na prática, como o instrumento mais adequado à aplicação da capacidade contributiva, baseando-se na solidariedade e na justiça social. Respeitados os princípios de livre iniciativa e propriedade, as regras tributárias progressivas poderão manter o sistema capitalista social de modo sustentável e inclusivo (Ribeiro, 2015).

Assim, na hipótese de um desenvolvimento de programa de distribuição de renda, a fonte é uma hipótese da qual o legislador não pode se desobrigar. Naturalmente, o financiamento deve vir dos tributos, pois, conforme argumentado por Nabais (1998), pagar tributo é um dever fundamental, incontornável no estado contemporâneo. De tal modo, é por força do Estado fiscal que o Estado constitucional tem seu suporte financeiro fundamental.

É nessa seara que todo direito tem um custo, de modo que nenhum direito pode ser protegido quando os cofres do governo estão vazios. Todos os direitos são protegidos até

certo ponto e dependem de decisões políticas-orçamentárias acerca da destinação de recursos públicos geralmente escassos.

A demanda pelos direitos de bem-estar decorre inexoravelmente da economia e da sociedade moderna. No geral, o nível de proteção que os direitos de bem-estar recebem é determinado por via política, e não judicial, quer tais direitos sejam oficialmente constitucionalizados, quer não o sejam (Holmes; Sustain, 2019). Os autores fincam essa ideia nestes termos:

Pelo fato de serem custosos, os direitos não poderiam ser protegidos nem garantidos se os cidadãos, na média, não fossem responsáveis o suficiente para pagar tributos e se as autoridades, no conjunto, não fossem responsáveis para usar a receita assim obtida para fins públicos, em vez em embolsá-la para enriquecerem enquanto particulares (Holmes; Sustain, 2019, p. 128).

Os direitos, assim, são invenções institucionais mediante as quais as sociedades liberais procuram criar e manter as pré-condições necessárias para o desenvolvimento individual e, também, resolver problemas comuns, solucionando conflitos e facilitando respostas inteligentes e coordenadas a desafios, calamidades e crises que atingem todos, direta ou indiretamente. Foi da necessidade de se resolverem esses problemas que surgiram os direitos jurídicos, neste caso, brasileiros. E essas questões só serão solucionadas quando se admitir que todo o direito tem um custo, e que o Estado deve resolvê-lo da forma mais isonômica possível.

Conclui-se, por conseguinte, que a igualdade é o pilar central e esqueleto da capacidade contributiva. Somente alcançando-a é que se poderá ter uma justiça fiscal e justiça social. Atualmente, a matriz tributária brasileira caminha às margens dos princípios constitucionais tributários e de países da OCDE, baseada menos em propriedade e renda e mais em consumo.

A implementação de uma renda básica deve ser feita com responsabilidade fiscal e a preservação das contas públicas. Apesar de muito se falar acerca da elevada carga tributária brasileira, verifica-se que sua alíquota é menor que a de países da OCDE, estando seu maior problema não na alíquota, mas, sim, na distribuição.

4 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: GARANTIA DE RENDA BÁSICA FAMILIAR PARA O ALCANCE DAS LIBERDADES INDIVIDUAIS

O desenvolvimento econômico, segundo o que Bresser-Pereira (2008) apresenta, é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de determinada sociedade.

Segundo o que Oliveira (2002) explica, desenvolvimento e crescimento econômico são conceitos distintos. O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico, acompanhado de melhoria de qualidade de vida, ou seja, melhorar os indicadores sociais, econômicos e de bem-estar.

Sendo um modelo criado após as grandes guerras – oriundas de questões econômicas –, o desenvolvimento, sob o prisma econômico, deve englobar todas as variáveis econômicas e sociais, representando um aumento do fluxo de renda real e um incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade (Oliveira, 2002).

Já o crescimento econômico pode ser encarado como um meio – e condição indispensável – para o desenvolvimento ou o crescimento por si só, sem que gere um desenvolvimento propriamente dito. A esse respeito, Oliveira (2002, p. 40, destaque nosso) acrescenta ainda a seguinte ideia:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. **Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.**

Bresser-Pereira (2008) ressalta que a distinção entre desenvolvimento e crescimento não é útil para a compreensão do fenômeno, a não ser que na discussão se limitasse o conceito de crescimento aos processos de crescimento da renda *per capita* em países periféricos com economia de tipo enclave – modelo econômico em que as atividades se localizam em países em desenvolvimento com destino à exportação e sem interação com o mercado local –, como alguns produtores de petróleo, cuja renda *per capita* cresce enquanto a economia não muda de estrutura, a produtividade não cresce e não há desenvolvimento econômico.

Para o autor supracitado, os conceitos de desenvolvimento e crescimento devem ser tratados como sinônimos, porquanto há reconhecidamente um processo de desenvolvimento econômico no qual há crescimento *per capita* da produtividade, dos salários e dos padrões de vida, mas acompanhado de substancial concentração de renda. Bresser-Pereira (2008, p. 5) assim conclui a reflexão dele:

Em condições normais, o crescimento de renda per capita implica mudanças estruturais na economia e na sociedade. Distinguir crescimento de desenvolvimento econômico no plano histórico só faz sentido a partir de uma perspectiva teórica que supõe possível e frequente o aumento de renda per capita sem mudanças profundas na sociedade, quando isso só pode ocorrer em situações muito particulares. Nas situações normais, as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento da produtividade são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura, e das próprias estruturas básicas da sociedade.

Para fins deste trabalho, opta-se por utilizar o conceito de Oliveira (2002), visto que o crescimento econômico, quando não acompanhado de transformações sociais que impactam a vida da sociedade, tem o condão de gerar aumento da concentração de renda, desigualdade social, e não isonomia na distribuição das riquezas do país.

O desenvolvimento econômico está entre os principais objetivos das nações modernas, todavia, não pode ser compreendido sem que se faça um resgate histórico de suas origens, entendendo suas estruturas. Para isso, deve-se lançar mão de análises geopolíticas e econômicas que verificam a evolução do desenvolvimento e seus benefícios na sociedade contemporânea.

Para tal análise, é imprescindível, para Bresser-Pereira (2008), considerar 5 (cinco) grandes objetivos políticos que as sociedades modernas estabeleceram para si. Os 2 (dois) primeiros são a ordem interna e a paz, combinadas com a autonomia nacional. O terceiro está ligado aos ideais de liberdade e direitos políticos. O quarto objetivo político define-se a partir da revolução industrial, estando relacionado ao direito do trabalho. Por fim, o quinto é o da justiça social, identificado através dos direitos sociais.

O direito do trabalho e a questão salarial estão umbilicalmente ligados ao desenvolvimento econômico. Isto, porque, se em um curto prazo a queda de salários pode ser necessária para o crescimento econômico, a médio prazo, o crescimento só faz sentido se houver elevação dos padrões de bem-estar da sociedade. Há, portanto, uma relação direta entre a taxa de salários e a própria definição de desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 2008).

No ordenamento jurídico brasileiro, o que foi exposto por Bresser-Pereira (2008) se traduz na Constituição Federal, quando expõe o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental (Brasil, 1988, art. 3º, inc. II). Tal objetivo deve ser interpretado de forma ampla, como um ideal de transformação social e fundação na busca dos outros objetivos: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos.

No caminho para o desenvolvimento nacional, Furtado (1999) aponta para a ideia de que a estratégia requer 3 (três) frentes de ação. A primeira visa reverter o processo de concentração patrimonial e de renda que está na raiz das malformações sociais que se observam no Brasil. A segunda é o atraso dos investimentos no fator humano, que se traduz em extremas disparidades entre os especialistas e os operários, visto que alguns especialistas no Brasil ganham semelhantemente a outros de países já desenvolvidos. Já a terceira frente de ação, esta se refere à forma de inserção no processo de globalização.

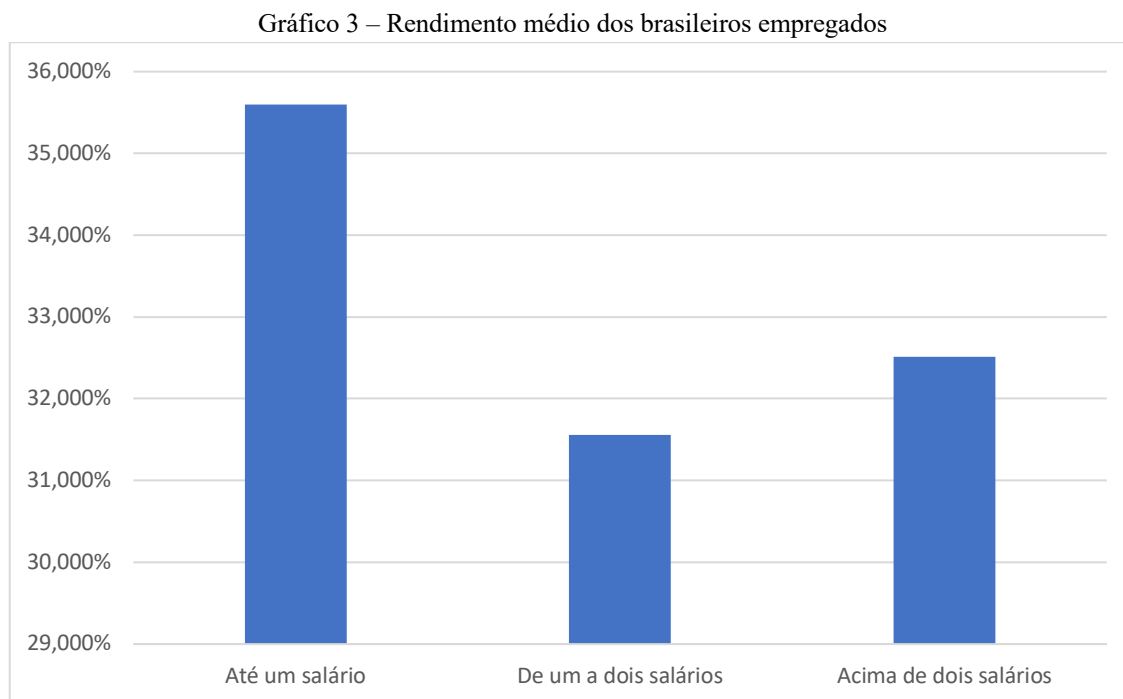
Do histórico de desigualdade e concentração de renda e riqueza no Brasil, tem-se uma forte propensão a investimentos de baixo risco, como poupança e títulos do tesouro. Nesse passo, o investimento em tecnologia de ponta e o desenvolvimento de empresas nacionais, que foquem no mercado interno e o desenvolvam, parece ser uma alternativa viável, elevando as empresas nacionais ao processo de globalização e transnacionalização.

Para fins de ilustração, discute-se recente levantamento da LCA Consultores, realizado por Cavallini (2022), que, com base na PNAD do IBGE, concluiu que, dos 97,5 (noventa e sete vírgula cinco) milhões de ocupados no país, 67,19% (sessenta e sete vírgula dezenove por cento) recebem até 2 (dois) salários mínimos por mês. Isto significa que quase 1/3 (um terço) da população do país vive com mais de 2 (dois) salários mínimos mensais, caracterizando privação de acesso à renda para realização de todos os direitos sociais insculpidos no artigo 6º da Constituição, anteriormente discutidos.

Da análise do artigo de Cavallini (2022), constata-se que a piora na renda decorre dos períodos de crises sistêmicas, quando os postos de trabalho geralmente são fechados e trabalhadores têm dificuldade no acesso ou reingresso aos postos anteriormente ocupados. Diante de tal dificuldade, muitas vezes, a escolha é uma remuneração menor, mas que mantenha o trabalhador empregado com uma remuneração que lhe permita subsistir.

Cavallini (2022) perfilha que 35,63% (trinta e cinco vírgula sessenta e três por cento) dos trabalhadores empregados recebiam até 1 (um) salário mínimo, totalizando 34,76 (trinta e quatro vírgula setenta e seis) milhões de pessoas, a maior parte entre os grupos de renda; 31,56% (trinta e um vírgula cinquenta e seis por cento) ganhavam entre 1 (um) e 2 (dois)

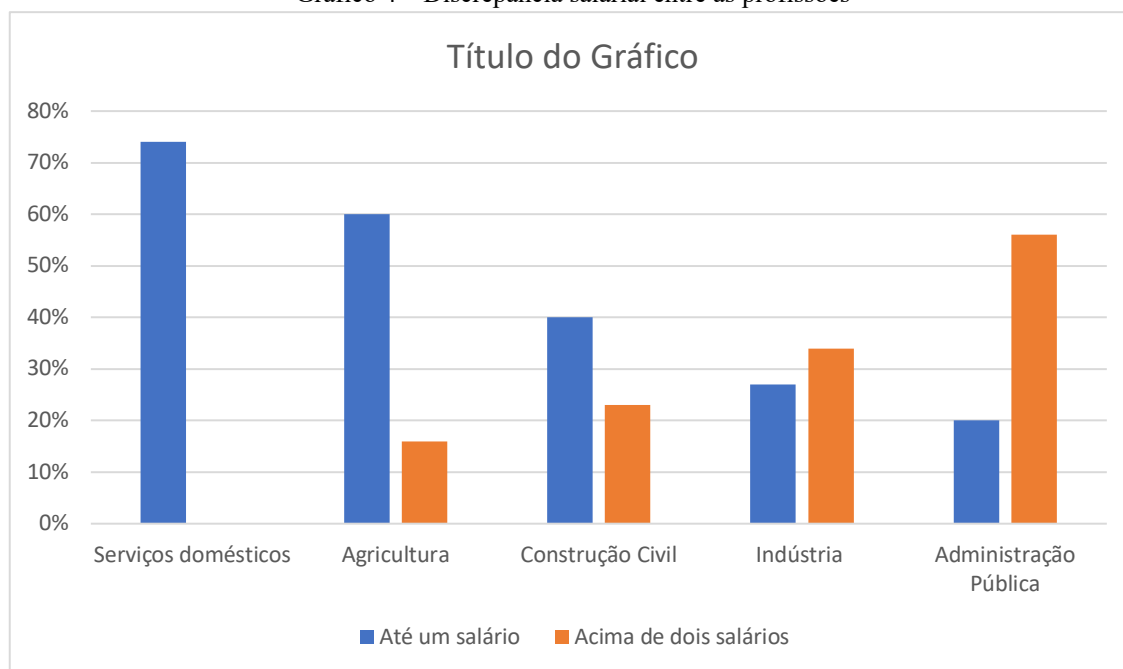
salários, totalizando 30,78 (trinta vírgula setenta e oito) milhões de pessoas; enquanto 32,81% (trinta e dois vírgula oitenta e um por cento) recebiam acima de 2 (dois) salários, aproximadamente, 32 (trinta e dois) milhões de pessoas. É o que se depreende da imagem demonstrada a seguir.



Fonte: Cavallini (2022).

Ademais, verifica-se discrepância entre diversas profissões. No setor de serviços domésticos, por exemplo, há aproximadamente 74% (setenta e quatro por cento) das pessoas ocupadas, recebendo até 1 (um) salário mensal. Já no setor da Administração Pública, neste há aproximadamente 20% (vinte por cento), recebendo até 1 (um) salário, e 56% (cinquenta e seis por cento), recebendo acima de 2 (dois) salários. Outros setores da economia também apresentaram discrepância, em valores aproximados: agricultura, com 60% (sessenta por cento), recebendo até 1 (um) salário, e 16% (dezesseis por cento), acima de 2 (dois); indústria, com 27% (vinte e sete por cento), recebendo até 1 (um) salário, e 33,91% (trinta e três vírgula noventa e um por cento), acima de 2 (dois); construção civil, com 40% (quarenta por cento), recebendo até 1 (um) salário, e 23% (vinte e três por cento), acima de 2 (dois); dentre outros (Cavallini, 2022).

Gráfico 4 – Discrepância salarial entre as profissões



Fonte: Cavallini (2022).

Extraí-se do gráfico acima que apenas 1/3 (um terço) dos trabalhadores brasileiros vive com mais de 2 (dois) salários mensais, estando localizados, principalmente, em áreas, como administração pública, indústria, agricultura e construção civil. Analisando-se a partir dos contextos histórico e socioeconômico brasileiros já abordados, depreende-se que áreas que pagam até 1 (um) salário são as que demandam maior trabalho braçal, como serviços domésticos e agricultura, implicando desgaste físico na saúde dos trabalhadores, o que faz com que o governo tenha que se preocupar com a realização de políticas públicas que permitam garantir a dignidade a esse grupo de trabalhadores.

O desenvolvimento econômico é também um caminho para a justiça social. Proporcioná-lo é fazer com que o Estado esteja presente em várias atividades humanas, antes destinadas apenas à atuação particular, como habitação, alimentação, transporte e educação. Atualmente, urge a necessidade de se impor uma série de instrumentos jurídicos que coadunam com o conceito de Estado de bem-estar social, cuja abrangência vai além dos ditames privados, abarcando a justiça social (Araújo, 2011).

É necessário, portanto, para o enfrentamento da desigualdade salarial brasileira, o crescimento econômico, que pode ajudar não somente elevando as rendas de quem já tem acesso a elas, mas também dando renda a quem ainda não a tem. De igual modo, ele pode fortalecer o caixa dos governos, fazendo com que o Estado possa intervir ativamente em programas sociais de segurança social.

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial no processo de desenvolvimento. Para isso, é fundamental compreender o conceito de liberdade, como a liberdade impulsiona e é impulsionada pelo desenvolvimento econômico e o papel da renda básica familiar como desenvolvimento sustentável da sociedade.

4.1 O IDEAL DE LIBERDADES INDIVIDUAL, POLÍTICA E ECONÔMICA

A liberdade pode ser definida sob diversas óticas. Questão política e filosófica, o conceito de liberdade passa por uma evolução histórica de conceito multifatorial e abrangente, sendo objeto de estudo de diversos autores, cujos conceitos e classificações permanecem variando, não obstante haver convergência nos ideais libertários do liberalismo e justiça social na sua definição, conforme será discutido a seguir.

No campo do idealismo e da metafísica, pode ser interna e externa. A liberdade interna é chamada de liberdade subjetiva ou psicológica e corresponde ao livre-arbítrio e o poder de escolha do homem. No que tange à liberdade externa, esta corresponde à liberdade objetiva, isto é, a expressão externa do querer individual afastada de quaisquer obstáculos ou coações, a liberdade de fazer o que, do modo e quando se quer (Silva, 2005).

Também pode ser definida no seu sentido positivo ou negativo. No sentido positivo, é livre quem pode participar da autoridade ou do poder enquanto, no sentido negativo, a liberdade pode negar a autoridade. Para Silva (2005), ambas têm como defeito o fato se definirem em função da autoridade, quando se deve levar em consideração que o que a liberdade se opõe é contra o autoritarismo, não contra a autoridade *per se*. Nos ditames de Rawls (1997), o debate sobre a liberdade nada se relaciona com definições, mas, sim, com os valores relativos das várias liberdades quando conflitadas entre si.

A doutrina constitucional de Silva (2005) adota a classificação das gerações de direitos fundamentais, em que a liberdade está associada aos de primeira geração, já a igualdade, associada aos de segunda geração, enquanto os de terceira geração estão associados à ideia de fraternidade. Em uma análise mais profunda, o leitor deve atentar-se à complementação e interligação entre esses direitos, de modo, em especial, que liberdade e igualdade não andam em caminhos opostos.

A liberdade não se relaciona com uma definição preestabelecida, mas está ligada a conceitos e valores. Para fins didáticos, o autor a explica mediante uma referência a 3 (três) itens: os agentes que são livres; as restrições ou limitações de que eles estão livres; e aquilo que eles estão livres para fazer ou não fazer. O importante é estudar a liberdade conforme as

restrições estatais impostas, máxime, à luz dos ordenamentos constitucional e infraconstitucional, por meio de um sistema de direitos e obrigações que imponham regras públicas de fazer ou não fazer algo (Rawls, 1997).

Destarte, Rawls (1997) sustenta que a liberdade tem que ser considerada de acordo com suas limitações estabelecidas pelo ordenamento jurídico vigente, constitucional e legal. Através de um sistema de direitos e deveres, a liberdade está a serviço da justiça, de modo que suas limitações são justificadas quando dirigidas a um fim comum, a exemplo da promoção da igualdade material, conceito que será posteriormente desenvolvido.

Já Barroso (2022, p. 219), este sustenta que “liberdade significa autodeterminação para fazer as próprias escolhas existenciais sem interferências externas indevidas, bem como a possibilidade real de realizar essas escolhas”. O autor complementa que o conceito apresenta uma dimensão negativa, que é a ausência de obstáculos, assim como a dimensão positiva, compreendida pelos requisitos para a efetiva realização da vontade de cada um.

A liberdade esteve no centro gravitacional do constitucionalismo democrático, sendo produto de grandes movimentos históricos, filosóficos e políticos. Inicialmente, nos primórdios do Estado de Direito, destacou-se o contratualismo, cujas concepções foram desenvolvidas por autores como Hobbes, Locke e Rousseau, mais recentemente, exploradas por Rawls. O contrato social, portanto, significa a cessão de parte da liberdade em troca da garantia das seguranças física e patrimonial, uma vez que a liberdade absoluta poderia criar um ambiente de conflito permanente, gerando um risco para a liberdade individual (Barroso, 2022).

O segundo movimento foi o iluminismo, separando o Estado da Igreja e a ciência da fé. Razão, ciência e humanismo abriram o caminho para as Revoluções Científica, Francesa e Industrial. Já o terceiro movimento, este foi o liberalismo, inspirado pelos ideais da Revolução Francesa e emancipação das 13 (treze) colônias britânicas na América do Norte. A partir do liberalismo, o poder do Estado passou a ser progressivamente limitado pela separação dos poderes, pela igualdade formal de todos e, sobretudo, pelas liberdades individuais (Barroso, 2022).

No entanto, a igualdade formal para todos, na esteira do liberalismo, no qual se privilegiaram as liberdades individuais, conduz a uma situação de desigualdade social, visto que a liberdade infinita, conforme anteriormente citado, pode gerar um ambiente de conflito permanente, colocando em risco a própria liberdade. Por tal razão, é necessário aprofundar o conceito de igualdade material, em razão de este ser o verdadeiro objetivo da Constituição Federal ao afirmar, categoricamente, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei.

E o conceito de igualdade material foi desenvolvido justamente devido aos contrastes sociais entre ricos e pobres ao longo do século XX, mediante uma crítica da igualdade formal. Ligado a demandas por redistribuição de riquezas, poder e justiça social, o sentido social é incorporado ao Estado liberal, transformando-o em Estado de bem-estar social (Barroso, 2022). A esse respeito, Barroso (2022, p. 226) complementa a reflexão com a seguinte ideia:

Não basta proscrever os privilégios, é preciso atuar ativamente contra a desigualdade econômica pela superação da miséria. Mais do que a igualdade perante a lei, procura-se assegurar algum grau de igualdade perante a vida. Antídotos contra as situações de desequilíbrio e de exploração incluem a proteção jurídica do polo mais fraco de certas relações econômicas, a criação de redes de proteção social e mecanismos de redistribuição de riquezas. Uma das linhas de ação necessárias à promoção de justiça material é a satisfação de direitos sociais fundamentais, mediante a entrega de prestações positivas adequadas, em matérias como educação, saúde, saneamento, trabalho, moradia, assistência social. Também desempenham função relevante os programas de transferência de renda e criação de empregos.

A igualdade, aliás, aparece como um complemento da afirmação de liberdade. Isto posto, tem-se que a crença de que a liberdade é importante não pode, deste modo, estar em conflito com a visão de que é importante que ordenamentos sociais sejam dispostos para promover a igualdade de liberdade que as pessoas têm. Para Sen (2008, p. 54, destaques nossos): “A liberdade está entre os possíveis *campos de aplicação* da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis *padrões de distribuição* da liberdade”.

A noção de liberdade e a de igualdade não são as mesmas para todos, pois alguns têm mais autoridade e riqueza com maiores meios de se atingir determinado objetivo, de modo que é necessário criar mecanismos estatais de compensação para se atingir o requisito mínimo de igualdade. Portanto, tem-se que o sistema total de liberdade básica é projetado de maneira que sua estrutura básica permita conciliar a liberdade e a igualdade, não sendo direitos distintos (Rawls, 1997).

Corolária do texto constitucional, a liberdade aparece no *caput* do artigo 5º como garantia fundamental aos brasileiros e estrangeiros. Silva (2005) destaca que, no âmbito do Direito Constitucional positivo, a liberdade pode ser distinguida em 5 (cinco) grupos: (i) liberdade da pessoa física, como liberdade de locomoção e circulação; (ii) liberdade de pensamento em todas as suas formas, opinião, religião, informação, artística, comunicação do conhecimento; (iii) liberdade de expressão, nas formas da reunião e associação; (iv) liberdade de ação profissional na livre escolha do ofício e profissão; e, por fim, (v) liberdade de

conteúdo econômico e social, a liberdade econômica, livre iniciativa, liberdade do comércio, autonomia contratual, trabalho etc.

É fundamental, portanto, o papel da liberdade para a democracia. Consoante o que se extrai da obra de Silva (2005, p. 235):

Já vimos que o regime democrático é uma garantia geral da realização dos direitos humanos fundamentais. Vale dizer, portanto, que é na democracia que a liberdade encontra campo de expansão. É nela que o homem dispõe da mais ampla possibilidade de coordenar os meios necessários à realização de sua felicidade pessoal. Quanto mais o processo de democratização avança, mais o homem se vai libertando dos obstáculos que o constroem, mais liberdade conquista.

Infere-se do exposto, dessarte, que a liberdade está originariamente ligada a um direito de primeira geração, exercida com a autonomia da vontade de se efetivar o que se entende por bem de cada um. Analisada sob essa perspectiva, tem-se que a liberdade individual é o conceito originário de liberdade oriunda dos movimentos contratuais, iluministas e liberais, em que o humanismo fortaleceu a ideia do homem como centro gravitacional do poder político, sujeito autônomo de direitos e deveres. Tal liberdade está intimamente vinculada com a liberdade política, visto que desses movimentos decorre o direito de liberdade de expressão e participação na vida democrática, por meio do direito de votar e ser votado, não excluindo outras participações populares, como o direito à petição.

Não obstante possuir tais características, é necessário esclarecer a liberdade no âmbito da autonomia da vontade. Enquanto no plano filosófico a autonomia é o fundamento do livre-arbítrio, dotada de autodeterminação, no sistema moral kantiano, a autonomia é a vontade que não sofre influências heterônomas (de fontes externas ao indivíduo) e corresponde à ideia de liberdade. Já no plano jurídico, a autonomia pode ser definida como o direito de se fazer tudo aquilo o que a lei não proíbe (Barroso, 2022).

Liberdade política, para Araújo (2011), seria o passo inicial para o exercício das outras liberdades. Todavia, sem que o Estado implemente as outras liberdades, em especial, a liberdade econômica, a liberdade política passa a não valer, uma vez que, se o Estado se estrutura sobre uma liberdade iníqua, apenas ele pode criar mecanismos de exercício de uma liberdade efetiva, nos ditames da justiça social.

O conceito de liberdade, portanto, é exemplificativo e compreende diversas situações. Verifica-se, no esteio da evolução histórica da sociedade, que a liberdade só pode ser compreendida à luz de seus contextos político e estrutural. Intimamente relacionada à autonomia da vontade, a liberdade só pode ser plenamente exercida quando não é limitada,

dentro do Estado de bem-estar social, por fatores sociais externos que impossibilitem o pleno exercício da autonomia de suas escolhas existenciais básicas, como o direito à alimentação e a dignidade em si.

O tirocínio jurídico é fundamental quando se analisa a relação entre liberdade e igualdade. Isto, porque, o exercício de uma, na sua forma efetiva, está intimamente relacionado ao exercício da outra. A liberdade só existe, de forma plena, conforme ordenado pelo constituinte, quando há uma situação de igualdade de oportunidades, nesse caso, de igualdade material. Sem a igualdade material, a utilização do conceito de liberdade individual poderá ensejar a permanência de uma situação de desigualdade e de exclusão social.

Definidas as liberdades individual e política, passa-se a analisar o desenvolvimento econômico como garantia da liberdade e a da liberdade econômica. Consoante ensinamentos de Grau (2010), a liberdade econômica teve sua origem nos ideais da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade. Contudo, as imperfeições do liberalismo econômico ficaram evidentes na passagem do século XIX para o XX, associadas à incapacidade de autorregulação dos mercados.

A liberdade econômica, que, em tese, deveria abrir campo às manifestações do poder econômico, acabou levando à supressão da concorrência. O proprietário de uma coisa impôs seu poder pessoal de propriedade sobre os outros. Na práxis, o modelo clássico de mercado ignorava a ideia de poder econômico, de modo que se passou a atuar a largas braçadas sob a égide de um princípio sem princípios. Daí a necessidade das leis *anti-trust*, que preservam as estruturas dos mercados, sem, contudo, extirpar a hegemonia dos monopólios e oligopólios (Grau, 2010).

Consoante o que já foi exposto, a Constituição de 1988 adotou como modelo o Estado de bem-estar social. Ocorre que, para Barroso (2022), tal modelo também pode ser definido como “liberalismo igualitário”, isto é, a manutenção da liberdade no plano político, com valorização da autonomia individual e sua capacidade de fazer escolhas políticas (liberdades individual e política).

No entanto, em contraste com o liberalismo clássico, o liberalismo igualitário tem ênfase na ideia de igualdade material. Nessa órbita, o modelo liberal igualitário não deve considerar toda e qualquer liberdade econômica como fundamental e protegida. A intervenção do Estado pode ser justificada em situações excepcionais, que são necessárias para propiciar uma distribuição igualitária de recursos e oportunidades. A igualdade, em seu sentido material, depende da liberdade dos indivíduos de satisfazerem adequadamente suas

necessidades vitais, sendo, portanto, ausente de privações impostas por meios externos desequilibrados (Barroso, 2022).

No seu sentido econômico, a liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. Insculpido no artigo 170 da Constituição como um dos esteios da ordem econômica, a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos (Brasil, 1988, art. 170, par. único).

Princípio básico do liberalismo econômico, a liberdade de iniciativa surge como um aspecto de luta dos agentes econômicos para libertarem-se dos vínculos que sobre eles recaiam de herança, seja do período feudal ou dos primórdios do mercantilismo (Silva, 2005).

Visando amparar a liberdade econômica, o legislador ordinário regulamentou o texto constitucional com a publicação da Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica. Seus dispositivos deverão ser observados na aplicação e na interpretação dos direitos civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas (Brasil, 2019, art. 1º, *caput* e § 1º).

A liberdade econômica deve ser interpretada à luz dos princípios da boa-fé e do respeito aos contratos, sem ignorar a função social da propriedade. Esteada em princípios constitucionais da ordem econômica, a lei da Liberdade Econômica veda à administração pública de interferir indevidamente na economia, como em situações de reserva de mercado, impedimento de entrada de novos competidores nacionais ou internacionais, criação de demanda de IA, dentre outros.

Assim, a liberdade econômica privada é legítima enquanto exercida, levando-se em consideração o interesse da justiça social. Será ilegítima, entretanto, quando exercida com objetivo puro de lucro e realização pessoal do empresário. Daí, o porquê de a iniciativa econômica, embora sujeita a condicionamentos constitucionais e infraconstitucionais, torna-se legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (Silva, 2005).

A liberdade é também definida pelo alcance que o indivíduo tem de poder escolher suas condições de trabalho e de existência. A liberdade de um trabalho forçado ou de uma existência indigna não pode ser considerada em sua integralidade, visto que são condições impostas pela sociedade através de uma estrutura econômica que pune os contribuintes e cidadãos mais pobres (Vanderborght et al., 2013).

A ideia de que liberdade e desenvolvimento devem andar por caminhos opostos não se sustenta, muito pelo contrário, são complementares, tal qual a relação entre liberdade e igualdade anteriormente discutida. A liberdade é caminho fundamental para o desenvolvimento, uma vez que, sem acesso à renda, não há, sequer, plena liberdade.

O desenvolvimento econômico tem como objetivo promover o acesso a bens e serviços de qualidade. Assim, tem-se, dentre as formas de privação da liberdade, a falta de acesso a serviços e garantias básicas, como: saúde, educação, moradia, emprego, lazer, moradia e renda.

Esses itens se complementam, de modo que a deficiência no fornecimento de um pode desencadear a quebra ou a má prestação do outro, pois, uma vez que não há acesso à renda, dificulta-se o acesso a serviços, como saúde, educação, moradia e lazer de qualidade. De igual modo, quando não se há, especialmente, educação, saúde e emprego, não há renda.

No entanto, quando se há acesso à educação e à saúde, a nação tende a ser mais produtiva, com mais acesso a empregos de qualidade e à renda. Através do acesso à renda, há, também, o acesso a outros bens e a melhoria da sociedade em si. Por isso, então, a pobreza de renda e a de capacidade estão ligadas pelos mesmos laços.

É neste sentido que Holmes e Sustain (2019) afirmam que a liberdade não tem valor quando não se há recursos para dar eficácia aos direitos dos cidadãos, de modo que a escassez de recursos financeiros afeta diretamente a liberdade. Para os autores, os direitos só poderão ser levados a sério quando a aplicação de recursos para sua efetivação também o for. Por conseguinte, a afirmação genérica de que direitos são invioláveis, conclusivos e têm caráter preventivo não passa de floreio retórico quando não se leva em consideração o custo da liberdade.

Para o Nobel Amartya Sen, a expansão da liberdade é considerada um fim primordial e o principal meio do desenvolvimento; isto é, os papeis constitutivo e instrumental, da liberdade no desenvolvimento (Sen, 2010). O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. Tal importância inclui as capacidades elementares, como ter condições de evitar privações, a exemplo da fome, subnutrição, morbidez e morte prematura. Nessa perspectiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades humanas.

O papel instrumental, por sua vez, é concernente ao modo como diferentes tipos de direitos e oportunidades contribuem para a expansão da liberdade humana e para a promoção do desenvolvimento. É nesse compasso que a pobreza é vista como privação de capacidades

básicas do indivíduo, e a abertura econômica, através do livre mercado, não pode ser vista como única ou principal alternativa para o desenvolvimento (Sen, 2010).

Em estudo empírico, Sen (2010) cita o caso de 2 (duas) regiões da Índia: Kerala e Punjab. Esta, desenvolveu-se rapidamente por meio da abertura econômica. Já aquela, com desconfiança na expansão econômica desenfreada, adotou práticas consideradas antimercados e expandiu serviços de saúde, educação e reforma agrária. Ocorre que Kerala também teve um crescimento econômico, todavia, mais sustentável do que Punjab.

O mercado desempenha um importante fator no crescimento econômico de uma região, devendo o governo atuar de modo que desburocratize e estimule a iniciativa privada, permitindo aos mercados o funcionamento com maior equidade. Todavia, o fortalecimento do mercado só se dará com investimentos em políticas públicas sociais.

O desenvolvimento humano, por meio da educação básica, saúde complementar, e outros elementos já expostos, no contexto dos países em desenvolvimento, tem importância crucial, pois a universalização dessas oportunidades permite às pessoas a participação na vida social e na economia.

Com a mesma importância das liberdades individuais sociais estão as liberdades políticas. A liberdade política contribui diretamente para a vida humana associada a capacidades políticas básicas, como papel instrumental, para aumentar o grau em que pessoas têm suas reivindicações atendidas, e construtivo, para uma sociedade mais justa e igualitária.

Sen (2010) destaca que há alguns países autoritários com alto índice de desenvolvimento econômico, contudo, não se pode afirmar que esses países se desenvolveram graças ao autoritarismo. Distintos são os países democráticos, que nunca tiveram uma fome coletiva materializada quando se há eleições e imprensa livres, para expressarem suas indignações sociais e questionarem suas medidas.

Conclui-se, portanto, que as liberdades econômica, política e individual são complementares do ideal positivista de liberdade exposto na Constituição Federal. De tal modo que é através do exercício das liberdades positivadas e implícitas, que o cidadão pode almejar a condição de igualdade material no âmbito social. À luz da teoria de Silva (2005), pode-se dizer que as liberdades individual e política refletem garantias de primeira geração. No que diz respeito à liberdade econômica, esta deve ter amparo nos princípios constitucionais da função social, valorização do trabalho e redução das desigualdades, buscando o fim social da dignidade humana.

4.2 A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A AUSÊNCIA DE LIBERDADE

O Capítulo II do Título I da Constituição, “Dos Direitos Sociais”, traz em seu *caput* direitos de ordem social, inspirados no ideal de igualdade. Entre os direitos sociais está o direito à alimentação, que deve ser interpretado de forma ampla a não somente ter acesso à alimentação, mas também ter acesso a uma alimentação de qualidade.

Em uma perspectiva histórica, a ordem social, como a ordem econômica, adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições passaram a discipliná-la sistematicamente, o que teve início com a Constituição mexicana de 1917. No Brasil, a primeira Constituição a inscrever um título sobre a ordem econômica e social foi a de 1934, sob a influência da Constituição alemã de Weimar, o que continuou nas constituições posteriores (Silva, 2005).

Até a Constituição de 1988, os direitos sociais eram expostos no capítulo da ordem social, que sempre estivera misturada com a ordem econômica. Quebrando um paradigma, a Constituição de 1988 o distancia da ordem econômica, criando um capítulo próprio de direitos sociais, sem que ocorra uma separação radical (Silva, 2005).

A esse respeito, Silva (2005, p. 286-287) sustenta a seguinte ideia:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo de direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Conclui-se, como afirmado acima, que os direitos sociais equivalem aos direitos de segunda geração, chamados de “direitos de igualdade”. A busca da igualdade material é distinta da formal, de modo que os direitos sociais buscam que o ser humano alcance um patamar de isonomia em qualidade de vida. Tal igualdade não será alcançada sem o direito à alimentação sendo plenamente realizado.

A igualdade, para Sen (2008), é julgada, comparando-se algum aspecto específico de uma pessoa com o mesmo aspecto de outra pessoa. Ou seja, seu julgamento e medição são dependentes da escolha variável. Ressalta-se que neste trabalho, é utilizada a variável renda para auferir a desigualdade social, que desencadeia outros direitos sociais não alcançáveis pela ausência de renda.

O atual contexto da insegurança alimentar, conforme anteriormente exposto, revela que o problema não está somente na produção de alimentos, mas, também, na sua distribuição e acesso à alimentação, de modo que o conceito de insegurança alimentar não é uníssono tampouco estático, sendo atualizado conforme os contextos histórico e político atuais.

Para Viegas (2015), o conceito de insegurança alimentar – heterogêneo e multidimensional – é fonte constante de conflitos. Ademais, ele deve estabelecer o acesso regular e permanente de alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às necessidades nutricionais, às preferências individuais e que respeitem a diversidade cultural, sendo ambiental, social e economicamente sustentáveis. A noção de soberania alimentar implica a liberdade de decisão do quê e como comer e produzir, não desrespeitando os aspectos culturais.

Apesar de já discutido o conceito de liberdade, em relação ao papel do desenvolvimento, Sen (2010), cita 5 (cinco) tipos distintos de liberdade: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Cada um desses tipos ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa, podendo, ainda, atuar, complementando-se.

No que diz respeito à segurança alimentar e à ordem econômica, além da liberdade já exposta, é necessário observar a proteção ao consumidor. Exposta no texto constitucional, foi promulgada como direito e garantia fundamental (Brasil, 1988, art. 5º, inc. XXXII). Posteriormente, regulamentado pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei nº 8.078/1990.

Em que pese a produção agrária e seus negócios jurídicos não estarem, expressamente, no CDC, a ela não está alheia a legislação consumerista. Não obstante haver essa ressalva, Grassi Neto (2012) ressalta que a matéria é tratada de maneira transversa, uma vez que os negócios jurídicos envolvidos devem ser celebrados de modo a não vulnerarem a proteção do consumidor. O referido autor faz ainda a seguinte complementação:

A produção e a disponibilização de alimentos guardam, com efeito, íntima relação com o direito que o consumidor possui de que haja oferta de alimentos não apenas em quantidade suficiente para atender à demanda do mercado, mas de que tal ocorra mediante obediência a padrão mínimo de qualidade, o que abrange desde a circunstância de serem desprovidos de vícios que os tornem inadequados ao consumo até a garantia de que não ofereçam riscos desnecessários à sua saúde. (Grassi Neto, 2012, p. 66).

Assim, são notórios fatos da época atual que revelam a persistência da fome na sociedade contemporânea. As fomes coletivas, anteriormente discutidas, percorrem por

diversos cantos do globo, deixando seu rastro de desnutrição, morte e guerras, cancelados pelos Estados soberanos que não impedem a persistência da fome.

A produção de gênero alimentício não é o único fator, e, sim, uma das variáveis. Ademais, quando considerado o problema de alimentos em nível global, não existe oportunidade de obter alimentos fora da economia, de modo que a fome é, também, um problema econômico (Sen, 2010).

A preocupação com o crescimento populacional e a escassez de alimentos já fora abordada por Thomas Malthus, no século XVIII, no contexto da Revolução Industrial. Malthus acreditava que a produção de alimentos perderia espaço para a população, chegando a sugerir um controle populacional rigoroso, a fim de preservar a raça humana (Sen, 2010).

No entanto, desde a época em que Malthus publicou sua obra “Ensaio sobre a população”, em 1798, a população mundial aumentou em cerca de 10 (dez) vezes. Ainda assim, a produção e o consumo de alimentos *per capita* hoje são consideravelmente maiores do que no tempo de Malthus, e isso ocorreu junto com uma elevação sem precedentes nos padrões gerais de vida (Sen, 2010).

Muito embora tenha ocorrido o aumento *per capita* da produção alimentar e o abandono intelectual da teoria malthusiana, para Sen (2010), não está eliminada a necessidade de desacelerar o crescimento da população, pois o desafio ambiental não está apenas na produção de alimento, mas também no seu acesso.

Destarte, assim como o “pessimismo malthusiano” pode ser enganoso para a previsão da situação mundial relativa a alimentos, o seu “otimismo” pode matar milhões de pessoas quando gestores públicos caem em armadilhas de perspectivas equivocadas em relação à produção de alimentos *per capita*, ignorando os primeiros sinais de desastres de fome coletiva. Como exemplo, Sen (2010) utiliza a crise de fome coletiva que assolou Bengala, em 1943.

Dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, ou *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), de 2016, davam conta que, no mundo, 815 (oitocentos e quinze) milhões de pessoas viviam com fome, sendo a situação mais crítica na Ásia, com 520 (quinhentos e vinte) milhões; África, com 243 (duzentos e quarenta e três) milhões; e América Latina, com 42 (quarenta e dois) milhões (Organização das Nações Unidas, 2017).

Para a FAO, a fome, que teve uma redução na década anterior, voltou ao radar, devendo ser pauta prioritária das entidades governamentais. O aumento ocasionado pela proliferação de conflitos armados e mudanças climáticas atinge 155 (cento e cinquenta e

cinco) milhões de crianças menores de 5 (cinco) anos, que sofrem com atraso no crescimento e desenvolvimento (Organização das Nações Unidas, 2017).

Em 2022, dados da Organização das Nações Unidas apontaram para o fato de que o número de pessoas afetadas pela fome em todo o mundo subiu para 828 (oitocentos e vinte e oito) milhões em 2021, representando cerca de 9,8% (nove vírgula oito por cento) da população global, uma alta expressiva desde a pandemia da COVID-19 (Organização das Nações Unidas, 2022).

Tendo-se conceituado, nesse levantamento, fome como privação alimentar quando as pessoas enfrentam incertezas sobre sua capacidade de obter alimentos, elas acabam ficando sem consumir alimentos de qualidade por um ou mais dias (Organização das Nações Unidas, 2022).

Então, além dos 828 (oitocentos e vinte e oito) milhões de pessoas que sofrem com a fome, outros 2,3 (dois vírgula três) bilhões – cerca de 29,3% (vinte e nove vírgula três por cento) da população mundial – estão em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, sendo 350 (trezentos e cinquenta) milhões a mais quando comparados ao período anterior à COVID-19. Ademais, quase 3,1 (três vírgula um) bilhões não conseguiam pagar uma dieta saudável, isto é, uma alimentação de qualidade, como um acesso amplo ao direito de alimentação (Organização das Nações Unidas, 2022).

Tais dados, todavia, devem piorar em 2023, visto que o conflito bélico europeu, envolvendo importantes produtores de alimentos e fontes de energia, neste caso, Ucrânia e Rússia, tem afetado toda a população global com a alta do preço dos alimentos e a restrição cada vez maior de acesso a alimentos de qualidade, que configura um verdadeiro direito à alimentação.

No caso brasileiro, Araújo (2011) destaca que a fome vai além do problema social em si. A inércia do Estado em combatê-la pode comprometer a produtividade do trabalho de adultos e rendimento de crianças nas escolas, de modo que a redução da pobreza passa por políticas redistributivas das quais o mercado é o principal beneficiado. Assim, o combate à fome por meio da transferência de renda, mesmo sendo transferida de ricos para pobres, gerando um suposto desincentivo ao trabalho, traria uma situação de maior produtividade, visto que a pobreza pode comprometer ainda mais o cenário econômico.

Consoante o que foi anteriormente discutido, o Brasil, atualmente, é um dos grandes competidores no cenário da agricultura mundial. Exportador de alimentos, especialmente proteína animal, o país, que supostamente consegue alimentar boa parte do mundo, não consegue alimentar sua própria população, impactando diretamente a produtividade e bem-

estar dos cidadãos. Não obstante haver essa realidade que atinge a coletividade, a fome também é violadora da liberdade individual, uma vez que a pessoa não se encontra no pleno exercício de suas capacidades de escolha quando exposta a uma situação de vulnerabilidade extrema, como é o caso da fome.

Com efeito, Sen (2010) destaca que, muito embora a magnitude do problema tenha sido superestimada, não se deve desconsiderar o alarmante nível de aumento populacional dos últimos anos. O autor ainda sugere medidas de controle de fecundidade, que não deveriam ser coercitivas, mas virem através do desenvolvimento econômico, com acesso à educação, saúde e oportunidades de trabalho. A eficácia desse caminho reside na estreita vinculação entre o bem-estar de mulheres jovens e sua condição de agente social e econômico.

Não há indicações significativas de que com coerção se obtêm resultados mais rápidos por meio da mudança social voluntária e do desenvolvimento. O planejamento familiar compulsório, coagido pelo Estado, pode resultar em consequências graves que violam a liberdade reprodutiva, não sendo um solucionador do problema da fome. Nos termos de Sen (2010):

O conceito de “desenvolvimento como liberdade” é reforçado por essas relações empíricas, pois – como se revelou – a solução do problema do crescimento populacional (assim como muitos outros, sociais e econômicos) pode estar na expansão das liberdades das pessoas cujos interesses são mais diretamente afetados pela gestação e criação demasiado frequentes de filhos, ou seja, as mulheres jovens. A solução do problema da população requer mais liberdade, e não menos (SEN, 2010, p. 291).

Infere-se, portanto, que a insegurança e a privação alimentares refletem em uma diminuição da liberdade. O caminho para a construção de uma nação com integral cumprimento do direito social constitucional de acesso à alimentação deve passar pelo desenvolvimento como caminho da liberdade material e real, uma liberdade sem alforrias e não imposta pelo Estado. A liberdade material é codependente da igualdade material, de modo que uma é promotora da outra, caminhos para um desenvolvimento econômico e social sustentável.

Tal proposição política encontra esteio na valorização dos mais vulneráveis e das mulheres, que, com mais acesso à educação, saúde, alimentação, renda e desenvolvimento, terão mais poder de decidir – liberdade – suas vidas de acordo com a perspectiva de cada um.

4.3 A RENDA BÁSICA FAMILIAR COMO UM CAMINHO PARA A LIBERDADE: UMA QUESTÃO DE JUSTIÇA

O conceito de justiça é complexo e multifatorial, sendo debatido no âmbito das Ciências Sociais em seus sentidos filosófico, histórico, político e, *in casu*, jurídico. Muito embora não haja unanimidade sobre seu conceito, é de se reconhecer que este se forma através de preceitos morais e éticos em prol do bem comum. Com efeito, passa-se a discutir a justiça social, seu conceito e como a renda básica familiar pode ser usada para alcançá-la.

Para Rawls (1997, p. 3), “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamentos”. Ao propor um modelo de justiça como equidade, este autor argumenta que, muito embora uma sociedade apresente divergências, ela é ciente de que todos devem ter direitos e obrigações para que possam seguir em harmonia. Para Rawls (1997), sob o “véu da ignorância”, em que os princípios da justiça são escolhidos, as pessoas são incentivadas a tomarem as medidas necessárias que homenageariam o princípio da justiça como equidade, isto é, através de igualdade de oportunidades para todos os membros de uma sociedade.

Rawls (1997) defende a ideia de justiça como equidade como uma teoria contratualista, embora ele mesmo contra-argamente, afirmando não se tratar de uma teoria completamente contratualista. Pois, sendo a teoria da justiça um sistema ético, não poderia a teoria contratualista ter seus princípios estendidos àquela, porquanto a teoria da justiça não depende de um contrato preestabelecido.

A base da teoria da justiça é disposta sobre 2 (dois) princípios, a saber:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites razoáveis, e vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (Rawls, 1997, p. 64).

Tais princípios podem ser condensados em princípio da liberdade e da diferença. Por princípio da liberdade, entende-se o que já fora discutido acerca das liberdades individual, política e econômica, máxime, no exercício da autonomia da vontade do indivíduo, de poder escolher aquilo o que melhor lhe convir.

Acerca do princípio da diferença, constata-se que a desigualdade social existirá, todavia, em níveis tolerados de razoabilidade. Em outras palavras, desde que acessível a um

grupo social que a almeje, a desigualdade social é benéfica para a sociedade no momento que todos têm as mesmas condições de chegarem à determinada posição social. Este é o direcionamento apontado pela Constituição Federal, quando determina, em seu artigo 3º, inciso III, como objetivo da República, a erradicação da pobreza e marginalização e a diminuição da desigualdade, uma vez que a desigualdade, em medida de igualdade de oportunidades, pode ser benéfica para a sociedade.

Nessa senda, a Ciência do Direito busca estudar a justiça social no ordenamento jurídico pátrio. Previsto na Carta Magna, a justiça social é imposição do poder público na Ordem Econômica, conforme disposição do *caput*, do artigo 170, ao afirmar que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Brasil, 1988).

Tal disposição não deve ser vista como mera escolha do constituinte, visto que fora inserido pelo poder originário e mantido inalterado até o presente momento. A justiça social que norteia a ordem econômica brasileira é a busca de uma justiça por equidade por meio de ações interligadas que permeiem os direitos fundamentais do texto constitucional, como desenvolvimento econômico sustentável e combate à fome com a erradicação da pobreza e marginalização.

Conforme preconizado por Araújo (2011), há a necessidade de que direitos expressos nos textos legislativos sejam efetivados e exigidos na esfera social. Apenas a realização concreta desses direitos fará com que as carências socioeconômicas sejam eliminadas, concretizando-se os preceitos da solidariedade, justiça social e igualdade, que se conjugam, de forma consistente, em desenvolvimento social e econômico.

A realização da justiça social passa, nos preceitos de Araújo (2011), pelo desenvolvimento econômico. Isto, porque, o direito ao desenvolvimento não pode dispensar a vivência plena de outros direitos dos cidadãos, mas sua realização é reafirmada pela necessidade de que a desigualdade, miséria e outros problemas sociais são materialmente incompatíveis com os ditames da justiça social, norteadora da ordem econômica constitucional.

Necessita-se, portanto, discutir como uma renda básica familiar, direito social constitucional, é um caminho para o desenvolvimento econômico e social, em busca da liberdade, cujo objetivo final é a efetivação da justiça social.

Conforme exposto neste estudo, a ideia de uma renda básica familiar está vinculada à liberdade. A liberdade, muito mais do que uma questão formal de ausência de privações físicas, é encontrada no ordenamento jurídico brasileiro sob diversos aspectos, conforme

anteriormente exposto. Neste momento, passa-se a analisar como a garantia de uma renda básica familiar é um caminho para o efetivo direito à liberdade, como uma questão de justiça social.

A liberdade é, também, uma das questões centrais no debate sobre a renda básica familiar. A renda possui o potencial de libertar os desfavorecidos das restrições que a sociedade lhes impõe ou inibe ao determinar impostos injustos aos contribuintes. A regressividade tributária nos bens de consumo termina por retirar a liberdade do cidadão, uma vez que ele dispõe de boa parte do seu patrimônio para subsistir com coisas básicas, implicando, ainda, a restrição alimentar. Para Vanderborght et al. (2013), a ameaça da fome contra todos os que não foram obrigados a aceitar condições de trabalho e existência social que lhes foram impostas pode ser enfrentada com a implementação da renda básica.

Fromm (1966), que havia alarmado acerca da ausência de liberdade dos indivíduos, que sempre foi limitada pelos governos e pela ameaça contra a fome que os fazem aceitar condições degradantes de trabalho e existência, defende a renda básica como uma garantia de libertá-los da fome, tornando-os verdadeiramente livres e independentes de qualquer ameaça econômica. O referido autor sustenta ainda a seguinte ideia:

A Guaranteed Income, which becomes possible in the era of economic abundance, could for the first time free man from the threat of starvation, and thus make him truly free and independent from any economic threat. Nobody would have to accept conditions of work merely because he otherwise would be afraid of starving; a talented or ambitious man or woman could learn new skills to prepare himself or herself for a different kind of occupation. A woman could leave her husband, an adolescent his family. People would learn to be no longer afraid, if they did not have to fear hunger (Fromm, 1966, p. 6).

Assim, é que a renda básica busca no jusnaturalismo um direito natural à existência digna e participação da vida econômica, a fim de se alcançar a verdadeira liberdade. Uma renda mínima que garantisse o acesso, sem desconsiderar o papel do governo nesses setores, à educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade infância e assistência aos desamparados garantiria uma subsistência digna e livre.

Deve-se considerar que a ausência de renda e a consequente pobreza devem ser vistas como a privação de alguma satisfação mínima de capacidades elementares, importantes para o debate econômico de países periféricos do capitalismo, como o caso brasileiro. A avaliação da pobreza e da desigualdade tem vínculos estreitos, devendo seu combate se dar em conjunto na busca de igualdade material (Sen, 2008).

A escassez de recursos econômicos afeta, ainda, a questão psicológica. Uma mudança da psicologia da escassez para abundância é uma das etapas do desenvolvimento humano. Isto, porque uma psicologia da escassez econômica produz ansiedade, inveja e egoísmo, enquanto uma psicologia da abundância produz iniciativa, fé na vida e solidariedade. O consciente humano, ainda ligado ao psicológico da escassez, não consegue compreender o modo industrial como um processo de abundância econômica e o papel de uma renda mínima na garantia do desenvolvimento completo (Fromm, 1966).

O autor defende que um dos efeitos adicionais da renda básica é o de superação de problemas religiosos e espirituais. O fato de o homem ter uma carga de trabalho extensa faz com que ele esteja muito preocupado para refletir questões intrínsecas e espirituais, de modo que uma renda básica possibilitaria menos horas de trabalho e mais tempo para reflexões. De tudo isso, resultaria que a abundância econômica e a libertação do medo da fome marcariam a transição de uma sociedade pré-humana para uma sociedade verdadeiramente humana.

Sobre o mito que a renda básica retiraria o cidadão do mercado de trabalho, Fromm (1966) argumenta que há outros incentivos no trabalho: orgulho, reconhecimento social, prazer no trabalho, sentir-se útil à sociedade, entre outros. Ele destaca que importantes atores da sociedade, como pesquisadores e artistas, não foram motivados pelo lucro, mas, sim, pelo interesse altruísta do trabalho desenvolvido. Assim, o implemento de uma renda básica teria o condão de dar ao trabalhador condições de exercício de seu labor de uma forma mais motivada.

Uma sociedade livre deve preencher 3 (três) condições: (i) existência de um sistema bem defendido de direitos de segunda geração; (ii) que dentro dessa estrutura cada indivíduo seja dono de si próprio; e (iii) que cada pessoa tenha o maior grau possível de oportunidade para fazer o que gostaria de fazer. Esta última condição significa que uma pessoa com menos oportunidades terá isonomia ante uma pessoa com mais condições (Raventós, 2007).

Raventós (2007) afirma que a primeira condição, segurança, requer uma sólida estrutura de direitos. A segunda, a autopropriedade, exige uma clara autonomia, o que equivale dizer que, dentro dessa estrutura de direitos, cada indivíduo tem a sua soberania. Já a terceira condição, sobre a oportunidade de fazer o que se quer, esta envolve a ideia de que a percepção de uma renda básica seria um fator significativo de consequência para concepção de uma liberdade real.

Formalmente, cada um é livre para aceitar – ou não – determinado contrato de trabalho. Entretanto, a liberdade formal sem recursos não pode ser uma liberdade real, visto que esta pressupõe a exigência de recursos. É nesse contexto que a Carta Magna brasileira já

prevê um capítulo de direitos sociais, garantindo a primeira condição proposta por Raventós (2007).

Ressalta-se que a segunda condição, a de autopropriedade, não pode ser claramente alcançada, visto que o Brasil não trabalha com índice de pleno emprego, tendo níveis alarmantes de desemprego e trabalho informal. No que tange à terceira condição, o constituinte reformador brasileiro inseriu, em 2021, a renda básica como direito social constitucional para proteger pessoas em situação de vulnerabilidade.

A desarticulação de instituições tradicionais de proteção, tais como os sindicatos trabalhistas, família, monopólios estatais e o bem-estar social; a inovadora revolução tecnológica; a globalização do comércio; e a exploração sem precedentes de recursos naturais, geram ameaças constantes à sociedade, ao mesmo tempo em que podem gerar oportunidades (Parijs; Vanderborght, 2018).

Nesse compasso é que Parijs e Vanderborght (2018) propõem a renda básica como forma de garantir as liberdades real e material, uma liberdade para todos. Recorrendo a uma concepção igualitária de justiça redistributiva, os autores assim argumentam:

Desse modo, recorreremos a uma concepção igualitária de justiça redistributiva que considera a liberdade não como uma restrição ao que a justiça requer, mas como a própria matéria da qual a justiça é feita ao realizar uma distribuição justa. Isso requer que se interprete a liberdade como ‘liberdade real’, não somente como ‘liberdade formal’ – isto é, não apenas como mero direito, mas também como a capacidade autêntica de fazer o que quer que se deseje (Parijs; Vanderborght, 2018, p. 166).

De outro modo, ser igualitário com a questão da liberdade não significa equalizá-la a qualquer custo. Significa, sim, que as desigualdades podem ser consideradas justas quando funcionam em benefício da coletividade, não apenas para alguns grupos sociais.

A renda básica passa a ser, assim, uma das alternativas de acesso à renda. Sen (2010) sustenta que a utilidade da renda e da riqueza está nas coisas que ela permite fazer. Tal relação, todavia, não é exclusiva nem uniforme, pois a concepção adequada de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento do PIB.

Os fins e meios do desenvolvimento requerem análise e exames minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento. A maximização da renda e o crescimento econômico não podem ser considerados um fim em si mesmo, mas devem estar relacionados a uma melhora da vida que se leva e da liberdade que se desfruta (Sen, 2010).

O STF, em sede do Mandado de Injunção nº 7.300/2021, impõe razão ao argumento de que a não observância da diretriz de desenvolvimento progressivo inerente ao programa de

renda básica constitui descumprimento de ordem judicial emanada anteriormente. Isto, porque a implementação de uma renda básica familiar é compromisso internacional adotado pelo Brasil na redução das desigualdades sociais, como no Pacto de São José da Costa Rica (Brasil, 1992, art. 26), além da legislação brasileira, seja a constitucional, no parágrafo único do artigo 6º, seja a Lei nº 10.835/2004.

Para a Suprema Corte, o cumprimento da renda básica familiar deve estar calcado em razões relativas às necessidades básicas dos beneficiários, à melhora de suas condições ou que objetivamente demonstrem a insuficiência de recursos. A mera alegação da reserva do possível, argumento comumente utilizado nos âmbitos orçamentário e fiscal, para o não cumprimento de obrigações constitucionais, não pode ser utilizada para a não implementação da renda básica familiar.

Portanto, conclui-se que há uma relação direta entre o acesso à renda, *in casu*, a renda básica, e a garantia das liberdades real e material, além da liberdade formal. O desejo de renda ou riqueza não deve ser relacionado ao desejo por si só, mas, sim, ao fato de se ter mais liberdade real e de escolha de consumo material.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Ciências Sociais são responsáveis por uma análise interdisciplinar da estrutura organizacional da sociedade e os problemas decorrentes dela. *In casu*, nesta dissertação, buscou-se, através da análise das Ciências Sociais, com luz na Ciência do Direito, desenvolver o tema da desigualdade social e da insegurança alimentar como um de seus braços, analisando-se como o ordenamento jurídico se coaduna com o tema.

A desigualdade social está presente no Brasil desde o século XV, sendo perene e tratada neste trabalho como uma questão de ideologia, isto é, construída de forma histórica e multidimensional, com as estruturas sociais disponíveis, como o mercado, concorrência, lucro, capital e dívida, atuando para mantê-la, ainda que inconscientemente. Soma-se a isso o fato de que a insegurança alimentar, produto da desigualdade, que corresponde à situação de restrição no acesso à alimentação adequada, atingiu cerca de 71% (setenta e um por cento) das famílias brasileiras em 2021, um patamar alarmante às autoridades públicas.

É necessário, portanto, confrontar a desigualdade com a Constituição Federal, promulgada em 1988. Corolário do texto original, destacam-se, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil: garantia do desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza e marginalização, com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, incs. II e III). Tais objetivos devem ser irradiados pelo fundamento constitucional da dignidade humana (art. 1º, inc. III), que permeia todo o ordenamento jurídico brasileiro, buscando-se proteger o ser humano em toda a sua complexidade.

Para isso, foram analisadas as Constituições brasileiras a partir da República, com foco na proteção dos direitos e garantias fundamentais. Verificou-se, por conseguinte, um marco nos direitos sociais presentes na Constituição de 1934, havendo um retrocesso na Constituição de 1937, inspirada pelos ideais fascistas europeus. Após a devastação da II Guerra Mundial, o jusnaturalismo incidiu seus princípios em ordenamentos jurídicos ao redor do mundo, não sendo diferente no Brasil, por meio da Carta de 1946. No período de regime militar, houve retrocesso em garantias individuais de liberdade e sociais, em especial, no controle dos sindicatos, com as Constituições de 1967 e os Atos Institucionais posteriores.

Em 1988, inspirada pelo fundamento da dignidade humana, foi promulgada a Constituição Federal atual. Em um contexto de reabertura democrática, o constituinte originário buscou dar proteção ao cidadão brasileiro por meio do sistema de liberdades individual e política. A autonomia do indivíduo refletiu os valores do humanismo, colocando o homem e sua dignidade como centro e objetivo dos textos normativos vigentes, devendo

todo o poder público respeitá-lo e ter a dignidade como sua diretriz: o Legislativo, na produção de normas; o Executivo, na execução de políticas públicas; e o Judiciário, no exercício da função jurisdicional.

Nos seus 250 (duzentos e cinquenta) artigos originários, a Carta Magna buscou garantir direitos e garantias individuais e coletivos, assim como meios de exigência por parte do destinatário da norma, mediante participação popular na formulação e execução das políticas públicas. Em mais de 30 (trinta) anos de vigência, seu texto essencial foi pouco alterado, não havendo, até o presente momento, nenhuma redução substancial dos direitos lá expostos.

De outro modo, no mesmo período, o texto originário fora modificado mais de 100 (cem) vezes no que tocante às matérias financeira e orçamentária. A partir deste fato, neste trabalho, buscou-se questionar uma das alterações, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu novo regime fiscal, no prazo de 20 (vinte) exercícios, chamado de “teto de gastos”, modificando o ADCT para impor limites individualizados para as despesas primárias da União, vinculando o limite à despesa primária paga no exercício anterior, corrigida pelo IPCA.

Muito embora o trâmite do constituinte derivado reformador se tenha dado sem vícios de forma, neste trabalho, buscou-se discutir a constitucionalidade material da “emenda do teto”. Isto, porque, conforme o que foi anteriormente discutido, a Carta Republicana brasileira inseriu, dentre seus objetivos, a erradicação da pobreza, a promoção do desenvolvimento nacional e a diminuição da desigualdade. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao impor novo regime fiscal, tornou o Estado brasileiro incapaz de dar sustentação a um ciclo de crescimento, mantendo a economia estagnada com baixo crescimento, ficando distante dos objetivos fundamentais plasmados no texto originário.

Nesse efeito, é necessário observar que a transferência de renda é um dos pilares para a redução da desigualdade social. O Brasil possui um histórico de programas de transferência de renda, remetendo-o aos anos 90 por meio de programas paralelos e complementares, culminando, nos anos 2000, no Programa Bolsa Família, com sua função redistributiva, que buscou quebrar um ciclo intergeracional de pobreza por meio da transferência de renda.

Através da política de transferência promovida pelo Bolsa Família, aliada a outras estratégias de governo para redução da pobreza, que desencadeavam no aumento do consumo por parte das famílias, gerando emprego e renda, o Brasil evoluiu no combate à fome e desigualdade a partir de 2004 até 2013. A partir de 2013, o número de pessoas em insegurança alimentar voltou a crescer, em especial, nos últimos anos, atingindo patamares

recordes, com exceção de 2020, início da pandemia da COVID-19, quando o governo federal implementou novas políticas de transferência de renda.

Nesta dissertação, buscou-se analisar os motivos que levaram ao aumento da desigualdade e insegurança alimentar. Dentre os fatores, verificou-se que políticas de cunho neoliberal, de livre mercado e contra a intervenção estatal vêm sendo implementadas em detrimento da Constituição Econômica de 1988, que possui valores de justiça social e desenvolvimento nacional. Como exemplo estudado neste trabalho, destacou-se o papel da “emenda do teto” na redução de investimentos públicos, levando o país à estagnação econômica, redução de investimentos sociais e crescimento da pobreza. Há, portanto, uma relação direta entre a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o aumento da desigualdade e insegurança alimentar, que é a falta do investimento público necessário para não “furar” o teto.

Todavia, a política de mínima intervenção estatal foi confrontada pela pandemia da COVID-19, em 2020. Enquanto vários países viam o aumento da desigualdade, o Brasil, neste período, conseguiu reduzir a desigualdade por força do auxílio emergencial, concedido como medida de enfrentamento à pandemia, consistindo no pagamento de R\$ 600,00 (seiscentos reais) a determinado grupo social que comprovasse sua condição de vulnerabilidade.

Diante da necessidade de manter a política governamental de transferência de renda, o STF determinou, em 2021, que o governo federal regulamentasse a renda básica de cidadania, prevista na Lei nº 10.835/2004, para os brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza. Ademais, em dezembro de 2021, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 114/2021, concedendo uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social.

Destarte, infere-se que o sentido original do texto constitucional, com objetivos claros de desenvolvimento nacional, estava sendo distorcido através de emendas constitucionais que não revogavam os direitos expressamente, contudo, faziam-no de modo indireto, diminuindo e, em alguns casos, extinguindo o financiamento do exercício de direitos fundamentais. Aliás, a supressão de direitos e garantias individuais é cláusula pétrea na Constituição Federal, plasmada no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV (Brasil, 1988).

Portanto, percebe-se que o legislador brasileiro, após vivência da pandemia da COVID-19 e necessidade de uma maior intervenção estatal, volta ao sentido original da Constituição, que é o agir positivamente, mediante intervenção estatal, na busca da erradicação da pobreza e redução da desigualdade. Para isso, aprovou-se uma emenda constitucional, garantindo-se o direito à renda básica de cidadania e outras emendas

orçamentárias que buscavam relativizar o “teto de gastos”, estando, atualmente, em discussão um novo regime fiscal sustentável, por meio do Projeto de Lei Complementar nº 93/2023.

Um dos objetivos de um novo regime fiscal é, sem dúvida, financiar o disposto no parágrafo único do artigo 6º: a renda básica familiar. Destaca-se, neste ponto, que, muito embora autores, como Raventós, Suplicy e Silva (2010) e Parijs e Vanderborght (2018) tenham defendido uma renda básica universal e incondicional, o texto da Constituição Federal determina, expressamente, que a renda seja paga a pessoas de vulnerabilidade social. Tal entendimento é o mesmo que fora perfilhado pelo STF, ao julgar o Mandado de Injunção nº 7.300/2021, determinando ao governo federal a implementação da renda básica de cidadania aos pobres e extremamente pobres.

Deste modo, no esteio do ordenamento jurídico brasileiro, neste trabalho, optou-se por defender a ideia de uma renda básica de cidadania familiar, pois, muito embora se reconheçam os benefícios da renda básica universal e incondicional, não é o que prevê, atualmente, a Constituição Federal. Ademais, a implementação de uma renda básica universal teria um maior custo fiscal, confrontando, de forma mais contundente, o sistema macroeconômico, que prega regras fiscais que afastam a Constituição de seus objetivos originários.

A efetiva implementação não será tarefa fácil para o Estado brasileiro. Diante de problemas estruturais, maximizados pela pandemia da COVID-19, que expôs uma parcela já predisposta à vulnerabilidade a uma situação de insegurança alimentar, os caminhos para diminuição da desigualdade passam pelas reformas estruturais necessárias para diminuição da desigualdade.

Buscou-se, no trabalho, demonstrar como a regressividade da tributação brasileira retira dinheiro dos mais vulneráveis, gerando uma concentração de riquezas nas mãos de poucas pessoas que, além de aumentar a desigualdade social, coloca a própria democracia em risco. Soma-se a esse cenário a automação da mão de obra humana, devido à qual as pessoas perdem sua função social no âmbito da relação trabalhista, passando a depender cada vez mais da assistência social e do princípio da solidariedade estatal.

Por tal razão, a renda básica familiar mostra-se como alternativa de eliminação da pobreza e tratamento de equidade de condições, privilegiando os princípios da liberdade e equidade de Rawls (1997), visto que uma renda mínima, que garanta a subsistência da pessoa, terá o condão de aumentar sua autonomia pessoal, passando a não aceitar qualquer emprego para subsistir, além de permitir igualdade na competição e acesso a posições naturalmente desiguais.

Não se pretendeu, neste trabalho, negar a necessidade de se haver uma responsabilidade fiscal do Estado brasileiro, muito pelo contrário. O que se buscou demonstrar foi que a responsabilidade fiscal não pode estar dissociada da responsabilidade social. Ambas devem andar juntas, de modo que uma complemente a outra. Isto, porque, a responsabilidade fiscal existe para financiar os objetivos sociais da Constituição enquanto a responsabilidade social só existe quando financiada pela responsabilidade fiscal.

Neste trabalho, buscou-se demonstrar também que a renda básica familiar pode ser financiada por meio de uma reforma tributária que privilegie a Teoria da Tributação Ótima. Isto é, uma teoria que visa discutir o Direito Tributário, corrigindo suas distorções. No caso brasileiro, restou demonstrada a tributação excessiva em cima do consumo em detrimento da tributação sobre a renda. Propõe-se, assim, em homenagem à justiça social e à capacidade contributiva, que o legislador brasileiro se equipare a países sociais democráticos na tributação sobre a renda, criando, consequentemente, uma reserva financeira que serviria de base para o financiamento da renda básica familiar.

Todavia, a insuficiência de recursos não pode ser justificativa para falta de implementação, porquanto se defende nesta dissertação que a renda básica familiar diz respeito a direito individual indisponível à luz do mínimo existencial, não podendo o Estado se utilizar do argumento da reserva do possível para se eximir de suas obrigações. A renda básica familiar, somada a outros direitos, garantem a subsistência, autonomia individual e a dignidade em si.

Nessa senda, conclui-se neste trabalho que o exercício das liberdades só pode ser plenamente efetivado quando resguardado pela igualdade material. Liberdade e igualdade, binômio codependentes, só podem ser materiais quando sustentadas pelo desenvolvimento econômico. Distinto do crescimento econômico, o desenvolvimento significa que o crescimento é partilhado, resultando em aumento da qualidade de vida. Somente através do desenvolvimento econômico é que uma sociedade pode desenvolver-se, sustentando a igualdade material e preservando a liberdade.

Por fim, será através do cumprimento de objetivos constitucionais, como desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalização e diminuição das desigualdades sociais e regionais, que a República Federativa do Brasil conseguirá alcançar uma situação de justiça social, em que as pessoas serão livres para escolherem conforme sua autonomia, ao mesmo tempo em que possuirão uma equidade no alcance dessa justiça por meio da igualdade de condições.

A renda básica familiar é o instrumento de política econômica capaz de levar igualdade de condições e garantia da liberdade. É através dela que o Estado brasileiro poderá elevar o grau de justiça social da sociedade brasileira, diminuindo a desigualdade e erradicando a pobreza. Portanto, faz-se necessário cobrar daqueles que ocupam cargos decisórios na República o cumprimento dos objetivos integralizados no texto originário e mantidos intactos pela Constituição Federal por mais de 30 (trinta) anos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. et al. *Artificial Intelligence and Jobs: Evidence from Online Vacancies*. **Journal of Labor Economics**, v. 40, n. S1, Apr. 2022. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/718327> ou <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/AI%20and%20Jobs%20-%20Evidence%20from%20Online%20Vacancies.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

AMBROSANO, D. V. **Justiça fiscal e desigualdade de gênero e raça no Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/44227>. Acesso em: 15 fev. 2023.

ARANHA, A. A. (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2023.

ARAÚJO, J. M. **Políticas Sociais e Desenvolvimento: impactos da atuação estatal no desenvolvimento socioeconômico da população carente brasileira – análise do Programa Bolsa Família**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

ÁVILA, H. B. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 151-179, jan.-mar. 1999.

BELANDI, Caio. Em 2021, a pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. **Agência de Notícias do IBGE**, Brasília, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 3 dez. 2022.

BARROS, G. S. C. (coord.). PIB do agronegócio alcança participação de 26,6% no PIB brasileiro em 2020. **CEPEA; Sistema CNA**, São Paulo; Brasília, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/publicacoes/pib-do-agronegocio-alcanca-participacao-de-26-6-no-pib-brasileiro-em-2020#:~:text=crescimento%20recorde%20observado,-,Em%202020%2C%20o%20PIB%20teve%20alta%20para%20todos%20os%20segmentos,%2C93%25%20para%20os%20agrosserviços..> Acesso em: 26 jan. 2024.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, Suplemento, p. 1, 16 jul. 1934.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acessado em 19 de maio de 2023.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. [decretada pelo Presidente da República em 10 de novembro de 1937]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 22359, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acessado em 19 de maio de 2023.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. [decretada pela Assembleia Constituinte em 18 de setembro de 1946]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 13059, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acessado em 19 de maio de 2023.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição de 1967. [decretada e promulgada pelo Congresso Nacional]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 953, 24 jan. 1967.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10801, 13 dez. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acessado em 20 de maio de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Suplemento, p. 1, 12 set. 1990.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15562, 9 nov. 1992.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 jan. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp: 1.185.474 - SC (2010/0048628-4). ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ. Recorrente: Município de Criciúma. Recorrido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Ministro Relator: Humberto Martins, 20 de abril de 2010. **DJe**, Brasília, DF, 29 abr. 2010. Disponível em:

<https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Jurisprudencia/STJ-creche%20-%20tese%20reserva%20do%20possivel.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, col. 1, 24 jun. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, Edição Extra - B, p. 1, 20 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2020. Autoria: Senador Eduardo Braga (MDB/AM) (1º signatário) [...]. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8877002&ts=1650483511763&disposition=inline&_gl=1*1tghkio*_ga*NjQwNzUzOTMxLjE3MDUzNDg2MDI.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwODQyOTE1NS4yLjAuMTcwODQyOTE1NS4wLjAuMA. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 7.300 do Distrito Federal. Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. Garantias Constitucionais. Impetrante: Defensor Público-Geral da União. Impetrado: Presidente da República. Ministro Relator: Marco Aurélio. Brasília-DF. Data de julgamento: 27 de abril de 2021. **DJe**, Brasília, DF, 23 ago. 2021a.

BRASIL. Poder Legislativo. Emenda Constitucional nº 114, de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 17 dez. 2021b.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2021c.

BRASIL. Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022. Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de

dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 19 maio 2022.

BRASIL. Poder Executivo. Medida Provisória 1155, de 2023. Institui o Adicional Complementar do Programa Auxílio Brasil e do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. Apresentação: 2 jan. 2023. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345494>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a sustentabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357053>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **EESP; FGV**, Rio de Janeiro, n. 157, maio 2008.

BONAVIDES, P. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.

CAMPANHARO, R.; SILVA, M. O retorno da insegurança alimentar na mesa dos brasileiros após anos de avanços. **Observatório das Desigualdades**, Belo Horizonte, MG, 11 fev. 2021. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1495>. Acesso em: 6 fev. 2023.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAVALLINI, M. 7 em cada 10 trabalhadores ganham até dois salários mínimos, mostra levantamento. **Portal G1**, [S.l.], 23 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2022/11/23/7-em-cada-10-trabalhadores-ganham-ate-dois-salarios-minimos-mostra-levantamento.ghtml>. Acesso em: 21 nov. 2022.

CHANG, H. **Chutando a escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

COSTA, C. F.; VIEIRA, J. C. Teoria da Tributação Ótima: Contribuições para a Realidade Brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, 2021.

DELGADO, J. S.; BASSO, A. P. A tributação ótima sobre a renda estruturada com os impostos especiais de consumo. **Revista Direito Mackenzie**, v. 6, n. 1, p. 1-29, 2022. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/15492>. Acesso em: 15 fev. 2023.

DUARTE, F. L.; LESSA, R. M. Cidadania Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva à Luz da Teoria de Justiça de John Rawls. In: BASSO, A. P.; LUNA, A. **Direito Tributário e suas repercussões socioeconômicas**. Andradina: Meraki, 2022. p. 37-49.

FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

FROMM, E. *The Psychological aspects of the guaranteed income*. **The Guaranteed Income**. New York: Doubleday, 1966.

FURTADO, C. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação econômica do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2021.

GALINDO, E. et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, n. 4, 2022. e-ISBN (online): 978-3-96110-370-6.

GAVRAS, D.; FUENTES, P.; SANO, C. Estados mais ricos veem desequilíbrio de renda entre negros e brancos piorar. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 dez. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/estados-mais-ricos-veem-desequilibrio-de-renda-entre-negros-e-brancos-piorar.shtml>. Acesso em: 15 fev. 2023.

GRASSI NETO, R. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

HARBEMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2012.

HARARI, Y.N. **Homo Deus**: uma breve história do amanhã. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOLMES, S. SUSTEIN, C. R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor e raça no Brasil**. Brasília: IBGE, 2019. 12 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101681>. Acesso em: 3 dez. 2022.

JABBOUR, E. M. K. et al. A (nova) economia do projetamento: o conceito e suas novas determinações na China de hoje. **GEOSUL**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 17-48, dez. 2020.

KERSTENETZKY, C. L. O estado do bem-estar está em crise? (1975-2008). In: KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 58-90.

LEE, K. Experimentos com renda básica se espalham nos EUA. [Matéria originalmente publicada no New York Times]. Tradução de Luís Roberto Gonçalves. **Jornal Folha de São Paulo**, 15 set. 2022. Acesso em: 17 set. 2022.

LELIS, D. A. S. et al. A constituição econômica de 1988 e sua ideologia adotada: apontamentos históricos. **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 100-128, jan.-jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.51696/resede.v1n1>.

MANYIKA, James et al. O futuro do mercado de trabalho: impactos em empregos, habilidades e salários. **McKinsey Global Institute Research**, [S.l.], 28 nov. 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages/pt-br>. Acessado em 11 de janeiro de 2021.

MÉLO, L. G. de G.; CAMPOS, G. C. N. A tributação sobre o patrimônio e a renda: mais um caso de injustiça fiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, Salvador, v. 26, n. 28, p. 329-347, nov. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/18283>. Acesso em: 28 jan. 2024.

MELLO, C. A. B. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, G. F. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, ano 6, n. 2, p. 83-97, jul.-dez. 2013.

NABAIS, J. C. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. 1998. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 1998.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio-ago. 2002.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A fome volta a crescer no mundo, afirma novo relatório da ONU. **FAO no Brasil**, 15 set. 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/es/c/1037611/>. Acesso em: 6 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fome cresce no mundo e atinge 9,8% da população global. **ONU News**, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1794722>. Acesso em: 6 maio 2023.

PAPA FRANCISCO. Carta do Papa Francisco aos Movimentos Populares. [Carta proferida durante a homilia da Missa da Páscoa de Nosso Senhor, em 12 de abril de 2020, no domingo

de Páscoa, no início da Pandemia da COVID-19]. **Vaticano**, Cidade do Vaticano, 2020. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html#:~:text=Vocês%2C%20trabalhadores%20informais%2C%20independentes%20ou. Acesso em: 20 jul. 2023.

PARIJS, P. V.; VANDERBORGHT, Y. **Renda básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e uma economia sã**. Tradução de Beth Honorato. São Paulo: Cortez, 2018.

PIKETTY, T. **Capital e Ideologia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

RAMOS, M. R. F. **Crise Financeira do Município e o Federalismo Fiscal Cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RAVENTÓS, D. *Basic income: the material conditions of freedom*. London: Pluto Press, 2007.

RAVENTÓS, D.; SUPLICY, E.; SILVA, J. P. da. Renda Básica de cidadania, universal e incondicional: um direito. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos (On-Line)**, Unisinos, ano 10, n. 333, 14 jun. 2010. Disponível em: <https://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao333.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RAWLS, J. **O liberalismo político**. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. **Rede PENSSAN**, Rio de Janeiro; São Paulo, c2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

RIBEIRO, R. L. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas Tributação e Desenvolvimento**, v. 3, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587/11798>. Acesso em: 29 maio 2023.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, R. R. da. Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais. **Rev. Katálisis.**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 110-119, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vLfmNKNqFHj9xp5QjBzyBfK/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2023.

VANDERBORGHT, Y. et al. *An Anthology of Contemporary Research*. New Jersey: Wiley Blackwell, 2013.

VIEGAS, I. F. P. Comércio justo e segurança alimentar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 133-143, 2015. DOI: 10.20396/san.v17i1.8634807. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634807>. Acesso em: 6 maio. 2023.

WORLD WITHOUT POVERY. Programa Bolsa Família. **WWP**, [S.l.], Jul. 2017. Disponível em: <https://wwp.org.br/wp-content/uploads/02.-Programa-Bolsa-Familia-PBF-Ficha-de-Programa.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.