

OUTRO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL É POSSÍVEL: GARANTIA DE RENDA COMO POLÍTICA EMANCIPATÓRIA

Flavio Gaitán

Universidade Federal da Integração Latino-Americana/ (UNILA) – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), Foz do Iguaçu – PR, Brasil

Este artigo apresenta uma discussão normativa com o intuito de pensar alternativas de proteção social no contexto da pós-pandemia. Para tal fim, o trabalho defende três supostos: em primeiro lugar, a importância da garantia de renda para assegurar as condições materiais de existência; em segundo lugar, a necessidade de desacoplar segurança econômica e social de participação em atividades mercantis; e, por último, que a existência de brechas de bem-estar atenta contra a capacidade dos sistemas de proteção de *calibrar* as respostas aos riscos sociais. A primeira parte apresenta uma breve discussão sobre vulnerabilidades sociais e sobre as formas de intervenção dos Estados para garantir direitos sociais e condições de vida. A segunda apresenta três alternativas de universalização de renda em um exercício normativo, a prática que Wright (2010) denomina de “utopias reais”.

Palavras-chave: proteção social; garantia de renda; trabalho remunerado; emancipação.



OTRO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL ES POSIBLE: LA GARANTÍA DE INGRESOS COMO POLÍTICA EMANCIPADORA

Este artículo presenta una discusión normativa con el objetivo de pensar alternativas de protección social en el contexto de la post-pandemia. Para ello, el trabajo defiende tres supuestos: primero, la importancia de la garantía de ingresos para asegurar las condiciones materiales de existencia; en segundo lugar, la necesidad de desvincular la seguridad económica y social de la participación en el mercado de trabajo remunerado; y, finalmente, que las brechas de bienestar socavan la capacidad de los sistemas de protección para calibrar las respuestas a los riesgos sociales. La primera sección presenta una breve discusión sobre las vulnerabilidades sociales y sobre las formas de intervención de los Estados para garantizar los derechos sociales y las condiciones de vida. La segunda presenta tres alternativas de universalización del ingreso en un ejercicio normativo, la práctica que Wright (2010) llama “utopías reales”.

Palabras claves: protección social; garantía de ingresos; trabajo remunerado; emancipación.

ANOTHER MODEL OF SOCIAL PROTECTION IS POSSIBLE: INCOME GUARANTEE AS AN EMANCIPATORY POLICY

This article presents a normative discussion about alternatives for social protection in the post-pandemic context. To do this end, the work defends three assumptions: first, the importance of income guarantees to ensure the material conditions of existence; secondly, the need to decouple economic and social security from participation in market activities; and, finally, the existence of welfare gaps that undermine the ability of protection systems to calibrate responses to social risks. The first section presents a brief discussion on social vulnerabilities and on forms of State intervention to guarantee social rights and living conditions. The second presents three income universalization alternatives in a normative exercise, the practice that Wright (2010) calls “real utopias”.

Keywords: social protection; income guarantee; paid work; emancipation.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo vírus covid-19 gerou uma crise de múltiplas dimensões: econômica, social e sanitária. A queda nos níveis de atividade, produto da necessidade de minimizar o contato social, foi mais pronunciada nos países da América Latina (CEPAL, 2022), com um impacto profundo sobre o emprego e a renda das pessoas. Por outro lado, a crise colocou o Estado no centro. As políticas sanitárias (programas massivos de aplicação de vacinas em um curto período de tempo) e sociais (adoção ou ampliação de programas de proteção do emprego e transferências monetárias), ainda com limitações, demonstraram que os Estados contam com um espaço de atuação que pode ser rapidamente movimentado.

O presente artigo apresenta uma discussão com o intuito de pensar alternativas de proteção social no contexto da pós-pandemia. Nesse sentido, entra no terreno normativo das Ciências Sociais, campo que, em ocasiões negligenciado pelo viés empirista, tem uma longa tradição no esforço intelectual de pensar futuros desejáveis.

O trabalho defende três supostos: em primeiro lugar, apesar de reconhecer o caráter multidimensional da pobreza, a importância da garantia de renda para assegurar as condições materiais de existência; em segundo lugar, a necessidade de desacoplar segurança econômica e social de participação em atividades mercantis; e, por último, a existência de brechas de bem-estar atenta contra a capacidade dos sistemas de proteção de *calibrar* as respostas aos riscos sociais. O principal elemento da brecha deriva da crise do trabalho remunerado, elemento sobre o qual se expandiu a seguridade social de tipo bismarkiano-contributivo. O primeiro apartado apresenta uma breve discussão sobre vulnerabilidades sociais e sobre as formas de intervenção dos Estados para garantir direitos sociais e condições de vida. O segundo apresenta três alternativas de universalização de renda em um exercício normativo; a prática que Wright (2010) denomina de “utopias reais”, propostas que visam a aportar soluções concretas para pensar e *construir* outra realidade.

2. VULNERABILIDADES ESTRUTURAIS E PROTEÇÃO SOCIAL

As análises a intervenções públicas orientadas a garantir as condições de vida apelam a diferentes conceitos. Neste trabalho, adota-se o termo proteção social, entendendo-a como o conjunto de intervenções públicas que garantem transferências e serviços a indivíduos e famílias, visando o nível de bem-estar (SEPÚLVEDA, 2014). O bem-estar pode ser entendido como uma proteção contra riscos (ESPING-ANDERSEN, 1999) ou incertezas (GAMALLO, 2015) sociais. A ausência de bem-estar é geralmente caracterizada como vulnerabilidade ou pobreza, um fenômeno multidimensional (SEN, 2000; CONEVAL, 2014; KAKWANI; NANAK; SILVER, 2007; ALKIRE; USHA; SUPPA, 2021; ATKINSON, 2019) que se refere a um amplo conjunto de carências.

Aceitar a multidimensionalidade da pobreza nos leva a nos perguntar quais são as dimensões que devem ser reconhecidas. A teoria das *necessidades*,¹ desenvolvida inicialmente por Gough e Doyal (1984; 1991), serve como um quadro de referência para distinguir necessidades de aspirações; os primeiros são objetivos universalizáveis, vão além dos interesses ou desejos individuais e são aplicáveis a toda a população. O caráter de necessidade implica que devem ser respondidas, pois não fazê-lo implica em danos sérios e objetivos às pessoas; qualquer um pode ser prejudicado se a necessidade não for atendida, o que explica seu caráter universal. Assim entendidas, as necessidades são universais na medida em que - ao contrário dos desejos, que são sempre subjetivos - representam interesses objetivos da sociedade. Pode-se até dizer que são de satisfação inevitável; *devem* estar satisfeitas para viver uma vida *decente*. Sem negar a importância das diferentes culturas na satisfação das necessidades, os autores ressaltam com pertinência que as necessidades são permanentes; mudar a maneira de satisfazê-las.²

Ao definir quais são as necessidades universais, Doyal e Gough referem-se, por um lado, às *necessidades básicas*,³ essenciais para evitar danos graves: saúde física e autonomia⁴ de ação de cada pessoa; são as que permitem a liberdade necessária para cada pessoa buscar os fins da vida. O nível ótimo de satisfação necessária está relacionado ao seu papel na prevenção de danos graves que é considerado uma limitação fundamental e prolongada da participação social. Por outro lado, os autores definem *necessidades intermediárias*, também universais; são “aquelas qualidades de bens, serviços e relacionamentos que favorecem a saúde física e a autonomia humana em todas as culturas” (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 51), ou seja, melhoram a manifestação das necessidades básicas.⁵ A resposta às necessidades exige *satisfatores* (objetos, atividades e relacionamentos voltados para a satisfação das diferentes necessidades).

Neste artigo, focamos no componente monetário,⁶ por uma série de razões: 1) nas sociedades capitalistas, o acesso a bens materiais e serviços essenciais para a satisfação (pelo menos em parte) do bem-estar ocorre por meio de trocas no *mercado*; 2) o dinheiro marca, de forma preponderante,

¹ O tema das necessidades sociais foi analisado por diferentes autores e teorias. Ver, por exemplo: Maslow (1943; 1975), Galtung e Wirak (1977); Galtung (1980); Bradshaw (1972a; 1973b); Boltvinik (2005; 2007); Ander Egg (1984), Sen (2000); Nussbaum (2000); Alderfer (1969); Max-Neef, Elizalde e Hopenhaym (1993)

² Este ponto é pertinente porque evita cair no relativismo cultural; denominar como elementos idiossincráticos de uma certa cultura situações de privação por falta de resposta às necessidades humanas.

³ Outras teorias normativas reconhecem bens primários, como por exemplo Rawls (1971) e o reconhecimento de “mínimos sociais” em sua teoria da justiça ou Sen (2000) e o enfoque de reconhecimento das capacidades.

⁴ A autonomia refere-se à capacidade de fazer escolhas informadas sobre o que fazer e como fazê-lo. Isso demanda ser capaz de formular objetivos e também crenças sobre como alcançá-los, juntamente com a capacidade de avaliar a precisão dessas ideias à luz de evidências empíricas” (Doyal e Gough, 1991). Exige três componentes: 1) nível de compreensão sobre o próprio ser, cultura e o que se espera de si mesmo; 2) capacidade mental para poder formular opções sobre nossa vida e as oportunidades objetivas que existem para agir; e, 3) liberdade implícita que deriva do anterior.

⁵ Essas necessidades intermediárias são onze: 1) alimentação nutritiva adequada e água potável; 2) moradia que ofereça proteção; 3) ambiente de trabalho livre de riscos que evite possíveis danos; 4) ambiente físico seguro; 5) cuidados de saúde adequados; 6) segurança na infância; 7) relacionamentos primários significativos (entendidos como uma rede de indivíduos com conexões mútuas que podem proporcionar um ambiente seguro); 8) segurança física; 9) segurança financeira; 10) controle da gravidez e parto seguro e; 11) educação básica.

⁶ Evitamos a discussão sobre se o componente monetário é uma necessidade social; bem como as críticas à propensão ao consumo de iniciativas sociais que se baseiam no reconhecimento do acesso ao componente monetário.

a troca de bens e serviços nos mercados. A capacidade de indivíduos e famílias de participar dessas trocas é limitada pelo acesso à renda na moeda de circulação legal; 3) o reconhecimento dos direitos sociais (saúde, educação, cuidados, por exemplo) não liberta as pessoas das necessidades monetárias. Na ausência de renda, mesmo em uma situação hipotética de pleno cumprimento desses direitos, uma das dimensões da pobreza permanece constante;⁷ 4) as fontes de remuneração das pessoas físicas são limitadas e decorrem da participação em atividades comerciais (salário, lucros derivados de rendimentos ou investimentos) e transferências públicas. É precisamente este elemento (acesso ou não à renda monetária e magnitude da renda gerada) o indicador de pobreza monetária; 5) o modo de produção capitalista tende a produzir pobreza (BOLTVINIK, 2007). As causas são múltiplas e condensam-se numa cisão entre o reconhecimento jurídico dos direitos e o acesso efetivo. No caso da renda de amplos setores da população carentes de ativos e investimentos que gerem renda passiva (retorno ao capital), a participação em atividades de trabalho remunerado é formalmente livre, mas, em termos concretos, sujeita à coação da necessidade e, potencialmente, privação material. Em outras palavras, a liberdade formal atinge a todos, mas o cumprimento dos direitos de cidadania é limitado àqueles que *geram* recursos monetários; para 8 em cada dez pessoas, significa participar de relações salariais, o trabalho em sua forma mercantil; e, 6) nas sociedades em que o acesso a bens e serviços depende (pelo menos em parte) da garantia de renda, a falta gera danos irreparáveis (embora evitáveis) à condição humana (PEDERSON, 1998). De forma complementar, uma razão prática para favorecer o componente monetário está relacionada à magnitude da pobreza⁸ nos países latino-americanos: caiu entre 1990 (51,2%), 2002 (45,3%) e 2010 (31,6%) para se estabilizar em esses valores. A magnitude da pobreza monetária, por fim, tem um caráter pró-cíclico; cresce muito em tempos de crise econômica e se recupera (mais lentamente) em períodos de expansão.

A garantia de renda é complementar e em nenhum caso substitutiva da extensão dos direitos sociais dos sistemas de proteção (educação, saúde, moradia).⁹ São propostas antagônicas ao caráter residual de contenção de necessidades extremas, focalizadas e condicionadas (LO VUOLO, 2016), com cobertura limitada e valores baixos, o que gerou uma situação de financeirização da política de assistência social. Na ausência de bens públicos há uma expansão das redes privadas e processos de mercantilização da política social (LAVINAS, 2008a; LAVINAS, 2008b).

⁷ A não ser que parta do suposto de uma transição há modelos de autoprodução, o que, por motivos de escala, é impraticável.

⁸ Evitamos aprofundar na apresentação de cifras por uma razão de ordem prática. Os indicadores de pobreza monetária (pessoas que não alcançam uma cesta ampliada de produtos e serviços) e pobreza extrema monetária ou indigência (pessoas que não alcançam uma cesta básica de alimentos) remetem a diferentes “linhas” de pobreza; algumas elaboradas por organismos internacionais (BM, por exemplo), outras por organismos de estatísticas nacionais (INEI, INDEC, INE, por caso) e outras por organismos específicos de intervenção na área social (Ministério de Desenvolvimento Social/Cidadania, no Brasil; Coneval no México). Algumas linhas de pobreza representam uma *pobreza da medição da pobreza* ao considerar cestas muito restritas.

⁹ Ver, por exemplo, os trabalhos que destacam a importância do investimento social (FERRERA, 2009; MOREL; PALIER; PALME, 2011) e o artigo de Kerztenetzky neste volume que analisa os serviços sociais como parte integral de um sistema de bem-estar.

Uma vez reconhecida a importância do componente monetário como satisfatório de (pelo menos parte) das necessidades universalizáveis, na próxima seção analisamos, por um lado, as limitações do emprego como fonte de geração de renda das pessoas; por outro, as formas como os sistemas de proteção social respondem aos problemas estruturais relacionados ao trabalho remunerado.

2.1 Fim do emprego e superação das brechas

A experiência dos estados de bem-estar nos países europeus (e a tentativa de assimilação em alguns estados latino-americanos) teve como fio condutor a resposta aos riscos sociais, integrando pleno emprego, transferências e serviços sociais. Desde a década de 1970, essa combinação e surgiram brechas de bem-estar, expressão da dificuldade de calibrar as respostas dos sistemas de proteção aos riscos de seu tempo (PIERSON, 2002). As brechas de bem-estar podem ser definidas como o grau de descompasso na relação entre um arranjo institucional das políticas de proteção e a estrutura de riscos sociais (GAMALLO, 2015). O principal fator que gera e aprofunda as brechas é a incapacidade de responder às incertezas sociais produzidas pela instabilidade do acesso ao trabalho remunerado. Com efeito, a crise dos modelos intensivos de regulação do consumo de massa e a expansão dos modelos intensivos desiguais¹⁰ fortaleceram a *sociedade do risco* (BECK, 1992; CASTEL, 2003).

A discussão sobre o *fim do trabalho*¹¹ ganhou força na década de 1980 e se fortaleceu com o avanço da robotização, automatização e economia intangível, características da chamada *quarta revolução industrial*¹² e que aceleram o processo de *destruição criativa*. Como se sabe, Schumpeter (1943) usa essa expressão para apontar que a mudança revoluciona a estrutura econômica desde dentro, destruindo estruturas existentes e criando outras. O impacto no trabalho remunerado depende da relação entre os empregos criados e os empregos destruídos pelos setores afetados.

¹⁰ Um regime de acumulação expressa, em um espaço e tempo concreto, a modalidade histórica de acumulação de capital, que não consiste sozinho em uma determinada dinâmica econômica também, e particularmente, em uma consideração explícita das formas institucionais sobre a distribuição do ingresso entre salários y ganância (BOYER, 2007, p. 61). Refere-se a um regime de acumulação extensivo a um regime de acumulação na centralização da organização da produção, à individualização e à deterioração das formas coletivas na relação salarial, a redução da participação salarial na repartição do valor agregado e uma social estratificada em função do ingresso. Intensivo com consumo de massa, por sua parte, crescente da demanda de assalariados Papel motor da demanda de assalariados fordismo.

¹¹ A referência ao fim do trabalho não é, de todo, novidade. David Ricardo escreveu, em 1817, que as máquinas poderiam gerar dano à classe operária. Um pouco mais de um século depois, em uma famosa conferência brindada na Espanha, Keynes imaginou que a geração de seus netos poderia ter ocorrido em uma semana laboral não maior que 15 horas.

¹² Carlota Pérez identifica cinco grandes revoluções tecnológicas: a revolução industrial inicial, a revolução do vapor e da estrada de ferro, o aço, a eletricidade e a engenharia em massa, o petróleo e a produção em massa e a informática e a telecomunicação. A essas se pode agregar a revolução em curso, definida pela biotecnologia, nanotecnologia, genômica e a economia “intangível”.

Os estudos prospectivos não são convergentes ao momento de estimar o impacto específico na destruição de empregos;¹³ mas há algum consenso em afirmar que o maior impacto pode ocorrer em tarefas que podem ser automatizadas e, conseqüentemente, substituíveis (FREY; OSBORNE, 2013; OIT, 2018; MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, 2021; BID, 2018). Do lado *otimista*, costuma-se afirmar que nos países latino-americanos a ameaça de automação é menor. A suposição é que quanto menor o nível de desenvolvimento de um país, menor a taxa de risco de perda de emprego por automatização (MICCO; SOLER, 2021), por dois motivos fundamentais: por um lado, pelo atraso tecnológico e pela dificuldade de adoção à tecnologia; por outro, porque a substituição de trabalho humano por máquinas é cara em relação aos salários. No entanto, trata-se de uma dinâmica estrutural do modo de produção capitalista cuja magnitude e temporalidade é difícil de prever. Há pelo menos dois fenômenos que devem ser destacados. Em primeiro lugar, que há uma diferença de qualidade entre os empregos criados e os destruídos; por outro lado, mesmo aceitando que as estratégias de treinamento possam limitar os impactos da incorporação da tecnologia, elas demandam longos períodos de tempo.

Os “problemas de emprego” nos países da região são *seculares*¹⁴ e não se restringem (apenas) ao desafio da automatização. A configuração histórica dos mercados de trabalho remunerado na região é caracterizada pela dificuldade de incorporação de trabalhadores e por um viés pró-cíclico. A taxa média de desemprego tem aumentado continuamente, de 6,6% na década de 1970 para 7,6% na década de 1980 e 7,9% na década de 1990 (INFANTE; KLEIN, 1991). Após a fase de crescimento (2000-2014), quando caiu para cerca de 7% (CEPAL, 2022), voltou a subir. Não se trata apenas de um problema de *quantidade* de emprego, mas também de qualidade. As economias latino-americanas têm estruturas definidas pela *heterogeneidade* das taxas de produtividade do trabalho. Desde a década de 1990, uma série de mudanças fortaleceu uma tendência histórica: maior instabilidade no emprego, maior exposição ao desemprego e mudanças na estrutura do emprego, como terceirização e precarização (TOKMAN, 2003).

Em períodos de crise, a informalidade acaba representando um refúgio perante as limitações da oferta formal de trabalho remunerado. Se considerarmos os empregos criados entre 1990 e 2000, apenas um em cada dez foi criado no setor formal. Na recente crise da covid-19, superada a fase de destruição de empregos, o emprego se recuperou mais rápido no setor informal. Entre 57 e 78% dos novos empregos remunerados criados entre o segundo trimestre de 2020 e o terceiro trimestre de 2021 foram sem registro formal: 78% na Argentina e Paraguai, 58% no Brasil, 63% na

¹³ McKinsey Global Institute (2017) afirmam que 50% dos empregos tem risco de automatização; Frey e Osborne (2017) estimam uma perda de 47% dos empregos nos Estados Unidos; no extremo oposto, a OCDE (2019) estima que *apenas* 14% dos empregos têm alto risco de substituição. Para una mayor discusión sobre “el futuro del trabajo”, ver: AFDB *et al.* (2018); OIT (2022); Acemoglu (2021); Mc Kinsey (2017); Bitar (2017) e Cepal (2021) (cap. 4); Sartorio (2019); OCDE (2019) e BID (2019).

¹⁴ Frente à confiança da absorção de trabalhadores na transição rural-urbana (plantada, por exemplo, por autores como Kuznets (1971); Kaldor (1967) ou Lewis (1970), os estudos de PREALC e os debates sobre heterogeneidade estrutural e sobre informalidade demonstram as limitações estruturais das economias da região para universalizar a incorporação pelo trabalho remunerado.

Costa Rica, 72% no México e 75% no Peru (OIT, 2022). Uma parte do emprego informal não está enquadrada nas relações salariais; são trabalhadores que inventam seu próprio trabalho.¹⁵

A deterioração das formas (quantidade e qualidade) de trabalho tem impacto na renda das pessoas. Uma característica dos países latino-americanos é que o acesso ao emprego (mesmo formal) não é suficiente para evitar cair em situação de pobreza; devido à combinação de alto desemprego e subemprego, informalidade e os baixos salários médios. Os dados agregados da Cepal (2022) mostram que aproximadamente 80% da população tem renda baixa ou média. (19% médio-baixo, 24,7% não pobre com baixa renda, ou seja, vulnerável, 13,3% pobre e 13,8% extremamente pobre). Essa combinação explica também que a confiança na gramática de inclusão pelo emprego é de improvável realização. As mudanças tecnológicas e organizacionais inerentes ao modo de produção capitalista tendem a aprofundar as fragilidades históricas e estruturais do emprego como articulador do bem-estar.

2.2 Universalismo ou focalização

A falta de *calibragem* das respostas políticas à estrutura dos riscos sociais se expressa nos critérios de seleção dos mecanismos de intervenção dos sistemas de proteção social. Como afirma Lautier:

“a vocação dos sistemas de proteção social está, como o próprio nome indica, em proteger, ou reduzir a vulnerabilidade. (...). O principal problema político não é saber se redistribuir ou não, mas definir a população que deve ser coberta pelos mecanismos de proteção. Os assalariados? Apenas os assalariados formais? Todos os cidadãos? (Lautier, 2006, p. 49).

Desde as reformas estruturais da década de 1990, a discussão sobre proteção social tem sido especialmente atravessada pelo contraste entre universalismo e focalização (DANANI, 2017; VALENCIA LOMELÍ; FOUST RODRÍGUEZ, 2010). O princípio adotado ajuda a compreender os elementos característicos de um sistema de proteção (MKANDAWIRE, 2005).

Universalismo e particularismo levam a diferentes modelos de reconhecimento dos grupos a serem protegidos (DANANI, 2017). O universalismo propõe cobertura a todos os sujeitos com direitos plenos em uma comunidade e pode ser entendido de diferentes maneiras: em uma visão restrita refere-se à ampliação da cobertura para toda a população; em sua versão *ampla*, refere-se não apenas à cobertura *total*, mas também ao reconhecimento de certos parâmetros de homogeneidade na qualidade da cobertura. A focalização, por sua vez, defende a concentração

¹⁵ “Os trabalhadores independentes são proprietários e controlam as atividades da unidade econômica para o trabalho. Tome as decisões estratégicas e operativas importantes sobre a unidade econômica para a realização do trabalho e sobre a maneira de organizar o trabalho, não há pistas sobre os supervisionados por outras pessoas, nem dependentes de uma única unidade econômica ou pessoa para o acesso ao mercado, às matérias primas ou aos bens de capital. Podem trabalhar por sua conta ou em colaboração com outros trabalhadores independentes e podem proporcionar nenhum trabalho a terceiros”. (CIET, 2018, Resolução I). (Citado em Maurizio, ano, p. 6). (T.A.).

da cobertura em uma população-alvo que se encontra em situação de privação. O argumento é que a focalização, usada como sinônimo de seletividade nos gastos, permite centralizá-la nos setores mais pobres. De fato, a política de universalização dos direitos sociais é deixada de lado e substituída por uma atenção especial às áreas ou setores vulneráveis.

A articulação dos sistemas de proteção social na sua fase de conformação baseou-se no acesso ao emprego e à segurança contributiva; a expansão voltada para a *inclusão dos outsiders* reforçou a centralidade do trabalho remunerado e acabou gerando uma situação *híbrida* que Filgueiras (2013) chama de *universalismo estratificado*. Com diferenças entre os países, a proteção se segmenta entre seguridade social contributiva para empregados formais (com proteção contra os riscos de doença, invalidez, velhice e desemprego) e assistência social (residual, associada a testes de recursos) para aqueles que não são integrados ao mercado formal de trabalho. A dualidade de respostas se expressa não apenas em diferentes programas, mas também na formação de agências específicas, com burocracias especializadas, com baixo nível de coordenação.

Vários impactos dessa dupla natureza dos sistemas de proteção social merecem ser mencionados. Em primeiro lugar, relacionar os direitos sociais (saúde, seguridade social, seguro contra riscos como desemprego ou doença) à participação no mercado, privilegiando a condição de trabalhador por sobre a de cidadania. Em segundo lugar, a segmentação na qualidade das respostas. Por um lado, derivada da participação ou exclusão do mercado formal de trabalho; por outro, dependendo das diferentes categorias profissionais. Estabeleceu-se assim uma modalidade de proteção que renuncia à reivindicação da igualdade e a implementação de políticas universais ou, pelo menos, na qualidade do acesso aos serviços em detrimento de uma lógica segmentada de acesso aos serviços baseada no status ou nos recursos pessoais e familiares. Terceiro, a lógica da excepcionalidade aparente; ou seja, a conformação de uma arquitetura de bem-estar com forte viés trabalhista que apela à criação de empregos, exibindo, com caráter aparentemente transitório, respostas assistenciais diante de conjunturas críticas. Essa gramática tem articulado as respostas oficiais em diferentes países, passando por diferentes contextos e coalizões de diferentes signos ideológicos. As transferências monetárias condicionadas, de cobertura limitada, de valor insuficiente e condicionadas à prova de necessidade aparecem como a principal resposta aos problemas de inclusão para o emprego (LAVINAS, 2008a; 2008b; LO VUOLO, 2016). Esses programas (*o passo neoliberal mais importante em matéria de proteção*, nas palavras de Boltvinik, 2005) acabam reduzindo as políticas de proteção a sua forma assistencial. Ao mesmo tempo, multiplicam-se os programas de “formação profissional”, colocando as pessoas (e a suposta limitação do capital humano) na responsabilidade pelos problemas de empregabilidade.

3. TRÊS CAMINHOS ALTERNATIVOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DE RENDA

Nesta seção, apresentamos brevemente três alternativas teóricas para pensar uma possível transição para uma política de transferência de renda universal: renda básica (RB), renda de participação (RP) e trabalho garantido (TG). As três propostas representam parte do amplo conjunto de propostas que buscam avançar na garantia de renda com uma perspectiva universal. Trata-se de um campo que não é novo.¹⁶ Em última instância, o caráter original reside em relacionar a discussão à crise do emprego como articulador do bem-estar e do próprio estado de bem-estar.

3.1 Renda básica

A renda básica consiste em “uma renda paga pelo governo a cada membro efetivo da sociedade. a) mesmo que não queira trabalhar; b) independentemente de ser rico ou pobre; c) independentemente de com quem vive; d) independentemente da parte do país em que vive” (VAN PARIJS, 1996, p. 56). É uma política pública que representa “um arranjo institucional que garante certa forma de renda incondicional às pessoas” (LO VUOLO, 2016).

De forma sintética, é uma transferência monetária (não um serviço ou bem em espécie), periódica e ao longo da vida (não apenas uma vez) que é paga aos indivíduos como indivíduos (não às famílias, permitindo que os benefícios se acumulem nas diferentes unidades familiares), universal, sem exclusões (para além da citada cidadania ou estatuto de residência legal) e incondicional (ou seja, sem verificação de meios ou deficiências materiais como as tradicionais transferências condicionais implementadas desde a década de 1980).

Não se trata de subsídio ou transferências monetárias, que reproduzem uma lógica temporária e focalizada. De fato, diferentemente das políticas sociais que garantem uma renda mínima condicionada ao cumprimento de requisitos como carência, obrigações familiares ou indenizações em saúde e educação, o objetivo da renda cidadã/básica é a distribuição, entre todos os cidadãos, de uma fração da riqueza socialmente gerada, que independe da participação no processo produtivo, garantindo a cobertura das necessidades básicas. Os elementos constitutivos que o distinguem de outros regimes de política social são os de duração “incondicional”, “universalidade” e “ilimitada” e tem como fundamento o descompasso entre emprego e rendimento, pondo em causa a racionalidade da continuação da atividade assalariada, com o pleno exercício dos direitos econômicos.

Um amplo conjunto de estudos relaciona a RB à crise da sociedade salarial (LO VUOLO *et al.*, 1995; RAMOS, 2003). O argumento que unifica as diferentes posições é a incapacidade de gerar empregos de qualidade para todas as pessoas, situação exacerbada pelas diferentes mudanças tecnológicas e organizacionais do modo de produção capitalista pós-fordista.

¹⁶ As comunidades epistêmicas portadoras de ideias alternativas em matéria de transferência de renda são amplas. Ver Gaitán e Del Bono (2020).

Nesse sentido, trata-se de não culpar o desempregado por uma situação involuntária. No caso particular da América Latina, a pregação da inclusão para o emprego é limitada pela situação de escassez de empregos e uma incapacidade, tanto do mercado como do Estado, de garantir o direito ao emprego (LO VUOLO; RAVENTÓS; YANES, 2011)

Entende-se que as pessoas são capazes de atividades socialmente úteis e pelas quais merecem ser recompensadas com parte da riqueza socialmente criada (LO VUOLO, 1994). Nesse sentido, a RB não representa apenas uma forma de superar a pobreza de renda. Facilitaria o desenvolvimento da autonomia das pessoas, independentemente de sua escolha de vida. Ao garantir a existência material desde o nascimento, a RB teria um papel fundamental para que as pessoas pudessem decidir de forma autônoma como querem viver nas esferas do trabalho remunerado, do cuidado e da vida em geral (CASASSAS, 2019). Nesse sentido, para Van Parijs (1996), o BR representaria um passo na direção da emancipação da espécie humana.

Um ponto central ao se pensar em uma política de garantia de renda é a relação com o emprego assalariado. Entende-se que esta é uma política incondicional. Nesse sentido, ao desvincular o emprego assalariado da renda, poderia contribuir para uma maior flexibilização do mercado de trabalho, pois permitiria ao trabalhador assalariado escolher entre uma gama mais ampla de empregos (FUMAGALLI, 2020). É uma visão de flexibilidade que difere daquela imposta pelas políticas de austeridade, no sentido de que seria com o reconhecimento de rendimentos e como uma medida que permitiria uma dedicação menos “forçada” ao emprego. Principalmente porque subsidiaria empregos de baixa remuneração (VAN PARIJS, 2016). Nesse sentido, outros empregos fora do trabalho remunerado comercial também seriam valorizados (RAVENTÓS; WARK, 2016), promovendo o trabalho autônomo e / ou cooperativismo e o aumento do trabalho a tempo parcial.

3.2 Renda de participação

A renda de participação (RP) pode ser considerada uma variação da RB. De fato, compartilha com essa proposta a crítica de direcionamento ou condicionalidades punitivas relacionadas ao teste de meios. Como afirma o próprio Atkinson (1993; 1996), “o objetivo da renda dos cidadãos deveria ser, antes, reduzir a dependência de benefícios testados para recursos financeiros”, por várias razões: gera uma *armadilha da pobreza (poverty trap)*; penaliza esforços dos indivíduos e as famílias; acaba gerando uma situação de cobertura insuficiente considerando que uma parte das pessoas que teriam direito não pedem o benefício e, por último, representa uma limitação à autonomia pessoal.

O principal ponto de discordância decorre da ausência de qualquer tipo de requisitos de acesso. Essa discordância não se origina de um viés ideológico; é uma objeção eminentemente pragmática associada à necessidade de garantir viabilidade política da proposta. O autor entende que é maior se a garantia de rendas não é incondicional.

Trata-se de uma garantia de renda sujeita a algum tipo de contribuição à sociedade. Ao se perguntar “(...) por que, apesar de encontrar apoiadores em todos os partidos políticos, a renda do cidadão ainda não se aproximou de sua adoção”, Atkinson surge com uma resposta que questiona a incondicionalidade absoluta. Isso o leva a considerar que “a renda básica deve ser paga condicionada à participação”, o que não limita (mas não exclui) o mercado de trabalho. Condicional não implica remuneração nem trabalho, é uma definição mais ampla de contribuição social. De fato, a RP incluiria entre o universo de potenciais protegidos “(...) pessoas que trabalham por conta própria, ausentes do trabalho por doença ou lesão, impossibilitadas de trabalhar por invalidez, e desempregadas, mas disponíveis para trabalhar”, também como “(...) pessoas empenhadas em formas comprovadas de educação ou formação, cuidando de jovens, idosos ou dependentes com deficiência ou realizando formas de voluntariado autorizadas, etc.”.

A proposta de Atkinson não substitui a previdência social; mas o complementar. Na verdade, afirma uma estratégia em duas frentes, uma seguridade social modernizada mais a RB. Não há, de fato, segregação de idade, pois “(...) também) cobriria quem já atingiu a aposentadoria mínima”. É uma proposta que não é universal em termos de pagamento e que, nas suas palavras, apresenta uma solução para o problema do “(...) dano moral do dinheiro à toa”. Em qualquer caso, abre as portas para uma espécie de universalidade enviesada que inclui todos aqueles que dela necessitam e que demonstram algum tipo de compromisso (participação, esforço ou contribuição social). Para o financiamento, propõe a supressão total de todas as deduções fiscais, a supressão do limite máximo de rendimento das contribuições para a segurança social, a tributação de todas as prestações da segurança social. Todos os rendimentos estariam sujeitos à tributação, com exceção de uma pequena parcela inicial, como acontece nos sistemas de imposto de renda.

A RP pode ser condicionada a uma variação da RB. De fato, compartilhe com esta proposta a crítica de direcionamento ou condicionalidades punitivas relacionadas ao teste de meios. Como o próprio Atkinson (1993; 1996) afirma, “o objetivo da renda dos cidadãos deveria ser, antes, reduzir a dependência de benefícios testados para recursos financeiros”, por várias razões: gera uma “armadilha da pobreza”; penaliza “o esforço do indivíduo e a família; uma parte daqueles teriam direitos e não os reclama”; e, por último, atenta contra a autonomia pessoal.

O principal ponto de discordância decorrente da ausência de qualquer tipo de requisitos de acesso. Essa discordância não se origina de um viés ideológico; é uma objeção eminentemente pragmática associada à necessidade de garantia de viabilidade política da proposta. O autor entende que é maior se a garantia de rendas não é incondicional. Isso o leva a considerar que “a renda básica deve ser paga condicionada à participação”, o que não limita (mas não exclui) o mercado de trabalho. Condicional sem implicação na remuneração do trabalho, é uma definição mais ampla de contribuição social. De fato, RP incluiria entre os universos de potenciais protegidos “(...) pessoas que trabalham por conta própria, ausente do trabalho por doença ou lesão, impossibilitadas de trabalhar por invalidez e desempregadas mas disponíveis para trabalhar”, também como “(...)

pessoas empenhadas nas formas comprovadamente de educação, cuidando de jovens, idosos ou dependentes com deficiência ou realizando de forma voluntária autorizadas, etc.”

A que Atkinson relaciona o direito à garantia de rendimentos “(...) não implica a remuneração ou trabalho; é uma definição mais ampla de contribuição social”. Não há, de fato, segregação de idade, pois “(...) cobriria quem já teve uma gravidez mínima”. É uma proposta que não é universal em termos de pagamento e que, nas suas palavras, apresenta uma solução para o problema do “(...) dano moral do dinheiro à toa”. Em algumas portas para uma espécie universalidade, incluindo todos aqueles que enviem qualquer caso, e que abrem o compromisso (participação de algum esforço, contribuição social).

Para o financiamento, propõe a abolição total de todos os benefícios fiscais, abolição do teto de renda para contribuições para o seguro nacional, tributação de todos os benefícios previdenciários. Todos os rendimentos seriam tributados, com exceção de uma pequena parcela inicial, como é o caso dos sistemas tributários.

3.3 Emprego garantido

O programa de trabalho garantido (TG) ou o Estado como empregador de último recurso baseia-se na garantia de um trabalho remunerado a quem queira trabalhar e aceite fazê-lo pelo valor fixado pelo programa. Nesse sentido, é uma garantia de que quem quiser trabalhar terá emprego; uma solução para o problema do desemprego involuntário. A proposta pressupõe, por um lado, que há muito desemprego, mas muitas coisas para fazer; segundo, que o desemprego é uma epidemia silenciosa (TCHERNEVA, 2018); em terceiro lugar, que eliminar o desemprego é um dos objetivos da política econômica de um país. Em suma, trata-se de não manter inativos aqueles que desejam trabalhar. A solução oferecida é o Estado oferecer emprego aos desempregados.

A oferta de emprego é direta à pessoa, sem intermediários. Estima-se que o maior impacto ocorra na incorporação de pessoas disponíveis para o trabalho que, geralmente, são as últimas a serem incorporadas ao mercado de trabalho (público ou privado): pessoas com menor qualificação, desempregados de longa duração, grupos especialmente afetados (mulheres, jovens, pessoas com necessidades especiais) e desencorajados a procurar emprego.

Ao delimitar a proposta, Wray (2000, p. 1047) afirma que: “a) não é escravidão; somente aqueles que estiverem dispostos e aptos a fazê-lo participarão; b) não é passe para o trabalho; é apenas uma garantia de que haverá vagas para quem estiver disposto e apto a trabalhar; c) não pretende substituir todos os programas sociais; é possível preservar todo e qualquer programa assistencialista que sobreviva aos atuais ataques conservadores; você pode até manter o seguro-desemprego com sua fórmula atual; d) os salários de fome não são pagos; e) não procura fornecer fura-greves de baixos salários; e f) não é comunismo de estilo soviético; não substituirá o capitalismo de mercado, mas complementar o setor de mercado o que pode ser feito”.

Um ponto importante é que o direito ao trabalho efetivo é reconhecido, mas a criação de empregos fica nas mãos do mercado. Nesse sentido, supõe-se que o Estado não concorre com os demais setores e os trabalhadores não deixam de estar disponíveis para trabalhar no emprego privado. Infere-se que o Estado contrata trabalhadores não incorporados por meio de ofertas de trabalho nos mercados. Na verdade, funciona como um fundo de estabilização (MITCHELS, 1998). Além disso, os autores consideram que a proposta é benéfica tanto para os trabalhadores como para os candidatos a emprego. Os trabalhadores se beneficiariam de ter um emprego garantido; e as empresas fariam isso tendo trabalhadores – qualificados e orientados para o trabalho – disponíveis.

Que tipo de empregos? Tcherneva (2018) o prevê como um fundo permanente, financiado pelo governo federal, mas administrado localmente. Em geral, os autores defendem que os empregos devem ser orientados para as necessidades sociais urgentes, bem como as atividades de formação e educação. Wray afirma que

“Uma lista parcial de tais serviços inclui: a) acompanhamento à população idosa, acamada e incapacitada mental ou fisicamente; b) auxílio nas salas de aula de escolas públicas; c) vigilância em escolas, parques, bairros, centros de jogos, estações de metrô, cruzamentos de ruas ou shopping centers; d) engenheiros de limpeza de bairros e limpeza de estradas; e) atividades de engenharia para recuperação de moradias para a população de baixa renda; f) creche para filhos de trabalhadores do EUI; g) assistentes de biblioteca; h) vigilância da saúde do meio ambiente; i) atividades artísticas ou musicais do IUE, e j) fazer história cultural ou comunitária”. (Wray, 2000, p. 1047).

Concordando com Tcherneva sobre a importância do governo local, ela afirma que

“Se uma parcela considerável do emprego da EUI for alcançada por meio de organizações de serviço comunitário sem fins lucrativos, as perguntas sobre o que os trabalhadores farão devem perder importância. Essas organizações já fornecem os tipos de serviços que as comunidades precisam e têm uma ideia muito clara das necessidades da força de trabalho para aumentar os serviços e atender as necessidades mal atendidas” (WRAY, 2000, p. 1051).

Estima-se que a remuneração (o salário de contratação) pode ser inferior ao que o mercado paga, mas deve ser um “salário digno”, para evitar a necessidade de as pessoas recorrerem a um segundo emprego ou outros planos sociais (WRAY, 1998). Tal como as propostas do RB e do RP, o TG não implica a eliminação do sistema de segurança social ou dos serviços sociais.

A RB, o TG e a RP representam três formas alternativas de universalização da renda. A RP representa um modelo de universalização limitada. O caráter universal passa pela inclusão de todas as pessoas que se adaptam ao único requisito de contribuir (em suas palavras: “(...) O TG também apresenta condicionalidades centradas no trabalho, que o reconhecem não apenas como vetor de geração e renda, mas também como expressão de identidade coletiva e solidariedade de “classe”. A RB representa um modelo abrangente de universalização e, diferentemente das outras

duas propostas, é incondicional. Cada pessoa que participa de uma comunidade política tem direito a uma renda pelo simples fato de existir. Além das diferenças, que não vamos analisar aqui por questões de espaço, as três propostas brevemente apresentadas acima cumprem, de formas distintas, com vantagens em relação à estrutura baseada no emprego, com respostas segmentadas:

- 1. Efeito de eliminação da pobreza de renda.** Supõe-se que, se o valor das transferências for estabelecido acima da linha de pobreza, isso garante (*ceteris paribus* outras variáveis econômicas) uma solução abrangente para a pobreza monetária. A adoção de garantias de renda durante a pandemia mostra o impacto positivo na redução da pobreza. Embora não existam políticas desse tipo aplicadas universalmente, os programas de garantia de renda aplicados excepcionalmente durante a pandemia mostram a correlação entre renda e redução da pobreza. Lustig e outros (2021) mostram que sem a transferência de renda a pobreza teria sido cerca de três pontos maior para a região como um todo. O impacto é maior nos países que garantiram receitas mais robustas: mais de 6 pontos no Brasil; em contraste, onde não havia medidas adicionais de apoio à renda, a pobreza e a desigualdade permaneceram constantes. Além disso, a superação da pobreza monetária representaria a superação das armadilhas da pobreza e do desemprego. A armadilha da pobreza refere-se a uma sanção enfrentada por quem possui algum tipo de transferência monetária quando, ao aceitar uma atividade remunerada no mercado de trabalho, deixa de receber o benefício ou sofre cortes no mesmo. A armadilha do emprego ocorre quando a renda de uma relação salarial não é superior à de uma transferência monetária. Em ambos os casos, pode surgir uma situação que desestimule a aceitação de uma oferta de emprego assalariado (LO VUOLO, 1995). No caso particular da América Latina, a armadilha do emprego é reforçada pela alta informalidade. As pessoas podem “optar” pela falta de registro formal, para não perder a renda das transferências públicas, condicionadas ao desemprego.
- 2. Efeito multiplicador do investimento.** O investimento público para financiar as transferências gera impacto no consumo privado devido ao maior rendimento disponível. Dependendo da cobertura e dos valores transferidos, o impacto varia. De qualquer forma, estima-se um impacto positivo, principalmente nos setores com consumo desatualizado, que consomem toda a renda que geram; com baixa propensão a poupar. Em suma, teria um impacto positivo nos níveis de consumo interno e, conseqüentemente, na demanda agregada e no crescimento. Adotando a teoria do “multiplicador keynesiano”, pode-se inferir que um aumento nos gastos públicos aumenta a renda mais do que proporcionalmente. Por outro lado, o impacto também é de natureza anticíclica (BOYER, 2008).
- 3. Efeito na distribuição de renda.** Os sistemas de proteção social na América Latina são ineficientes e regressivos (CEPAL, 2022). Aliados a uma reforma tributária que integre

“os dois braços do Estado” (o que arrecada e o que investe), os programas de garantia de renda contribuiriam significativamente para redistribuir de forma mais equânime a renda gerada socialmente, especialmente melhorando a renda das famílias de uma situação de pobreza ou vulnerabilidade, muitas vezes excluída de qualquer tipo de proteção social.

4. **Efeito sobre a autonomia individual.** Facilitaria o desenvolvimento da autonomia das pessoas, independentemente de sua escolha de vida. Garantindo a existência material desde o nascimento, as propostas de garantia de renda teriam um papel essencial para que as pessoas possam decidir autonomamente como querem viver nas esferas do trabalho remunerado, do cuidado e da vida em geral. Esse efeito ajuda a superar a confusão entre emprego e trabalho (ou reduzir o trabalho à sua forma mercantil) e a considerar diferentes formas de participação social. No caso da RB e da RP, os rendimentos seriam reconhecidos por tarefas socialmente úteis realizadas fora do âmbito do mercado de trabalho remunerado.
5. **Efeito sobre o sistema de proteção.** Em primeiro lugar, na medida em que se trata de propostas universais em que não há cotas ou condições, seriam eliminadas as esmolas e o clientelismo que caracterizam alguns sistemas de proteção social. A tendência de implantação de vários programas, com cobertura limitada e, por vezes, de curta duração, sem considerar a necessidade de resolver radicalmente o risco social que se enfrenta, típico dos programas condicionais, seria revertida com um benefício *ex-ante* reconhecido como direito. Em segundo lugar, a implementação de propostas universais requer um sistema administrativo muito mais simples e rápido de implementar do que o atual, fragmentado em um amplo conjunto de programas condicionados. Conseqüentemente, os recursos públicos poderiam ser utilizados de forma mais eficiente e, por fim, contribuiriam para superar as falhas estruturais dos sistemas de proteção social existentes que deixam setores da população sem proteção ou com proteção insatisfatória.
6. **Efeito na coesão social.** A situação de pobreza monetária vai além da carência material; expressa uma situação de *desvalorização* a quem se encontra nessa situação. Os programas de garantias de renda, por um lado, ajudariam a eliminar os estigmas sociais. Fundamentalmente, o estigma da pobreza e da marginalização, ajudando a enfrentar não apenas os problemas sociais, mas também o processo de constituição de uma sociedade de mulheres e homens com direitos iguais. Por outro lado, contribuiriam para a superação das desigualdades e podem ser um obstáculo ao apoio a políticas redistributivas. Como mostraram Korpi & Palme (1998), o *paradoxo da redistribuição* consiste em que os sistemas mais centrados nos pobres redistribuem menos do que os universais; os últimos permitem uma visão compartilhada dos problemas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho apresentamos uma discussão sobre a lacuna entre os riscos sociais e a arquitetura de bem-estar que impactam a vida e as condições de vida das pessoas. Começamos criticando, por um lado, as limitações do trabalho remunerado como vetor de geração de renda e, por outro, as respostas direcionadas e segmentadas que dão origem a uma lógica de transitoriedade, *ex-post*, que também está geralmente sujeito a condicionalidades e testes de meios. As mudanças tecnológicas decorrentes da atual “revolução tecnológica” reforçam uma tendência histórica de debilidade da “incorporação” para o emprego. Diante dessa dinâmica, apresentamos três propostas de universalização da renda: renda universal, renda de participação e trabalho garantido. As três propostas representam uma garantia de condições materiais de existência.

O compromisso com soluções universais que superem o viés segmentado das formas de intervenção está relacionado, por um lado, ao reconhecimento da pobreza e da desigualdade como problema político e ideológico; de outro, com a necessidade de superar a visão que apresenta os problemas de acesso ao emprego e geração de renda como uma questão individual. Contra a atomização social protegida por uma individualização à *la* Robison Crusoe, defendemos aqui a (re)geração de alguma ideia de solidariedade social, entendendo a solidariedade e a justiça social como componentes centrais da consolidação das sociedades democráticas.

Uma mudança emancipatória exige outras instituições e outras relações sociais. Em uma definição clássica, Titmuss (1974), um dos dois nomes fundadores no campo de dois estudos de políticas sociais, afirma que elas podem ser entendidas como resposta a necessidades sociais ou a princípios que devem orientar as relações sociais. Nesse sentido, ele não coloca o foco em decisões intencionais sobre questões de proteção, que, em sua opinião, geram diferentes tipos de intervenção. Neste trabalho, de natureza exploratória, não abordamos as condições específicas de implementação. Restringimos a análise a uma discussão conceitual. Em seu trabalho dedicado às utopias reais, ao identificar “tarefas para uma teoria das propostas emancipatórias” Erik Olin Wright afirma que elas devem conter três elementos: desejabilidade, viabilidade e ser passivo de serem implementados (realizável). Nesse sentido, sem dúvida, as alternativas universais de universalização da renda demandam uma drástica transformação da arquitetura assistencialista que supere as lacunas e proponha “outra política de proteção social”.

As vagas são limitadas, mas existem. Nessa margem de ação reduzida, profundamente condicionada por legados, interesses e coalizões potenciais, a defesa de uma proposta abrangente de proteção social reside na crítica às respostas tentadas até hoje, que são, para usar a clássica distinção de Fraser, remédios meramente corretivos. As crises abrem espaço para remédios transformadores. No nível narrativo das visões compartilhadas encontra-se uma possível janela de oportunidade. Apelando à literatura sobre movimentos sociais, a busca pela igualdade social contribui para gerar liberação cognitiva; o processo de percepção coletiva de

desconforto ou injustiça social e a crença de que é possível mudar essa situação, essencial para a ação coletiva. A alternativa apresentada é entre uma mera contenção da pobreza ou políticas que levem à emancipação humana.

REFERÊNCIAS

ACEMOĞLU, D. Para revertir el aumento de la desigualdad hay que controlar estrictamente la automatización. *Finanzas & Desarrollo*, 6, 2021.

ACEMOGLU, D.; AUTOR, D.H. Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings, *Handbook of labor economics*, 4, p.1043-1171, 2011.

ADELANTADO, J.; J. A. NOGUERA; X. RAMBLA; LUÍS SAEZ , “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, n. 3, p. 123-156, 1998.

AFDB, ADB, BID, EBRD (African Development Bank Group, Asian Development Bank, Banco Interamericano de Desarrollo, European Bank for Reconstruction and Development). *El futuro del trabajo: perspectivas regionales*. Washington, DC, 2018.

ALDERFER, C.P. “An empirical test of a new theory of human needs”. *Organizational Behavior and Human Performance*. v. 4, n.2, p.142–75, 1969.

ALKIRE, S.; KANAGARATNAM, U.; SUPPA, N. The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) *OPHI MPI Methodological Note 51*, University of Oxford. 2021.

ANDER-EGG, E. *Diccionario del Trabajo Social*. El Ateneo. México, 1984.

ATKINSON, A. B. *Measuring Poverty Around the World*. Princeton University Press: New Jersey, 2019.

ATKINSON, A. B. *How basic income is moving of the future policy agenda: news from the future*. 9 Internacional Congress BIEN, Sept. 12-14, Ginebra, 2002.

ATKINSON, A. B. The case for a participation income, *The political quarterly*, v. 67, n. 1, p 67-70, 1996.

ATKINSON, A. B. *Inequality: what can be done?* Harvard University Press, 2015.

BECK, U. *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londres: Sage Publications, 1992.

BITAR, S. *El futuro del trabajo en América Latina Como impactará la digitalización y qué hacer?* Diálogo Interamericano, DC, 2018.

BOLTVINIK, J. Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos*, núm. 23, p. 53-86, enero-abril 2007.

BOLTVINIK, J. *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. Tesis para obtener el grado de doctor, Doctorado en Ciencias Sociales, CIESAS, Guadalajara. 2005.

BOSCH, M.; PAGES, C.; RIPANI, L. *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Una oportunidad?* BID: Washington D.C, 2018.

BOYER, R. *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la Teoría de la Regulación*, Buenos Aires, Ceil-Piette/Miño y Dávila, 2007.

- BOYER, R. O Brasil como o pioneiro no crescimento inclusivo da América Latina: o próximo passo da política social, *Revista Plataforma Política Social*, n. 8, p. 6-17, 2008.
- BRADSHAW, J. Taxonomy of social need. In: McLachlan, Gordon, (ed.) *Problems and progress in medical care: essays on current research*, 7th series. Oxford University Press, London, p. 71-82, 1972a.
- BRADSHAW, J. The concept of social need. *New Society* (30 March). 1972b.
- CASASSAS, D. . *Libertad Incondicional: la renta básica en la revolución democrática*. Barcelona, Editorial Paidós, 2019.
- CASTEL, R. *L'insécurité sociale: Qu'est-ce qu'être protégé?* Seuil, Paris, 2003.
- CECCHINI, S.; A. MADARIAGA . *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal – Asdi. 2011.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina, 2021*. (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.
- CEPAL . *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago, 2021.
- CEPAL . Enfrentar los efectos cada vez mayores del covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. *Informe Especial covid-19*, n. 5, Santiago, julio. 79,2% (491 millones de personas), ingresos bajos o medio bajos, 2020.
- CONEVAL . Medición multidimensional de la pobreza en México. *El trimestre económico*, v. 81, n. 321, p. 5-42, 2014.
- DANANI, C. Políticas Sociales universales. Una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Sociedad*, n. 37, p. 77-94, 2017.
- DOYAL, L.; GOUGH, I. *A Theory of Human Need*, Macmillan, Londres, 1991.
- DOYAL, L.; GOUGH, I. A theory of human needs. *Critical Social Policy*, v. 4, n. 10, p. 6-38, 1984.
- ESPING ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- FERRERA, M. From the welfare state to the social investment state. *Riviste Internazionali di Scienze Sociali*, n. 3-4; p. 513-528, 2009.
- FREY, C. B.; OSBORNE, M. (2017). *The Future of Employment: how susceptible are jobs to computerisation?* September. 2013.
- FUMAGALLI, 2020.
- GALTUNG, J.; WIRAK, A.. H. Human Needs and Human Rights-: A Theoretical Approach. *Bulletin of Peace Proposals*, v. 8, n 3, p. 251-258, 1977.
- GALTUNG, J. . The basic needs approach. In: LEDERER, K. (ed.), *Human Needs* Cambridge, Mass, Oelgeschlager, Gunn and Hain. 1980.
- GAMALLO, G. “Aproximación al concepto de brecha de bienestar”. In: *El Bienestar en Brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la post-convertibilidad*. Buenos Aires: Biblos p. 31-48, 2015.
- INFANTE, R.;KLEIN, E. Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990. *Revista de la Cepal*, n. 45, p. 129-144, 1991.

- KAKWANI, N.; SILBER, J. *The Many Dimensions of Poverty*. UNDP & Palgrave Mac Millan: Nueva York, 2007.
- KILDAL, N.; KUHNLE, S.. The Principle of Universalism: Tracing a Key Idea in the Scandinavian Welfare Model. In: STANDING, G. (ed.), *Promoting Income Security as a Right. Europe and North America*. London: Anthem Press, p. 303-326, 2004.
- KORPI, W.; PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, v. 63, n. 10, p. 309-328, 1998.
- LAUTIER, B. . Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza. En: LO VUOLO, Rubén. (compilador). *La credibilidad social de la política social en América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila, p. 43-109, 2006.
- LAVINAS, L. La asistencia social en el siglo XXI. *New left review*, n. 84, p. 7-48, 2014a.
- LAVINAS, L. América latina: mínimos monetários em lugar da proteção social. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 8, p.18-27, 2014b.
- LO VUOLO, R. M. . El ingreso ciudadano en debate. Repensando el bienestar en el siglo XXI. *Nueva Sociedad*, n. 266, 2016. Edición online. Disponible en: <https://bit.ly/3ny7nyJ>. Acceso en: 3 Oct. 2020.
- LUSTIG, N.; MARTÍNEZ PABON, V.; NEIDHÖFER, G.; TOMMASI, M. Short and long-run distributional impacts of covid-19 in Latin America. *Working Paper 96*, October (Revised June 2021), 2020.
- MASLOW, A. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, v. 50, p. 370-396, 1943.
- MASLOW, A. , *Motivación y Personalidad*, Sagitario, Barcelona, 1975.
- MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*, CEPALUR-Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1986.
- MCADAM, D. *Political Process and the Development of Black Insurgency*. University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- MCKINSEY. *A Future that Works: Automation, employment and Productivity*, McKinsey, 2017.
- MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- MINSKY, H. The Strategy of Economic Policy and Income Distribution. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 409, p. 92-101, 1973.
- MITCHELL, W. F. The buffer stock employment model and the Nairu: the path to full employment. *Journal of Economic Issues*, v. 32, n. 2, p. 547-55, jun. 1998.
- MKANDAWIRE, T. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2005.
- MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*. London: Policy Press, 2011.
- NUSSBAUM, M. *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- OCAMPO, J.A. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, n. 215, p. 35-61, 2008.

- OCDE . *El futuro del trabajo. Perspectivas de empleo de la OCDE*. Paris, OCDE, 2019.
- OIT. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2021. Lima, Oficina regional de la Organización Internacional del Trabajo. 2022.
- PAUGAM, S. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*, São Paulo, Cortez, 2003.
- PEDERSEN, D. El impacto de la pobreza, el racismo y la violencia política sobre la salud mental de los pueblos latinoamericanos. *An. Salud Mental*, v. 14, n. 1-2, 1998, p. 103-128, 1998.
- PÉREZ, C. Microelectronics Long Waves and World Structural Change: New Perspectives for Developing Countries. *World Development*, v. 13, n. 2, pp. 441-463, 1985.
- PIERSON, Copying with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *Revue Française de Sociologie*, v. 43, n. 2, p. 369-406, 2002.
- PwC. . *Workforce of the future. The competing forces shaping 2030*, PwC, 2017.
- RAVENTÓS, D.; WARK, J. El debate de la RB: aspectos políticos, filosóficos y económicos En: *IV Monográfico Sin Permiso*, p. 68-75, 2016.
- RIDLEY, M. Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms, *Science*, v. 370, n. 6522, 2020.
- SARTORIO, L. ¿Qué sabemos (y qué no sabemos) sobre el futuro del trabajo? *Nueva Sociedad*, n. 279, p. 73-86, 2019.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Londres: Routledge. (1994 [1942]).
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Bogotá: Planeta, 2000.
- SEPÚLVEDA, M. . De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*, n. 189, 2014. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- TITMUS, Richard. . *Social Policy. An Introduction*. Londres: George Allen & Unwin, 1974.
- TCHERNEVA, P. The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation. *Working Paper* n. 902, 2018. Levy Economics Institute of Bard College.
- VALENCIA LOMELÍ, E.; FOUST RODRÍGUEZ, D. ¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México? In: VALENCIA LOMELÍ, Enrique (coord.). *Perspectivas del universalismo en México*. Guadalajara, México: ITESO-Fundación Konrad Adenauer, p. 7-21, 2010.
- VAN PARIJS, P. *Real Freedom for all. What (if anything) can justify capitalism*. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- VAN PARIJS, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen and Royers (ed). Boston, Beacon Press, 2001.
- WRAY, Randall. Keynes y el pleno empleo: una lectura contemporánea. *Comercio Exterior*, v. 50, n. 12, p. 1045-1052, 2000.
- WRAY, R. *Understanding modern money: the key to full employment and price stability*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
- WRIGHT, E. O. *Envisioning Real Utopias*, London, Verso, 2010.

Flavio Gaitán

<https://orcid.org/0000-0001-5917-090X>

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Mestre em Políticas Sociais e graduação em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Professor-adjunto na Universidade Federal de Integração Latino-americana.

flaviogaitan@gmail.com