

A REDEFINIÇÃO DA CIDADANIA PELO NEOLIBERALISMO: DO DIREITO SOCIAL À RESPONSABILIZAÇÃO INDIVIDUAL NAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

The Redefinition of Citizenship by Neoliberalism: From Social Rights to Individual Accountability in Cash Transfer Programs

Tatiane da Silva Rocha¹

1 Doutoranda em Ciências em Educação Cristã. Christian College of Educaler. E-mail: tatane1216@gmail.com.

Resumo

Este ensaio objetiva analisar criticamente como a governança de políticas no Brasil reconfigura a relação entre Estado e sociedade, por meio da individualização das incertezas e da condicionalidade gerencial. Trata-se de um ensaio teórico de natureza crítico-interpretativa, desenvolvido mediante interlocução bibliográfica e análise conceitual sobre cidadania social, neoliberalismo, desmercantilização, condicionalidades e justiça distributiva. A análise evidencia que focalização, elegibilidade, monitoramento e contrapartidas comportamentais podem deslocar a proteção social de uma gramática de titularidade de direitos para uma cidadania contratual, marcada pela responsabilização individual e pela moralização da pobreza. Conclui-se que a reconstrução democrática da proteção social requer articular redistribuição substantiva, serviços públicos universais e mecanismos não tutelares de garantia de renda, reconhecendo os destinatários das políticas como sujeitos de direitos e não como beneficiários permanentemente submetidos à comprovação de merecimento.

Palavras-chave: Cidadania Social. Neoliberalismo. Transferência de Renda. Condicionalidades. Renda Básica Incondicional.

Abstract

This theoretical essay aims to critically analyze how the governance of the policies in Brazil reshapes the relationship between the State and society through the individualization of uncertainties and managerial conditionality. The study adopts a critical-interpretive theoretical approach based on bibliographical dialogue and conceptual analysis of social citizenship, neoliberalism, decommodification, conditionalities, and distributive justice. The analysis shows that targeting, eligibility criteria, monitoring, and behavioral requirements may shift social protection from a rights-based framework toward a form of contractual citizenship characterized by individual responsabilization and the moralization of poverty. It concludes that the democratic reconstruction of social protection requires the articulation of substantive redistribution, universal public services, and non-tutelary income guarantees, recognizing policy recipients as rights-bearing citizens rather than beneficiaries permanently required to demonstrate deservingness.

Keywords: Social Citizenship. Neoliberalism. Cash Transfers. Conditionalities. Unconditional Basic Income.

INTRODUÇÃO

A reconfiguração das funções estatais no capitalismo contemporâneo tem imposto profundas transformações no estatuto da cidadania, convertendo garantias públicas universais em dispositivos condicionados de gestão e alívio da pobreza extrema. No contexto das economias dependentes e periféricas, esse movimento adquire contornos dramáticos: a promessa de emancipação e igualdade substantiva inscrita nos processos de redemocratização foi progressivamente subsumida por uma racionalidade gerencial que subordina a reprodução social aos imperativos da austeridade fiscal e da disciplina de mercado (Behring, 2003). A proteção social deixa de operar primariamente como mecanismo de desmercantilização da subsistência e de partilha da riqueza coletiva para assumir a feição de transferência focalizada de renda, atrelada à vigilância contínua do comportamento individual dos sujeitos vulnerabilizados.

O debate sociopolítico acerca da cidadania moderna encontra em Marshall (1967) uma matriz referencial incontornável, ao postular que a consolidação dos direitos sociais representa a superação da lógica estrita de mercado na determinação do bem-estar individual. A cidadania social pressupõe, segundo essa formulação clássica, a garantia de um padrão de vida civilizado e o direito de participar integralmente da herança social, dissociando a dignidade humana da capacidade imediata de venda da força de trabalho. Todavia, a universalidade abstrata do modelo marshalliano¹ encontrou limites históricos intransponíveis nas formações sociais da periferia do capital, onde a inserção subordinada na divisão internacional do trabalho e a precariedade estrutural do assalariamento interditaram a edificação de um Estado de Bem-Estar integrado e redistributivo (Santos, 1979; Pereira, 2008).

A escolha deste tema nasce de uma motivação como profissional da educação, que acompanha de perto realidades marcadas pela pobreza e pelas dificuldades acesso a direitos básicos, situações que atravessam a vida escolar, as relações familiares e as possibilidades de construção de um futuro mais digno. Estar atenta às dores do mundo significa reconhecer que muitas delas resultam de estruturas sociais que distribuem oportunidades, proteção e

¹ O modelo marshalliano compreende a cidadania como um estatuto de igualdade atribuído aos membros plenos de uma comunidade política. Sua formação histórica reúne três dimensões: os direitos civis, relacionados às liberdades individuais; os direitos políticos, vinculados à participação no exercício do poder; e os direitos sociais, que asseguram bem-estar, segurança e participação na herança social. Elaborado a partir da experiência britânica, esse modelo pressupõe uma expansão progressiva dos direitos e a atuação do Estado na redução das desigualdades produzidas pelo mercado, sem eliminar a estrutura de classes (Marshall, 1967).

reconhecimento de maneira profundamente desigual. Nesse contexto, compreender a governança da proteção social no Brasil tornou-se uma inquietação necessária, sobretudo porque as políticas públicas podem representar, para a população historicamente marginalizada, a diferença entre o abandono e o acesso a condições mínimas de existência.

Investigar esse campo é uma forma de compreender criticamente seus limites e também de reafirmar a importância de políticas comprometidas com a dignidade humana, a justiça social e a melhoria concreta da qualidade de vida, em meio a uma sociedade neoliberal.

Nesse contexto de neoliberalismo, a retórica dos direitos universais e incondicionais cede lugar ao princípio da responsabilização individual, no qual a subsistência material é convertida em obrigação moral e contratual do próprio indivíduo perante o Estado (Bauman, 2001). A assistência social, historicamente estigmatizada e submetida a práticas de tutela e clientelismo, é reestruturada sob a égide da focalização e das condicionalidades. O acesso ao mínimo monetário passa a exigir contrapartidas comportamentais, operando sob uma dinâmica punitiva e moralizante que reatualiza práticas arcaicas de vigilância social (Sposati, 2009).

Diante dessa inflexão societária, o presente ensaio teórico sustenta a tese de que o avanço do gerencialismo e da focalização nas políticas de transferência de renda no Brasil fratura a concepção ampliada de cidadania social, deslocando o direito incondicional para uma conformidade comportamental que repõe a tutela estatal e o assistencialismo domesticador (Freire, 1979). Essa metamorfose institucional exige uma crítica orientada pelas formulações de justiça distributiva e paridade de participação (Fraser, 2006), expondo os limites intrínsecos de programas mitigatórios que desconsideram as determinações estruturais da desigualdade e da expropriação de direitos.

Diante desse cenário, o objetivo deste ensaio é analisar criticamente como a governança das políticas de transferência de renda no Brasil reconfigura a relação entre Estado e sociedade, tensionando a concepção universal de cidadania social por meio da focalização, da individualização das incertezas e da imposição de condicionalidades. Busca-se, especificamente, compreender como esses mecanismos deslocam a proteção social de uma lógica fundada na titularidade de direitos para outra marcada pela responsabilização individual, pela vigilância comportamental e pela exigência contínua de comprovação do merecimento dos beneficiários.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se o ensaio teórico de natureza crítico-interpretativa, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e análise conceitual. Essa

escolha metodológica mostra-se adequada à problematização proposta, uma vez que, conforme Meneghetti (2011, p. 322), “o ensaio caracteriza-se pela sua natureza reflexiva e interpretativa, diferente da forma classificatória da ciência”. Assim, a investigação estabelece um diálogo crítico entre estudos sobre cidadania social, neoliberalismo, proteção social, condicionalidades e justiça distributiva, tomando as políticas de transferência de renda no Brasil como campo de análise das contradições examinadas.

O PACTO CONSTITUCIONAL DE 1988 E A PROMESSA DA SEGURIDADE SOCIAL UNIVERSAL

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou o ponto culminante do processo de resistência democrática e de reorganização das classes subalternas em face da ditadura civil-militar, inscrevendo na ordem jurídica nacional o mais avançado arcabouço de direitos sociais da história do país. Em seus artigos 6º e 194, o texto constitucional estabeleceu o conceito inédito de Seguridade Social, concebido como um sistema integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (Brasil, 1988). Essa inovação institucional demarcou uma ruptura conceitual substantiva em relação ao padrão histórico da intervenção estatal brasileira, cuja matriz de proteção sempre se pautou pela fragmentação corporativa, pelo privilégio contributivo e pela subordinação da assistência ao campo da caridade privada ou do favor político (Boschetti, 2006; Sposati, 2009).

A formação histórica da proteção social brasileira foi teorizada por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) sob a categoria de "cidadania regulada". Segundo o autor, o estatuto da cidadania no Brasil, consolidado a partir da Era Vargas na década de 1930, não derivava da condição ontológica de pertencimento político à comunidade, mas sim da posição formalmente ocupada pelo indivíduo no mercado de trabalho regulamentado:

[...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão são os direitos que sua profissão lhe confere e não todos os direitos que o homem genericamente teria direito (Santos, 1979, p. 75).

Sob o signo da cidadania regulada, a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais funcionou como mecanismo de cooptação política e hierarquização social, condenando a ampla massa de trabalhadores informais, rurais e desempregados à margem da

proteção estatal. Àqueles desprovidos da carteira de trabalho assinada restavam unicamente o socorro da filantropia confessional, o arbítrio das primeiras-damas e as práticas clientelistas das elites dominantes (Faleiros, 2000). A Seguridade Social de 1988 insurgiu-se frontalmente contra essa tradição ao consagrar a assistência social como direito do cidadão e dever inalienável do Estado, independentemente de contribuição prévia (art. 203 da CF/88), afirmando a desmercantilização parcial da sobrevivência material e a superação normativa da lógica da benemerência (Sposati, 2009).

A institucionalização constitucional da seguridade social expressou o reconhecimento de que o atendimento às necessidades humanas fundamentais constitui um imperativo ético-político e uma condição de justiça distributiva que não pode ser balizada pelas leis cegas do mercado (Pereira, 2008). Contudo, a arquitetura do "tripé" da seguridade (saúde, previdência e assistência) nasceu sob uma conformação híbrida e assimétrica, reveladora das correlações de forças presentes na Assembleia Nacional Constituinte (Boschetti, 2006; Behring, 2003). A universalidade plena da cobertura e do atendimento consolidou-se apenas na saúde, instituída como direito de todos e dever do Estado sob a forma do Sistema Único de Saúde (SUS). A previdência social, embora expandida pelo reconhecimento dos trabalhadores rurais e pela garantia do piso no valor do salário-mínimo, manteve sua base contributiva e filiação obrigatória, preservando traços do seguro social clássico. A assistência social, por sua vez, foi estruturada como política pública não contributiva, porém destinada exclusivamente "a quem dela necessitar", estabelecendo uma delimitação de acesso que abriria brechas operacionais e conceituais para a posterior seletividade focalizada (Boschetti, 2006).

A viabilidade material dessa promessa civilizatória exigia a sustentação de um orçamento público robusto e independente. Para tanto, o artigo 195 da Constituição desenhou uma base de financiamento diversificada, assentada sobre o princípio da solidariedade social, composta por recursos das receitas tributárias dos entes federados e por contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro das empresas, além de receitas de loterias (Brasil, 1988). Tratava-se da tentativa de erigir um fundo público da seguridade social capaz de redistribuir o excedente econômico e amortecer a reprodução violenta da "questão social" em solo brasileiro (Paulo Netto, 2001).

Ao reconhecer saúde, previdência e assistência como partes articuladas de um sistema de proteção, a Constituição de 1988 deslocou, ao menos no plano normativo, o atendimento das necessidades sociais do terreno da caridade para o campo dos direitos. Essa mudança possui

um significado político profundo em uma sociedade na qual o acesso à proteção esteve, por muito tempo, condicionado à inserção formal no mercado de trabalho, às relações de favor ou à capacidade privada de adquirir serviços. A seguridade social trazia, assim, a promessa de que a cidadania não deveria depender da utilidade econômica imediata de cada pessoa. Contudo, entre a inscrição jurídica de um direito e sua presença concreta na vida cotidiana existe uma distância atravessada por disputas orçamentárias, escolhas governamentais e desigualdades historicamente acumuladas.

Essa distância ajuda a compreender por que a universalidade constitucional não deve ser tratada como uma conquista definitivamente consolidada, mas como um projeto permanentemente disputado. Convém refletir que a criação de direitos sociais não elimina, por si só, as estruturas econômicas e políticas que produzem desproteção; uma vez que ela estabelece obrigações públicas cuja realização depende de financiamento, capacidade institucional e compromisso democrático continuado. Quando os recursos destinados à seguridade passam a ser apresentados apenas como despesas que precisam ser contidas, o debate deixa de considerar as necessidades da população e se submete à lógica do equilíbrio fiscal.

Nesse movimento, o orçamento expressa a escolha por quais vidas, necessidades e direitos recebem prioridade na ação estatal. Desse modo, o problema brasileiro reside na existência de limites financeiros, bem como nas escolhas políticas que distribuem de maneira desigual os custos e os benefícios do fundo público, preservando interesses econômicos de grupos políticos e econômicos específicos, enquanto restringem a materialização dos direitos sociais previstos em 1988 (Behring, 2003; Boschetti, 2006).

Conforme analisam Behring e Boschetti (2007), a promulgação da Constituição de 1988 ocorreu em um momento histórico paradoxal: enquanto o país formalizava uma agenda tardia de bem-estar social, o capitalismo mundial já consolidava a ofensiva neoliberal, marcada pelo Consenso de Washington², pela desregulamentação financeira e pelo desmonte dos regimes de

² O Consenso de Washington designa o conjunto de orientações econômicas difundidas, sobretudo a partir do final da década de 1980, por organismos financeiros internacionais sediados em Washington, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Entre essas orientações estavam a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos, a abertura comercial e financeira, as privatizações e a desregulamentação econômica. Na América Latina, essa agenda orientou reformas que restringiram a atuação social do Estado e subordinaram as políticas públicas às exigências de estabilidade monetária e ajuste fiscal (Behring, 2003; Harvey, 2008).

proteção social nos países centrais. Essa assincronia histórica impôs um nascimento prematuramente fustigado ao sistema brasileiro de seguridade social. A partir do início da década de 1990, os governos sucessivos implementaram medidas sistemáticas de ajuste fiscal, contenção do gasto público social e desregulamentação do mercado de trabalho, inviabilizando a plena concretização do pacto constitucional.

A criação de mecanismos orçamentários regressivos, como o Fundo Social de Emergência (FSE), que posteriormente foi denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU), permitiu a captura de parcelas expressivas dos recursos vinculados à seguridade para o pagamento dos encargos da dívida pública, drenando o fundo público e asfixiando financeiramente as políticas sociais universais (Behring, 2003). A assistência social, em vez de se consolidar como componente integrado de um amplo sistema redistributivo, passou a ser pressionada a operar como política emergencial e residual.

Essa disputa paradigmática delineou a tensão central da seguridade social brasileira contemporânea: de um lado, a concepção de cidadania social ampliada e universalizante forjada no processo constituinte; de outro, a hegemonia da governança neoliberal que redefine a assistência como programa mitigatório, altamente focalizado nos segmentos pauperizados e dependente de contrapartidas comportamentais (Sposati, 2009; Pereira, 2008). É nesse terreno de disputas e contradições entre a universalidade do direito e a focalização orçamentária que se instalam os programas de transferência de renda no Brasil.

A Constituição Federal reconheceu a proteção social como responsabilidade pública e procurou afastá-la do favor, da caridade e da vinculação exclusiva ao trabalho formal; porém, sua implementação ocorreu em meio a escolhas econômicas que reduziram a capacidade redistributiva do Estado e submeteram as necessidades sociais aos limites definidos pelo ajuste fiscal. Essa tensão expressa uma disputa mais profunda acerca de quem deve ser protegido, em quais condições e com que parcela dos recursos coletivos. Quando o equilíbrio das contas públicas passa a ocupar posição superior à garantia da dignidade humana, a universalidade permanece juridicamente afirmada, mas é progressivamente restringida por critérios de necessidade, mecanismos de seleção e benefícios mínimos.

Abre-se, desse modo, o caminho para uma proteção social dividida, pois enquanto alguns acessam direitos por sua inserção contributiva ou por sua capacidade de compra, outros precisam comprovar continuamente a própria pobreza para receber auxílios limitados. Compreender como essa promessa constitucional foi atravessada e redimensionada pela

racionalidade neoliberal torna-se, sob esse contexto, indispensável para examinar a consolidação do ajuste fiscal, da focalização e das contrapartidas comportamentais nas políticas sociais brasileiras.

A INFLEXÃO NEOLIBERAL: AJUSTE FISCAL, FOCALIZAÇÃO E EMERGÊNCIA DAS CONTRAPARTIDAS

A trajetória das políticas sociais brasileiras a partir da década de 1990 foi determinada pelo avanço do neoliberalismo enquanto projeto político de restauração do poder de classe e reconfiguração das funções estatais (Harvey, 2008). Longe de representar a simples ausência ou a retirada linear do Estado da esfera econômica, o neoliberalismo institui uma modalidade ativa de governamentalidade que reorienta os instrumentos públicos para a garantia da estabilidade macroeconômica, a contenção dos custos da força de trabalho e a preservação do equilíbrio fiscal (Foucault, 2008; Dardot; Laval, 2016). No cenário nacional, esse redirecionamento concretizou-se sob a forma de uma contrarreforma estatal que subordinou a consolidação dos preceitos de seguridade social pactuados em 1988 às exigências de ajuste estrutural, desregulamentação financeira e privatização do patrimônio público (Behring, 2003).

Conforme demonstram Dardot e Laval (2016), a racionalidade neoliberal estende a forma-empresa a todas as dimensões da existência social, transformando o sujeito de direitos no 'empresário de si mesmo', conceituado pioneiramente Foucault (2008). Nessa perspectiva, o desemprego, a precariedade salarial decorrente das transformações do mundo do trabalho (Antunes, 2006) e a miséria absoluta deixam de ser apreendidos como manifestações das contradições estruturais da acumulação capitalista (Paulo Netto, 2001) para serem interpretados como déficits de adaptabilidade individual, carência de 'capital humano' e incapacidade de gestão pessoal de riscos sociais.

Compreende-se assim, que a reconfiguração da intervenção estatal provocou uma alteração substantiva na arquitetura da proteção social, ao perceber que em consonância com as orientações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Estado brasileiro passou a operar uma substituição paulatina do ideal de universalização dos serviços públicos por estratégias de alívio e mitigação da pobreza extrema (Pereira, 2008; Lavinas, 2013). Sob o argumento da escassez de recursos públicos decorrente da austeridade fiscal, a política social foi submetida a rigorosos critérios de

seletividade e focalização do gasto público, erigindo o que Pereira (2008) caracteriza como a primazia dos 'mínimos sociais'.

Nesse desenho seletivo, a universalidade do direito cede espaço à elegibilidade restrita por meio do teste de meios (*means testing*), processo no qual a pobreza deixa de ser enfrentada como negação do estatuto da cidadania e passa a ser convertida em categoria puramente administrativa e fiscal (Boschetti, 2006; Theodoro, 2008). Compreende-se que segundo Oliveira (2003), a assistência social, em vez de atuar como pilar desmercantilizador da seguridade social integrado ao desenvolvimento econômico e à redistribuição da renda nacional, é rebaixada a uma rede residual de segurança social (*safety net*), destinada a gerir o risco de convulsão social e garantir a sobrevivência estrita dos contingentes populacionais expulsos dos circuitos formais de produção e consumo (Lavinás, 2013).

É nesse terreno de contenção do gasto social e financeirização da proteção que ganham centralidade as transferências monetárias condicionadas de renda, pois consolidadas a partir do final dos anos 1990 e unificadas na década de 2000, essas políticas instituíram uma sofisticada tecnologia de monitoramento social alicerçada no Cadastro Único (CadÚnico) e na imposição de contrapartidas socioeducativas e de saúde (Boschetti, 2006; Lavinás, 2013). Longe de representarem meros procedimentos burocráticos ou mecanismos neutros de articulação intersetorial, as condicionalidades expressam a internalização da lógica gerencialista e contratual na administração da seguridade social.

Ao vincular o recebimento do benefício financeiro ao cumprimento de obrigações de frequência escolar e exames clínicos de rotina, o Estado transfere a responsabilidade primordial da superação da indigência para o núcleo familiar, sobretudo para as mulheres, sobre as quais recai desproporcionalmente o ônus do trabalho não remunerado de cuidado (Dardot; Laval, 2016; Behring, 2003). Instala-se, por essa via, uma dinâmica de tutela estatal e vigilância comportamental que reativa a clivagem moral entre os 'pobres merecedores', aqueles dispostos a comprovar disciplina perante os controles estatais, e os 'não merecedores', sujeitos à suspensão ou ao cancelamento do auxílio.

Em síntese, a inflexão neoliberal desidratou a promessa da universalidade cidadã forjada em 1988, instaurando um modelo híbrido no qual a garantia monetária mínima convive com a vigilância dos corpos e a desresponsabilização estrutural do poder público. As contrapartidas consolidam, assim, a transição da cidadania social incondicional para uma 'cidadania contratual', em que o acesso aos meios fundamentais de existência deixa de ser uma prerrogativa

inalienável do ser social e passa a ser subordinado à conformidade moral perante a disciplina imposta pelo Estado regulador.

A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E O CIDADÃO-CONSUMIDOR

A apreensão do neoliberalismo demanda uma inflexão analítica que ultrapasse sua caracterização estrita como receituário de política econômica, privatização de ativos públicos e desregulamentação financeira. Embora esses elementos componham o núcleo do projeto de restauração do poder das classes dominantes e de reestruturação capitalista global (Harvey, 2008), o neoliberalismo opera prioritariamente como uma racionalidade governamental abrangente. Conforme advertem Dardot e Laval (2016), não se trata da simples consagração de um 'Estado mínimo' ou de uma suposta ausência estatal, mas de uma intervenção pública ativa e contínua destinada a instituir o mercado concorrencial como princípio organizador da sociedade, remodelando a totalidade das instituições e das relações sociais à imagem da forma-empresa.

Essa mutação na arte de governar foi pioneiramente decodificada por Foucault (2008) ao investigar a governamentalidade neoliberal. Ao contrário do liberalismo clássico, que postulava a troca como fundamento do mercado e o indivíduo como portador de interesses que limitavam a ação estatal, o neoliberalismo reconfigura o *homo oeconomicus* sob a figura do 'empresário de si mesmo'. Nesse arranjo normativo, o sujeito deixa de ser concebido como trabalhador assalariado inserido em redes de solidariedade coletiva e passa a ser interpelado como uma empresa individual, uma unidade produtiva autônoma encarregada de gerir e valorizar incessantemente seu próprio 'capital humano' (Foucault, 2008; Dardot; Laval, 2016).

No âmbito sociológico, essa colonização da vida cotidiana pela dinâmica mercantil encontra em Bauman (2001; 2008) uma das mais densas formulações críticas. O autor demonstra a emergência da 'sociedade de consumidores', na qual o pertencimento à comunidade política e a validação do estatuto de cidadania deixam de repousar sobre a titularidade universal de direitos e a inserção produtiva para se ancorarem estritamente na capacidade de engajamento no consumo e na resposta compulsória aos apelos de mercado. Para Bauman (2008), na modernidade líquida, o cidadão é progressivamente transfigurado em consumidor:

Numa sociedade de consumidores, a inclusão social e o reconhecimento do valor humano dependem primordialmente da capacidade de participar ativamente do mercado de consumo. Os que não possuem os recursos necessários para responder aos apelos dessa cultura são rebaixados à condição de 'consumidores falhados',

convertendo-se em refúgio humano desprovido de função útil e percebido como ameaça ou fardo para a ordem coletiva (Bauman, 2008, p. 45-48).

A centralidade da sociedade de consumidores produz uma profunda alteração nos mecanismos de integração social, pois como argumenta Bauman (2001), o declínio da *Ágora*³ acarreta a privatização das responsabilidades e a individualização das incertezas. É fundamental distinguir analiticamente esse processo sociológico da mera atitude de egoísmo individual. A individualização, também teorizada por Beck (2010), não reside em uma escolha ética de isolamento, mas na imposição estrutural segundo a qual as contradições geradas pelo sistema socioeconômico, como a volatilidade do emprego, a queda da renda e a desproteção do trabalho, são codificadas como fracassos biográficos e responsabilidades estritamente privadas.

Robert Castel (1998; 2005) adverte que o desmonte das propriedades sociais e a desregulamentação das relações de trabalho produzem uma 'insegurança social' crônica, expondo contingentes crescentes à vulnerabilidade. O indivíduo, destituído do anteparo protetivo do Estado de Bem-Estar e de formas coletivas de regulação, vê-se compelido a assumir integralmente os riscos sociais, sendo-lhe cobrado o dever ético de demonstrar empregabilidade permanente e autonomia financeira, sob pena de completo descrédito moral perante o corpo social.

No contexto brasileiro, a intersecção entre a racionalidade neoliberal e o padrão periférico de desenvolvimento reforça a desigualdade e aprofunda a hierarquização social (Behring, 2003). Conforme analisa Lavinas (2013), as políticas sociais passam por um intenso processo de financeirização e monetização, no qual a proteção estatal deixa de atuar primordialmente pela provisão pública e desmercantilizada de bens coletivos (saúde, educação, saneamento, habitação) para operar como vetor de inclusão financeira e expansão do consumo individualizado das famílias vulnerabilizadas. A cidadania, nesse horizonte, transmuta-se em 'cidadania de mercado', na qual ter acesso a direitos equivale a ter capacidade de solvência e acesso ao crédito.

Essa resignificação ontológica do sujeito tem impactos diretos na estruturação das políticas públicas de enfrentamento à miséria. Ao consagrar a narrativa meritocrática de que a indigência decorre do déficit de iniciativa, de qualificação individual ou de planejamento

³ *Ágora* - o espaço público republicano onde os problemas individuais podiam ser traduzidos em questões coletivas e debatidos politicamente

familiar, o Estado neoliberal constrói uma representação altamente estigmatizante da dependência estatal. A proteção social pública deixa de ser formulada como direito inalienável da cidadania e passa a ser operada como mecanismo de gestão e contenção da pobreza extrema, concebido para incidir terapeuticamente sobre o comportamento dos beneficiários (Bauman, 2005; Lavinas, 2013).

Assim, a conversão do cidadão em empresário de si e consumidor falhado estabelece as bases de sustentação da 'cidadania contratual'. Se os riscos sociais são tratados como responsabilidade privada e a integração é balizada pelo mercado, a intervenção pública não mais se propõe a desmercantilizar a vida ou redistribuir estruturalmente o fundo público. O objetivo da governança passa a ser a administração dos contingentes empobrecidos por meio de transferências focalizadas, exigindo dos indivíduos a comprovação perene de esforço e adequação moral para que possam auferir o mínimo indispensável à sua própria sobrevivência.

A TRANSIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL UNIVERSAL PARA O "ALÍVIO DA POBREZA"

A metamorfose da intervenção estatal sob a hegemonia neoliberal produziu um deslocamento substantivo no centro de gravidade da proteção social pública: a pretensão de universalização da seguridade, estruturada como garantia incondicional de direitos e socialização dos riscos da existência, passou a conviver com uma crescente proeminência de estratégias estritamente focalizadas na mitigação da extrema pobreza (Behring, 2003; Boschetti, 2006). Esse movimento não expressa a substituição mecânica e integral do aparato público, mas uma reorientação de sua finalidade ético-política. Conforme observa Boschetti (2006), o pacto constitucional de 1988 instituiu uma arquitetura heterogênea, combinando a saúde universal, a previdência predominantemente contributiva e a assistência não contributiva para quem dela necessitar, sobre a qual incidiu a ofensiva neoliberal, reconfigurando a assistência social como o *locus* primordial de absorção das tensões distributivas por meio de transferências monetárias de alívio emergencial.

Enquanto a perspectiva da seguridade universal pergunta quais direitos fundamentais devem ser assegurados a todos os membros da comunidade política para emancipar a vida social da lógica espoliativa do mercado (Esping-Andersen, 1991), a governança focalizada indaga quais indivíduos e famílias apresentam grau de indigência suficiente para justificar uma intervenção compensatória do Estado. Como adverte Pereira (2008), opera-se uma redução

conceitual das necessidades humanas aos chamados 'mínimos sociais', convertendo a política social em mecanismo residual e seletivo. A proteção pública abdica da desmercantilização substantiva e passa a funcionar como uma rede de amortecimento voltada a conter os riscos de descoesão societária e assegurar a sobrevivência biológica dos contingentes populacionais pauperizados.

Na América Latina e no Brasil, essa reestruturação foi amplamente impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que a partir dos anos 1990 disseminaram o receituário do 'combate à pobreza' e da 'gestão do risco social' (Salama, 2006; Lavinas, 2013). O receituário multilateral articulou-se de forma ambígua com noções de desenvolvimento humano e com a abordagem das capacidades de Amartya Sen (2000), na qual a pobreza é corretamente apreendida como privação de liberdades e capacidades substantivas. Contudo, nas reformas institucionais latino-americanas, esse referencial sofreu uma apropriação redutora: o investimento social nas capacidades individuais e na formação de 'capital humano' foi convertido em justificativa para a retração dos serviços públicos universais e para a expansão de programas monetários focalizados (Lavinas, 2013; Pereira, 2008).

Essa transição materializou-se inicialmente nas experiências municipais de transferência de renda da década de 1990 e nos programas setoriais federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), culminando na sua unificação pelo Programa Bolsa Família em 2003 e na estruturação do CadÚnico (Boschetti, 2006; Theodoro, 2008).

Embora tais iniciativas tenham produzido impactos incontestáveis na redução da fome e na garantia do consumo imediato de bens de subsistência, elas consolidaram uma arquitetura de proteção social assentada na identificação seletiva do público-alvo, na qual a relação entre o cidadão e o Estado passa a ser permanentemente mediada por métricas burocráticas de elegibilidade.

Nesse processo, a pobreza deixa de ser enfrentada como expressão das contradições estruturais da acumulação capitalista e passa a ser codificada como categoria administrativa mensurada por testes de meios *means testing* e linhas oficiais de pobreza extrema. A institucionalização do CadÚnico estabeleceu uma sofisticada tecnologia de governamentalidade: a concessão do benefício exige do indivíduo a comprovação perene de insuficiência de renda per capita, a atualização periódica de registros civis e a exposição minuciosa de sua intimidade doméstica ao controle estatal. O sujeito da política social sofre,

assim, uma mutação ontológica: o cidadão, titular abstrato e universal de direitos, é rebaixado à condição de 'pobre elegível' dependente de validação institucional contínua.

Essa delimitação burocrática evidencia a distância analítica que separa o mero 'alívio da pobreza' da transformação estrutural da desigualdade social. Conforme demonstram Salama (2006) e Lavinas (2013), os programas de transferência de renda promovem a elevação temporária do rendimento monetário dos estratos pauperizados e dinamizam o consumo popular sem alterar a estrutura tributária regressiva, a concentração fundiária, o padrão precarizado das relações de trabalho ou a apropriação do fundo público pelo capital financeiro (Behring, 2003).

Ao privilegiar a transferência monetária em detrimento do investimento maciço em bens públicos desmercantilizados e infraestrutura social, a política de alívio da pobreza integra as classes subalternas ao mercado pelo consumo individualizado, gerindo a miséria sem promover a redistribuição real da riqueza nacional ou a alteração das hierarquias sociais estruturais (Lavinas, 2013, p. 28-30).

A focalização opera, em última instância, como um mecanismo de administração das consequências mais agudas da questão social, preservando as estruturas que geram e reproduzem a opressão de classe. Ao segmentar os beneficiários e exigir deles a submissão aos cadastros sociais, a arquitetura do alívio da pobreza constrói o alicerce operacional e moral sobre o qual incidem os dispositivos de vigilância e cobrança de condicionalidades. Estabelecida a condição de elegibilidade, o Estado passa a exigir do sujeito vulnerabilizado contrapartidas comportamentais específicas, inaugurando a dinâmica de controle e moralização da pobreza que se analisa na seção seguinte.

A ARQUITETURA BUROCRÁTICA DAS CONTRAPARTIDAS: SAÚDE E EDUCAÇÃO COMO DEVER DO BENEFICIÁRIO

A institucionalização dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil e na América Latina consolidou uma inflexão substantiva nos modos de regulação estatal sobre os estratos pauperizados. Longe de operarem como meros requisitos de gestão procedimental destinados a articular o acesso a serviços públicos essenciais, as condicionalidades ou contrapartidas sociais, constituem sofisticadas tecnologias de governo que reorganizam a correlação de forças entre a provisão estatal, a titularidade de direitos e as condutas dos sujeitos vulnerabilizados (Foucault, 2008; Dardot; Laval, 2016). Instala-se, no interior da arquitetura protetiva, um paradoxo fundante: enquanto a saúde e a educação permanecem formalmente consagradas como direitos fundamentais e deveres positivos do Estado no texto constitucional,

determinados comportamentos associados ao usufruto desses mesmos bens são reconvertidos em obrigações contratuais atribuídas às famílias e fiscalizadas pela administração pública (Boschetti, 2006; Pereira, 2008).

No desenho institucional hegemônico, corporificado no cenário brasileiro pelo Programa Bolsa Família, as condicionalidades são normativamente justificadas a partir da tese do investimento em 'capital humano' e da ruptura dos ciclos intergeracionais de privação (Lavinas, 2013). Essa perspectiva, que estabelece interlocução com formulações sobre expansão de capacidades individuais (Sen, 2000), sustenta que a transferência monetária imediata alivia a indigência no presente, ao passo que as exigências de frequência escolar mínima, cumprimento do calendário vacinal, acompanhamento nutricional e realização de consultas pré-natais garantiriam a dotação de competências básicas para que crianças e adolescentes superem a pobreza no futuro. Sob essa ótica governamental, a exigência de contrapartidas atuaria como incentivo positivo à utilização de serviços públicos e como indutora da coordenação intersetorial entre as políticas de assistência social, educação e saúde.

Não obstante a legitimidade declarada dessas metas civilizatórias, a análise crítica das políticas sociais exige distinguir com rigor analítico três dimensões frequentemente amalgamadas pelo discurso oficial: a *condicionalidade*, compreendida como o requisito de comportamento exigido do núcleo familiar; o *acompanhamento social*, concebido como a identificação institucional das barreiras e vulnerabilidades que obstaculizam o acesso aos direitos; e a sanção administrativa, consubstanciada no bloqueio, na suspensão ou no cancelamento do benefício monetário. Conforme advertem Boschetti (2006) e Pereira (2008), quando a engrenagem estatal prioriza a verificação burocrática e a penalização em detrimento da superação dos déficits de oferta dos serviços públicos, a contrapartida deixa de operar como mediação para o acesso a direitos e passa a funcionar como dispositivo de disciplinamento e responsabilização unilateral dos pobres.

Sob a perspectiva foucaultiana, a arquitetura das condicionalidades materializa uma autêntica 'governamentalidade' disciplinar e biopolítica, voltada à normalização e à 'condução das condutas' das populações vulnerabilizadas (Foucault, 2008). Por intermédio de redes informatizadas de registro, como o CadÚnico e os sistemas setoriais de monitoramento da frequência escolar e dos registros de imunização, o Estado institui uma vigilância administrativa minuciosa sobre a vida privada dos assistidos. Como assinalam Dardot e Laval (2016), a racionalidade neoliberal interpela a família pauperizada não como sujeito portador de

reivindicações coletivas, mas como unidade gerencial encarregada de cumprir metas comportamentais prefixadas, sob o risco de ser desqualificada do pacto de assistência.

Ainda que seja metodologicamente imperativo evitar a transposição mecânica do modelo penal norte-americano para a particularidade da formação social brasileira, onde os programas de transferência de renda desempenharam papel expressivo na redução da extrema pobreza, é inegável que a contrapartida introduz traços de vigilância moralizante sobre os contingentes expropriados.

Ao individualizar a não efetivação do direito no comportamento do assistido, a arquitetura das contrapartidas opera uma inversão de responsabilidades: o déficit estrutural do Estado é convertido em falha comportamental da família. A fórmula da cidadania plena, assentada na relação direta em que o Estado garante e o cidadão exerce o direito, é substituída por uma cadeia sequencial tutelada: o Estado identifica, classifica, transfere a renda, monitora as condutas e sanciona o descumprimento. Desse modo, o acesso aos recursos fundamentais à reprodução da vida passa a ser intermediado pela conformidade moral perante a disciplina burocrática, preparando a passagem do plano institucional para a estigmatização sociopolítica da dependência estatal.

A PRIVATIZAÇÃO DO RISCO E O ESTIGMA DA DEPENDÊNCIA ESTATAL

A metamorfose da cidadania operada sob o primado neoliberal atinge sua dimensão mais contundente no plano simbólico e moral, ao promover o deslocamento sistemático dos riscos socialmente produzidos para a esfera da responsabilidade privada dos indivíduos e de seus núcleos familiares. Fenômenos estruturais intrínsecos à dinâmica contemporânea de acumulação, tais como o desemprego crônico, a informalidade do trabalho, a precarização salarial, a insegurança alimentar e a escassez de infraestrutura urbana, deixam de ser interpretados como falhas sistêmicas que demandam a intervenção redistributiva do Estado e passam a ser codificados como déficits de iniciativa individual, carência de qualificações ou falhas de planejamento doméstico (Bauman, 2001; Beck, 2010).

Essa individualização forçada dos riscos sociais encontra sustentação teórica nas análises de Castel (1998, 2005), ao examinar a dissolução da 'sociedade salarial' e a emergência da vulnerabilidade em massa. Castel demonstra que a erosão dos suportes institucionais do trabalho formal e o enfraquecimento dos sistemas públicos de proteção conduzem à 'desfiliação social', estado no qual os indivíduos se veem desprovidos de garantias coletivas de

pertencimento e abandonados às suas próprias forças. Em paralelo, Beck (2010) elucida que a individualização não decorre de uma escolha subjetiva por isolamento, mas de uma coerção estrutural das instituições modernas: o sujeito é compelido a buscar soluções biográficas para problemas sistêmicos, internalizando a ilusão de que seu destino material depende unicamente de seu desempenho pessoal e de sua capacidade de competir nos mercados.

No arcabouço da governamentalidade neoliberal, essa transferência de encargos ancora-se na disseminação do dogma da autorresponsabilização e na produção contínua do indivíduo como 'empresário de si mesmo' (Foucault, 2008; Dardot; Laval, 2016). Como assinalam Dardot e Laval (2016), ao generalizar a concorrência como norma universal de conduta, a racionalidade neoliberal constrói um imperativo meritocrático segundo o qual cada indivíduo deve se portar como uma unidade empresarial em permanente valorização de seu 'capital humano'. A miséria, nesse horizonte normativo, deixa de figurar como negação de direitos fundamentais e passa a ser lida como incompetência gerencial do sujeito em converter suas potencialidades em renda, justificando a imposição de pedagogias estatais corretivas sobre as famílias pauperizadas.

A teoria do estigma formulada por Goffman (1988) permite apreender como determinados atributos e condições identitárias são socialmente mobilizados para desqualificar e desacreditar sujeitos perante a coletividade, rebaixando seu status perante a comunidade de pares. No campo da proteção pública, a busca por assistência estatal, historicamente marcada pela clivagem entre caridade e justiça social, passa a ser revestida de uma pesada carga de suspeição moral. O ato de receber uma transferência governamental, em vez de ser compreendido como o exercício legítimo de uma prerrogativa republicana inalienável, passa a ser discursivamente associado à passividade, ao parasitismo, à fraude e à falta de disposição para o trabalho (Goffman, 1988; Sposati, 2009; Behring, 2003).

Torna-se imperativo desvelar a assimetria ideológica que preside o julgamento moral da dependência na sociedade capitalista. Por que a dependência de políticas de assistência social suscita tamanha reprovação ética e vigilância inquisitória quando incide sobre as classes trabalhadoras pauperizadas, ao passo que as vultosas formas de dependência estatal usufruídas pelas frações dominantes do capital, tais como isenções fiscais regressivas, subsídios creditícios, refinanciamentos de dívidas corporativas e a remuneração garantida dos títulos da dívida pública, são naturalizadas como instrumentos legítimos de fomento econômico e estabilidade financeira? Conforme evidenciam Lavinias (2013) e Pereira (2008), o problema não reside na existência ontológica da dependência estatal em uma sociedade complexa, mas na

hierarquização de classe que absolve o capital subsidiado e estigmatiza o cidadão socorrido em suas necessidades vitais.

Nesse cenário de suspeição generalizada, a arquitetura burocrática das condicionalidades analisada na seção precedente desempenha uma função simbólica decisiva: ela reativa a distinção histórica entre o 'pobre merecedor' (*deserving poor*) e o 'pobre não merecedor' (*undeserving poor*). O beneficiário considerado merecedor da ajuda pública é aquele que aceita a submissão aos cadastros, cumpre com docilidade todas as contrapartidas de conduta exigidas pelo Estado e demonstra esforço incessante para atingir a autossuficiência e deixar a política. Em contrapartida, aquele que encontra barreiras para cumprir as metas fixadas é imediatamente rotulado como negligente ou acomodado, legitimando a aplicação de sanções administrativas, a suspensão do auxílio e o julgamento social punitivo (Wacquant, 2008; Boschetti, 2006):

A divisão moral entre os que 'merecem' e os que 'não merecem' a assistência pública opera como poderoso dispositivo de despolitização da questão social. Ao transformar as determinações de classe, raça e território em atributos de caráter individual, o Estado gerencial substitui a linguagem universalista dos direitos fundamentais pelo cálculo minucioso do merecimento e pela fiscalização das condutas dos despossuídos (Wacquant, 2008, p. 112-114).

Cumprir sublinhar que a busca pela autonomia dos sujeitos não constitui, por si mesma, um desígnio neoliberal. As políticas públicas devem orientar-se pela emancipação material e pelo fortalecimento das capacidades e liberdades das classes subalternizadas. O desvio moralizante surge quando a autonomia é ardilosamente confundida com a autossuficiência absoluta em relação à proteção pública, exigindo-se que o indivíduo supere a indigência por mérito isolado em um mercado de trabalho estruturalmente excludente e precarizado.

POR UMA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA SEM TUTELA

A elucidação dos limites normativos e políticos da 'cidadania contratual' exige a formulação de um marco propositivo para a proteção social, deslocando a interrogação analítica do simples ato de transferir recursos monetários para a investigação substantiva do modelo de justiça social engendrado pelas políticas públicas. Sob essa perspectiva crítica, as elaborações teóricas de Nancy Fraser (2006; 2007) fornecem uma matriz conceitual indispensável ao conceber a justiça como um imperativo tridimensional estruturado em torno da redistribuição econômica, do reconhecimento cultural e da representação política. Para Fraser (2007), o

princípio normativo fundante de uma sociedade democrática reside na 'paridade de participação', segundo o qual a justiça requer arranjos institucionais que facultem a todos os membros adultos da coletividade a possibilidade real de interagir como pares e iguais na vida social.

A concretização da paridade de participação impõe a superação de pelo menos dois obstáculos estruturais indissociáveis: a injustiça distributiva ou desigualdade socioeconômica, enraizada na divisão de classes e na apropriação assimétrica dos recursos materiais; e a injustiça de status ou desreconhecimento, ancorada em hierarquias culturais institucionalizadas que desqualificam determinados grupos e suas identidades (Fraser, 2006; Honneth, 2003).

Embora dialogando criticamente com a teoria do reconhecimento de Honneth (2003), para quem a redistribuição pode ser compreendida como uma subcategoria da luta moral por reconhecimento, Fraser (2006) sustenta a irredutibilidade ontológica da economia política à esfera simbólica. Uma ordem societária democrática não pode contentar-se em outorgar dignidade cultural abstrata a grupos subalternizados enquanto preserva sua espoliação econômica, tampouco pode fornecer compensações financeiras precárias que reforcem o estigma e a desqualificação social dos beneficiários. Para desvelar a eficácia das intervenções estatais frente a essas assimetrias, Fraser (2006) constrói a distinção analítica crucial entre 'remédios afirmativos' e 'remédios transformativos':

Os remédios afirmativos para a injustiça são aqueles que visam corrigir os resultados desiguais dos arranjos sociais sem alterar a estrutura subjacente que os gera. Os remédios transformativos, ao contrário, procuram corrigir os resultados injustos precisamente transformando a estrutura social e institucional subjacente. Ao deixarem intactas as estruturas geradoras das desigualdades, as estratégias afirmativas frequentemente acabam por estigmatizar os próprios sujeitos que pretendem socorrer, marcando-os como deficientes ou dependentes da generosidade pública (Fraser, 2006, p. 234-236).

A transposição dessas categorias para o campo das políticas sociais contemporâneas permite apreender a natureza contraditória das transferências condicionadas e focalizadas de renda. Tais programas funcionam paradigmaticamente como remédios afirmativos: atuam sobre os efeitos imediatos da privação biológica e da indigência extrema, elevando o poder de consumo dos estratos mais pauperizados, sem, contudo, modificar os pilares estruturais que produzem e perpetuam a desigualdade (Lavinias, 2013; Behring, 2003). Ao não enfrentarem a estrutura tributária regressiva, a concentração escorchante da riqueza e da terra (Piketty, 2014) e a precarização sistêmica das relações de trabalho, as políticas focalizadas operam como

dispositivos compensatórios de alívio fiscal e gestão da miséria, mantendo inalterada a hierarquia distributiva global.

Torna-se imperativo, nesse sentido, delimitar a fratura teórica que separa o conceito de pobreza da categoria de desigualdade estrutural. A pobreza diz respeito à carência material situada abaixo de determinadas linhas ou patamares biológicos e monetários de subsistência, passível de mensuração em termos de déficit calórico ou insuficiência de renda; a desigualdade, por sua vez, constitui uma relação sociopolítica de apropriação assimétrica do excedente econômico, do poder deliberativo e das oportunidades de realização humana (Pereira, 2008; Boschetti, 2006). Como advertem Lena Lavinas (2013) e Pierre Salama (2006), uma sociedade periférica pode atingir reduções estatísticas relevantes na extrema indigência por meio de transferências monetárias residuais e, concomitantemente, aprofundar a concentração de renda no topo e a vulnerabilidade crônica dos trabalhadores.

Essa mitigação pontual distancia-se substantivamente das proposições de Polanyi (2000) e Esping-Andersen (1991), para os quais a justiça social pressupõe a desmercantilização da existência e o estabelecimento de barreiras firmes à mercantilização fictícia do trabalho humano. Conquanto a abordagem das capacidades de Amartya Sen (2000) ofereça contribuições valiosas ao apreender a pobreza como privação de liberdades fundamentais, sua apropriação operacional pela tecnocracia gerencialista tendeu a reduzir o investimento social à capacitação individual para o mercado, secundarizando a necessidade de transformação das relações macroestruturais de produção e exploração (Pereira, 2008).

Edificar uma política redistributiva sem tutela significa romper com a lógica da suspeição moral e da condicionalidade comportamental. Assegurar condições materiais de existência deve constituir uma prerrogativa incondicional da condição cidadã, e não uma contrapartida concedida mediante a comprovação perene de miséria, disciplina burocrática ou adequação a padrões de conduta impostos verticalmente pelo Estado regulador (Sposati, 2009). Se a cidadania contratual converte a sobrevivência em prêmio subordinado ao cumprimento de obrigações, a justiça distributiva transformadora demanda a dissociação absoluta entre a garantia da dignidade material e a vigilância moral sobre a vida privada dos sujeitos.

Emerge desse horizonte normativo uma questão incontornável para a teoria social contemporânea: se o desenho focalizado e condicionado reproduz estigmas e aprisiona os mais vulneráveis em teias de tutela e vigilância administrativa, como refundar a arquitetura da seguridade social a partir de um mecanismo que garanta simultaneamente desmercantilização,

emancipação e incondicionalidade distributiva? Essa indagação abre caminho para a reflexão sobre a Renda Básica Incondicional como instrumento central para a realização da cidadania plena.

A busca por alternativas societárias capazes de romper com a gramática tutelar e estigmatizante da 'cidadania contratual' encontra na proposta da Renda Básica Incondicional uma matriz paradigmática de refundação da proteção social. Concebida teoricamente como uma transferência monetária periódica, paga a todos os membros de uma comunidade política em base individual, independentemente de comprovação de renda (sem teste de meios) e desvinculada de qualquer exigência de contrapartida laboral ou comportamental, a renda básica opera uma virada axiológica no acesso aos fundos públicos. Ao deslocar o fundamento da proteção da condição de 'pobre vulnerável' para a titularidade universal do ser social, a proposta subverte a lógica da seletividade focalizada e projeta a transição da necessidade comprovada para a prerrogativa cidadã, da suspeita burocrática para a confiança republicana, e da tutela moralizante para a autonomia substantiva (Suplicy, 2002).

Em contextos de reestruturação produtiva global, hiperprecarização laboral e emergência do que Standing (2014) conceitua como o 'precariado': classe marcada pela instabilidade crônica, ausência de identidade ocupacional e perda progressiva de direitos sociais, a renda básica incondicional emerge como alicerce fundamental de segurança econômica e emancipação coletiva, conferindo aos trabalhadores o poder concreto de recusar ocupações degradantes e relações servis de exploração:

Uma renda básica incondicional não é uma simples medida de alívio da pobreza, mas uma base econômica universal que confere aos mais fracos o poder de dizer 'não' à exploração, transformando a relação de forças no mercado de trabalho e assegurando as condições materiais para o exercício da verdadeira liberdade (Standing, 2014, p. 32-35).

Nessa perspectiva, a incondicionalidade retoma e radicaliza a categoria de desmercantilização teorizada por Gøsta Esping-Andersen (1991) e os alertas de Karl Polanyi (2000) acerca da ficção do trabalho como mercadoria. Ao garantir a subsistência material fora do nexo imediato da venda da força de trabalho, a renda universal introduz uma cunha desmercantilizadora no interior da acumulação capitalista. Ademais, sob a lente da justiça tridimensional de Nancy Fraser (2006, 2007), a eliminação dos testes de meios e da fiscalização comportamental atua de forma transformativa tanto na dimensão da redistribuição quanto na do reconhecimento, pois dismantela a clivagem institucional entre os 'contribuintes virtuosos' e os

'beneficiários suspeitos', restituindo a paridade de participação sem impor a pecha da inferioridade moral.

No cenário brasileiro, o debate sobre a universalização da renda adquiriu densidade histórica singular por meio da incansável trajetória política e teórica de Eduardo Matarazzo Suplicy (2002; 2013). Essa mobilização culminou na promulgação pioneira da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que instituiu a Renda Básica de Cidadania em território nacional (Brasil, 2004). O diploma legal previu a implementação progressiva do benefício a todos os brasileiros e residentes há pelo menos cinco anos, iniciando-se pelos estratos mais vulneráveis. Contudo, a despeito da vigência formal da legislação, o Estado brasileiro consolidou a expansão das transferências focalizadas e condicionadas sob o Programa Bolsa Família, mantendo em suspenso a universalização incondicional prevista pela lei e evidenciando o fosso que separa a institucionalização normativa da materialização emancipatória da política pública (Suplicy, 2013; Boschetti, 2006).

Cumprir enfrentar criticamente as objeções e os riscos de cooptação que cercam a proposta. Como adverte com precisão Lena Lavinas (2013; 2018), a transferência monetária incondicional não pode ser formulada como panaceia isolada ou como um 'cheque compensatório' outorgado em troca do desmonte do Estado de Bem-Estar Social. Vertentes ultraliberais historicamente defenderam o imposto de renda negativo ou subsídios em dinheiro como estratégia para extinguir a provisão direta de saúde, educação, habitação e saneamento, subordinando a reprodução social à aquisição privada de serviços mercantis (Lavinas, 2013; Pereira, 2008).

Para operar como verdadeiro vetor de cidadania plena, a Renda Básica Incondicional deve integrar uma arquitetura societária abrangente e estruturante: renda universal associada a serviços públicos robustos e gratuitos, reforma tributária altamente progressiva sobre a renda e o patrimônio dos super-ricos, fortalecimento dos direitos laborais e seguridade social solidária (Van Parijs; Vanderborght, 2017; Behring, 2003; Pereira, 2008). Sem o financiamento progressivo, a medida corre o risco de converter-se em instrumento regressivo de subsídio indireto a baixos salários de mercado.

A relevância teórica da Renda Básica Incondicional para a superação da cidadania contratual reside, portanto, na reinvenção da legitimidade do fundo público. Enquanto o modelo gerencialista pergunta quem é suficientemente miserável para merecer auxílio e se cumpriu as exigências de conduta impostas pela burocracia, a renda universal indaga qual parcela da

riqueza socialmente acumulada deve ser garantida a cada ser humano como condição inviolável de sua dignidade e liberdade política (Suplicy, 2002; Fraser, 2006). É a partir desse horizonte desmercantilizador e emancipador que se abrem as perspectivas para a reconstrução democrática da proteção social brasileira, tema que orienta as considerações finais deste ensaio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação teórica desenvolvida demonstra que a reconfiguração neoliberal da proteção social não se resume à mera redução do gasto público ou à retração linear do aparato estatal, mas representa uma transformação profunda nos próprios critérios ético-políticos de pertencimento, reconhecimento e acesso aos direitos fundamentais. O projeto de bem-estar e seguridade universal construído no processo de redemocratização foi progressivamente capturado por uma racionalidade gerencial que subordina a reprodução social aos imperativos da disciplina fiscal e do alívio emergencial da pobreza. Com isso, a universalidade formal do direito passou a conviver com a expansão de programas focalizados e condicionados, redefinindo as bases normativas do pacto republicano.

Nas formações sociais periféricas, marcadas por mercados de trabalho segmentados, informalidade estrutural, desigualdades históricas e severa concentração de riqueza, essa inflexão consolida uma hierarquização substantiva no acesso aos fundos públicos. Enquanto frações integradas e grupos de maior renda acessam garantias por meio de mecanismos contributivos, reservas patrimoniais, serviços mercantis ou subsídios fiscais naturalizados pelo Estado, as populações pauperizadas são inseridas por meio de uma cidadania de caráter estritamente contratual.

É nesse sentido analítico que se afirma a emergência de uma cidadania de segunda classe. O beneficiário da assistência focalizada passa a ocupar uma posição de permanente suspeição: para acessar o mínimo monetário indispensável à sobrevivência, precisa provar continuamente sua penúria, expor sua privacidade a cadastros burocráticos e prestar contas de condutas nas áreas de saúde e educação. A individualização dos riscos sociais transforma a miséria estrutural em suposto fracasso moral ou déficit comportamental privado, reativando a divisão entre o beneficiário merecedor, que cumpre docilmente as regras estatais, e o não merecedor, excluído da proteção e estigmatizado perante o corpo social.

A superação dessa cidadania tutelada exige a reconstrução da proteção social a partir de uma matriz que desvincule a segurança material da subsistência de qualquer forma de vigilância

moralizatória sobre os indivíduos. Uma política verdadeiramente emancipatória não pode se limitar a medidas compensatórias que apenas atenuam privações imediatas sem alterar as estruturas que reproduzem a desigualdade. A garantia da igualdade substantiva de participação requer a articulação entre transferências monetárias incondicionais e a ampliação de bens públicos universais, gratuitos e de qualidade, recusando a premissa de que a transferência de renda possa substituir a oferta estatal de serviços essenciais como saúde, educação, habitação e saneamento.

Nesse horizonte, a renda básica incondicional projeta-se como uma alternativa indispensável para superar a lógica da elegibilidade burocrática e da comprovação de carência, desde que inserida em uma arquitetura ampla de seguridade social sustentada por tributação progressiva sobre a riqueza e o capital. A incondicionalidade resgata o princípio republicano da proteção pública: o benefício é devido pela simples condição de pertencimento à comunidade política, e não como prêmio por bom comportamento ou comprovação de miséria. Da mesma forma, a consolidação de políticas sociais democráticas pressupõe reconhecer os destinatários como sujeitos de direitos dotados de autonomia e protagonismo deliberativo, rompendo com as tradições históricas de assistencialismo e tutela estatal.

Essa reconstrução não exige a eliminação sumária de ações focalizadas de busca ativa quando destinadas a remover barreiras históricas de acesso para grupos vulnerabilizados, mas impõe que tais ações estejam rigorosamente subordinadas à primazia dos direitos universais. O desafio central consiste em substituir a gramática da suspeita pela gramática do direito incondicional. Em vez de indagar o que o sujeito empobrecido deve cumprir para merecer a proteção do Estado, a sociedade democrática deve definir quais condições materiais e institucionais são indispensáveis para que a cidadania plena e autônoma se torne uma realidade efetiva para todas as pessoas.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 8. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, DF: Letras Livres; Editora UnB, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2026.



FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

LAVINAS, Lena. 21st Century Welfare: Latin America and the spread of cash transfers. **New Left Review**, London, n. 84, p. 5-40, nov./dec. 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da "questão social". **Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan./jun. 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas**: subsídios para a crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.



PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SALAMA, Pierre. América Latina: a repetição de políticas sociais ineficazes. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 343-365, ago./dez. 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro decênio da LOAS**: a assistência social como política pública e direito de cidadania. São Paulo: Cortez, 2009.

STANDING, Guy. **A precariado**: a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda básica de cidadania**: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM, 2013.

THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade no Brasil**: 1995-2005. Brasília, DF: IPEA, 2008.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2008.