

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA DA LEI Nº 10.835/2004 COMO
ALTERNATIVA DE RESPOSTA ÀS CONSEQUÊNCIAS DA COVID-19 NO BRASIL**

FABRIZIO MIGLIARI BIAGIONI

Rio de Janeiro
2021

FABRIZIO MIGLIARI BIAGIONI

A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA DA LEI Nº 10.835/2004 COMO ALTERNATIVA
DE RESPOSTA ÀS CONSEQUÊNCIAS DA COVID-19 NO BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

Rio de Janeiro

2021

CIP - Catalogação na Publicação

B576r Biagioni, Fabrizio Migliari
A Renda Básica de Cidadania da Lei n°
10.835/2004 como alternativa de resposta às
consequências da COVID-19 no Brasil / Fabrizio
Migliari Biagioni. -- Rio de Janeiro, 2021.
98 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli
Paes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Renda Básica de Cidadania. 2. Lei n°
10.835/2004. 3. Renda Básica Universal. 4.
Dignidade da Pessoa Humana. 5. Objetivos
Fundamentais da República. I. Paes, Emiliano
Rodrigues Brunet Depolli, orient. II. Título.

FABRIZIO MIGLIARI BIAGIONI

**A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA DA LEI Nº 10.835/2004 COMO
ALTERNATIVA DE RESPOSTA ÀS CONSEQUÊNCIAS DA COVID-19 NO
BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes**.

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes
Orientador

Co-orientador (Opcional)

Prof. Dra. Júlia Ávila Franzoni
Membro da Banca

Prof. Dr. Philippe Oliveira de Almeida
Membro da Banca

Rio de Janeiro
2021

Dedico este trabalho a todos aqueles que perderam a vida, a saúde, o sustento e as pessoas queridas nessa infundável batalha contra a COVID-19.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, à princípio, a Deus, Aquele que me criou e capacitou para tudo que alcancei na vida. Agradeço também a Maria Santíssima, cuja intercessão nunca me falta.

Agradeço a todos os meus familiares, por me encherem de amor e confiança durante toda a vida. Em especial, deixo registrado meu amor eterno por minha mãe, Andrea, meu pai, André, e minha irmã, Ana Giulia, sem os quais jamais teria me tornado a pessoa que orgulhosamente sou.

Agradeço a todos os professores que tive ao longo da minha jornada até aqui. Suas horas de dedicação, esforço e paciência me permitiram aprender bem mais do que conteúdos decorados. Graças a vocês, aprendi o valor da educação e a importância de se compartilhar.

Agradeço a todos os meus amigos, que com seus sorrisos, conselhos, orações e exemplos tornaram minha caminhada muito mais especial, dando-me forças nas tribulações e alegrias nas vitórias.

Por fim, agradeço a todos os pesquisadores que serviram como inspiração e referência para este estudo. A sociedade se escora nos seus ombros e - graças ao seu ímpeto constante em promover o bem através do conhecimento - o futuro vislumbra realidades melhores.

RESUMO

O presente estudo busca elucidar o papel da pandemia da COVID-19 no reavivamento das discussões acerca da Renda Básica de Cidadania, positivada na Lei nº 10.835/04, como alternativa de combate as mazelas socioeconômicas por ela agravadas. Inicialmente, é feita uma breve exposição acerca do contexto de crise no Brasil, impulsionado por conta da doença. Em seguida, passa-se a uma análise conceitual sobre o que seria uma política pública nos moldes aludidos na Lei nº 10.835/04, trazendo à baila as experiências estrangeiras e nacionais capazes de fornecer substrato empírico para a delimitação do estado recente de implementação e efetivação de políticas semelhantes. É ressaltada a situação atual do programa Bolsa Família e os efeitos observados pela implementação do Auxílio Emergencial, traçando congruências e divergências destes com a Renda Básica de Cidadania. Neste ponto, também é objeto de análise o movimento legislativo pela regulamentação e implementação da Lei nº 10.835/04 verificado no Congresso Nacional no período pandêmico. Por fim, destaca-se o enquadramento da Renda Básica de Cidadania no âmbito jurídico, como direito a ser efetivado pelo Estado brasileiro, bem como o recente julgamento do Mandado de Injunção 7300 pelo Supremo Tribunal Federal, que determinou ao Presidente da República a implementação da Lei nº 10.835/04.

Palavras-chave: Renda básica de Cidadania; Lei nº 10.835/2004; COVID-19; Renda Básica Universal; Dignidade da pessoa humana; Objetivos Fundamentais da República.

ABSTRACT

The following study shows the COVID-19 pandemic's role in the revival discussions about the Citizenship Basic Income, established in law nº 10.835/04, as an alternative to fight socioeconomic ailments worsened by it. Initially, it is shown up by a fast exposition concerning Brazil's crisis context, driven by the illness. Secondly, a conceptual analysis is shown about what a public policy could be based on the alluded molds in the law nº 10.835/04, bringing up foreign and national experiences capable to supply empirical substrate to delimitation to the recent state of implementation and effectuations of similar policy. It is highlighted the present situation from "Bolsa Família" program and the observed effects from the implementation of "Auxílio Emergencial", drawing congruences and divergences from it with the Citizenship Basic Income. At this point, it is also analysis object the legislative movement by regulation and implementation of law nº 10.835/04 verified in the National Congress during the pandemic period. At last, it is shown the framework of Citizenship Basic Income in the legal scope, as a right to be effected by the Brazilian State, as well the recent judgment of the injunction warrant from the Brazilian Supreme Court which determinate the Republic's President the implementation of the law nº 10.835/04.

Keywords: Citizenship Basic Income; Law nº 10.835/2004; COVID-19; Universal Basic Income; Human dignity; Fundamental goals of the republic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A LEI Nº 10.835/04 COMO POLÍTICA PÚBLICA	13
1.1 Desafios Metodológicos	13
1.2 A Renda Básica de Cidadania enquadrada ao modelo dos múltiplos fluxos.....	15
1.3 Construção do substrato empírico para análise da implementação da Lei nº 10/845/04	19
2. A CRISE GERADA PELA COVID-19	22
2.1 Os impactos em uma economia já fragilizada	22
2.2 O agravamento da insegurança alimentar.....	26
2.3 A crise como evento focalizador	27
3. A RENDA BÁSICA	30
3.1 Raízes do conceito	30
3.2 Argumentos favoráveis à Renda Básica Universal.....	35
3.3 Argumentos contrários à Renda Básica Universal	39
4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	41
4.1 Programas de transferência de renda semelhantes à Renda Básica Universal	41
4.2 Programas de Renda Mínima Garantida adotados internacionalmente.....	47
5. EXPERIÊNCIAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E A LEI 10.835/2004	50
5.1 Programas assemelhados à Renda Básica Universal	50
5.2 O Programa Bolsa Família	53
5.2.1 O novo contexto no período pandêmico.....	62
5.3 O Auxílio Emergencial.....	64
5.3.1 – As diferentes fases do programa.....	64
5.3.2 – Os impactos do Auxílio Emergencial.....	66
5.3.3 Os efeitos do fim do Auxílio Emergencial	69

6. O DIREITO A RENDA BÁSICA	71
6.1 O dever de efetivação da dignidade da pessoa humana	72
6.2 A Renda Básica de Cidadania e os Objetivos Fundamentais da República	74
6.3 O Mandado de injunção 7300 e a posição do STF sobre a omissão do poder executivo	82
7. O CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	86
CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

A discussão sobre projetos de renda básica já é antiga, sendo muitas vezes associada à clássica obra “A Utopia”¹ de Thomas More. Especialmente nas últimas décadas, a ideia de distribuição de renda objetivando uma sociedade mais igualitária e humanizada tem deixado de ser considerada um sonho distante, passando a ser implementada através de programas sociais em diversos países.²

Inspirada no conceito de Renda Básica Universal, em especial pelas postulações teóricas de Philippe Van Parijs, foi sancionada no Brasil, ainda em 2004, a Lei nº 10.835, que instituiu a Renda Básica de Cidadania³, positivando no ordenamento jurídico nacional o direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos a receberem, anualmente, um benefício monetário, não importando sua condição socioeconômica.

Através dessa lei, nas palavras de Eduardo Suplicy, seu autor, foi estabelecido no país “o direito de todas as pessoas, incondicionalmente, receberem uma renda que, na medida do possível, será suficiente para atender as suas necessidades vitais”⁴.

Acontece que, na prática, ela nunca foi implementada, à despeito de sua posituação no ordenamento jurídico brasileiro, feita em conformidade com o devido processo legislativo.

Verificar a existência de tal lei, garantidora de direitos tão relevantes de forma tão ampla, em um momento de grande crise econômica e social impulsionada pela pandemia da

¹ MORE, Thomas. **Utopia**. Clássicos IPRI. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

² NEIVA, Leonardo. **Nascida há mais de 500 anos, ideia de renda básica para todos ganha força na pandemia**. São Paulo, BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-53494255>. Acesso em: 22 out. 2020.

³BRASIL. **Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm#:~:text=Institui%20a%20renda%20b%C3%A1sica%20de,Art. Acesso em: 22 out. 2020.

⁴ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania**. Ciência e saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, Dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/YTvG3RPSk7GFMH7DRhVCRDd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2020. p. 1623.

Covid-19, faz surgir alguns questionamentos. O principal deles, e que será abordado no presente estudo, busca compreender como a Lei nº 10.835/04, inefetiva há mais de 17 anos, se insere nas discussões impulsionadas pelo contexto pandêmico como alternativa de combate aos seus efeitos.

Essa indagação não pode ser compreendida, exclusivamente, sob à ótica jurídica, demandando análise através de questões pertinentes à ciência política, que, *in casu*, podem demonstrar a interrelação entre o direito e as políticas públicas.

Cabe ressaltar que o estudo interdisciplinar é um valor promovido pela Faculdade Nacional de Direito. Como ressalta Emiliano Brunet, em sua análise sobre o Projeto Pedagógico do Curso⁵, dessa diretriz institucional “espera-se e sinaliza-se que a interdisciplinaridade seja mobilizada não apenas na abordagem da disciplina “Políticas Públicas e Inclusão Social” em si mesma, como também constitua um horizonte de diálogo e integração entre esta e as disciplinas do curso como um todo”.⁶

Portanto, objetiva-se analisar como a crise gerada pela pandemia da COVID-19 reposicionou a Renda Básica de Cidadania da Lei nº 10.835/04 no cenário nacional, retirando-a do esquecimento para transformá-la em alternativa de resposta às graves consequências socioeconômicas.

Através de pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica descritiva, busca-se elucidar como as alterações advindas do contexto pandêmico ressaltaram a importância das políticas públicas como medidas de combate à pobreza e das desigualdades sociais, salientando seu papel na efetivação dos objetivos fundamentais da república e da dignidade da pessoa humana.

Para isso, será primeiro evidenciado o contexto que caracteriza a crise e seus contornos, destacando seu potencial de evento focalizador para mudanças na agenda política. Em

⁵ BRASIL. UFRJ/FND – Faculdade Nacional de Direito. **Projeto Pedagógico de Curso**, 2012. Disponível em: <https://direito.ufrj.br/direcao/projeto-pedagogico/>. Acesso em: 22 out. 2020.

⁶ BRUNET, Emiliano R.. **Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em direito**: contribuição crítica para a construção de um programa. REI – Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 878-903, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433/423>. Acesso em: 25 out. 2020, p.881.

seguida, serão apresentadas as bases conceituais de uma política de renda básica de caráter universal, destacando os posicionamentos favoráveis e contrários a tal ideia. Serão também destacadas as experiências internacionais com políticas públicas baseadas no conceito de renda básica universal, buscando verificar o substrato empírico resultante dessas políticas e possíveis lições que podem nortear projetos de transferência de renda – como a Lei nº 10.835/04 - no contexto nacional.

Feitas estas considerações, o estudo analisará os projetos inspirados na renda básica universal que foram implementados no Brasil, bem como o contexto do surgimento da Lei nº 10.835/2004. A Renda Básica de Cidadania será colocada em perspectiva com o Programa Bolsa Família, principal política pública de assistência social brasileira, e com o Auxílio Emergencial implementado durante a pandemia, destacando suas semelhanças e diferenças e em que medida a progressão dessas políticas sinalizam a Lei nº 10.835/04 como alternativa viável para alcançar os fins previstos no direito nacional.

Por fim, será analisado o enquadramento da política pública da Renda Básica de Cidadania no ordenamento jurídico brasileiro, ressaltando sua conformação com princípios e objetivos fundamentais da república.

Em síntese, o projeto visa compreender se a Lei 10.835/04, instrumento normativo que em um primeiro momento se apresentou inefetivo, pode constituir a base institucional necessária para materialização dos efeitos que almeja produzir ou para a formulação de política semelhante capaz de fazê-lo.

1. A LEI Nº 10.835/04 COMO POLÍTICA PÚBLICA

1.1 Desafios Metodológicos

O estudo de assuntos referentes a interação entre o direito e as políticas públicas é envolto em uma série de problemas metodológicos. Nesse sentido, Diogo Coutinho (2013) destaca os inúmeros empecilhos no trajeto daqueles que incorrem em fazê-lo, e que “essas dificuldades são de diferentes ordens – conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e

práticas”⁷. Trata-se de campo de estudo ainda incipiente no cenário acadêmico das graduações em Direito.

Além disso, Maria Paula Dallari Bucci (2019) destaca que, ainda que hoje se apresente um aumento na produção acadêmica sobre a interação entre direito e políticas públicas, a falta de uma metodologia bem definida obsta o aproveitamento do conhecimento acumulado:

A abrangência da abordagem Direito e Políticas Públicas² (DPP) registra considerável ampliação nos últimos anos. Mas o aumento do volume e qualidade dessa produção, embora evidencie o seu objeto e núcleo de sentido – a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos) – não resulta necessariamente em condições mais propícias ao seu desenvolvimento. Ao contrário, a falta de um tratamento sistemático ou estruturado tende a reverberar a dispersão de ângulos de visão e temáticas, o que dificulta o aproveitamento coletivo do conhecimento acumulado. Esse limite enseja reflexão sobre as questões de método³ para a abordagem de DPP, que busque compreender o seu objeto, em vista de que sujeito, bem como os problemas mais afeitos a essa abordagem e com que instrumental.⁸

Na mesma direção, conforme expõe Emiliano Brunet (2019), Jacques Caillosse (2000) trata da relevância do método nos estudos referentes à relação entre direito e políticas públicas, salientando que:

propor uma abertura pelo viés do direito na teoria das políticas públicas pressupõe sejam satisfeitas determinadas exigências metodológicas. Dentre elas, o alargamento do campo da juridicidade para além dos limites que lhe são tradicionalmente atribuídos pela doutrina jurídica. Será necessário, efetivamente, tratar o jurídico à maneira de um material político.⁹

Em relação a isso, importa evidenciar a tensão que envolve a relação entre o direito e as políticas públicas, estabelecendo as fronteiras e limites de tais campos do saber. Sobre ela Emiliano Brunet (2019), abordando a assertiva de Caillosse anteriormente apresentada, pontua que:

A noção de alargamento ou ampliação do campo da juridicidade, nessa toada, conserva aquela tensão na medida em que, se por um lado faz ver que a delimitação do campo jurídico é, em si mesma, política e sensível às transformações históricas e

⁷ COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013, p.2.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. REI – Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 22 out. 2020, p.792.

⁹ CAILLOSSE, Jacques. **Le droit comme méthode? Réflexions depuis le cas français**. In: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; DE BÉCHILLON, Denys. L’analyse des politiques publiques aux prises avec le droit. Paris: LGDJ, 2000, p.29.

sociais, por outro reconhece a especificidade do fenômeno na medida em que o direito e o pensamento jurídico não apenas assimilam conceitual e discursivamente aqueles estímulos como também fornecem um léxico às mudanças, assim participando ativamente do processo que põe em movimento suas próprias fronteiras.¹⁰

A pesquisa, levando em conta tais limitações e desafios metodológicos, também observa outra consideração feita por Diogo Coutinho (2013). O autor, além de estabelecer preciosas formulações teóricas acerca dos papéis do direito nas políticas públicas, ressalta que as políticas públicas devem ser compreendidas em suas especificidades, “de modo que sua estruturação e modelagem jurídicas sejam concebidas e estudadas em função de seus traços próprios, não como aplicação de modelos pretensamente gerais ou universais”¹¹. Portanto, busca-se traçar os contornos que envolvem a Lei nº 10.835/04 sem deixar de lado suas singularidades.

1.2 A Renda Básica de Cidadania enquadrada ao modelo dos múltiplos fluxos

Partindo do desenvolvimento teórico de Diogo Coutinho (2013), que delimitou os diferentes papéis assumidos pelo direito e seus operadores no campo das políticas públicas, podemos enquadrar a Lei 10.835/04 naquilo por ele conceituado como “direito como objetivo”, sendo responsável por “apontar fins e situar as políticas no ordenamento”¹². Esses fins, no entanto, podem ser enxergados por dois ângulos, como bem pontua o autor:

O primeiro ângulo os toma como dados, isto é, como produtos de escolhas políticas em relação às quais o direito ou o jurista têm pouca ou nenhuma ingerência. Os objetivos e metas das políticas públicas seriam, portanto, definidos extrajudicialmente, no campo da política, cabendo ao arcabouço jurídico a função eminentemente instrumental de realizá-los. Outro ponto de vista enxerga o direito como, ele próprio, uma fonte definidora dos próprios objetivos aos quais serve como meio (Daintith 1987, 22). Essas duas descrições não precisam ser vistas como antagônicas ou excludentes, pois o direito em relação às políticas públicas pode ser visto tanto como seu elemento constitutivo, quanto como com instrumento, a depender do ponto de vista e do critério de análise escolhido.¹³

¹⁰ BRUNET, Emiliano R.. **Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em direito**: contribuição crítica para a construção de um programa. REI – Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 878-903, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433/423>. Acesso em: 25 out. 2020, p.884.

¹¹ COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013, p.24.

¹² Ibidem, p.18.

¹³ Ibidem, p.19.

Essa dupla ótica sobre a interrelação entre o direito e as políticas públicas pode ser verificada no caso da Lei nº 10.835/04. Isso porque, por um lado e em um primeiro momento, a deliberação política definiu os objetivos e metas da política pública da Renda Básica de Cidadania, utilizando-se da Lei nº 10.835/04 como instrumento para sua realização. Por outro, a positivação da lei no ordenamento jurídico a qualificou como elemento constitutivo desta política, definindo o próprio objetivo para o qual serve como meio e vinculando o Estado ao seu cumprimento. Apesar disto, aquilo que outrora possuiu as condições para se tornar direito, deixou de tê-las no momento de sua regulamentação e implementação, carecendo de efeitos práticos desde sua criação.

Tal cenário, entretanto, parece ter se alterado com o ressurgimento da discussão sobre a implementação de programas de transferência de renda baseados na noção de renda básica - inclusive com propostas de efetivação da Lei. nº 10.835/04 - ocasionado pelo advento da pandemia da Covid-19 e suas consequências trágicas para a sociedade e a economia brasileiras. Essa mudança de paradigma permite verificar aspectos fundamentais da formulação das decisões políticas, que em muitos casos culminam na criação e aplicação das leis. Esse movimento se assemelha àquilo que foi definido por John Kingdon (1995) como uma Janela para políticas públicas (policy windows). Segundo ele:

“Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais.”¹⁴

Essas janelas constituem momentos favoráveis para a proposição e debate de determinados projetos. Elas se inserem no modelo de *Multiple Streams* elaborado por Kingdon, que estabeleceu parâmetros de observação à formulação das políticas públicas, refutando a sua elaboração como algo aleatório. Em breves linhas, o autor descreve o modelo da seguinte forma:

De maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no

¹⁴ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246), p. 236.

Legislativo ou decisão presidencial, e a implementação dessa decisão. O sucesso alcançado em um dos processos não implica em sucesso todos os outros.¹⁵

A formulação teórica do estabelecimento da agenda, definida pelo autor como “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”¹⁶, guarda íntima relação com a retomada da discussão sobre a renda básica de cidadania presente na lei 10.835/04.

Kingdon apresenta três explicações para sua formação: os problemas, a política e os participantes “visíveis”.¹⁷Sobre os problemas, destaca que recebem mais atenção das autoridades governamentais aqueles cujo evento, tal qual uma crise, impulsiona seus impactos e agrava seus indicadores. Impossível, portanto, não pensar na pandemia da Covid-19 como um problema com essa qualificação. A política, que flui de acordo com dinâmicas e regras próprias, independe do reconhecimento de um problema ou desenvolvimento de propostas de políticas. Em sua dinâmica, “os participantes constroem consensos por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação”¹⁸. Ela se apresenta como o maior óbice para a consolidação e utilização da janela criada pela crise sanitária, mesmo que participantes visíveis, qualificados por Kingdon como “aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público”¹⁹, como membros do Congresso Nacional, tenham atuado no sentido de inserir a discussão sobre projetos de renda básica na agenda política, o que ficou evidente, por exemplo, no Projeto de Lei nº 2621/2020²⁰, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que apresentava sua ementa nos seguintes termos: “Altera a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania, para concretizar as disposições da Lei”.

¹⁵ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246), p.221.

¹⁶ Ibidem, p.222.

¹⁷ Ibidem, p.227.

¹⁸ Ibidem, p.229.

¹⁹ Ibidem, p.230.

²⁰ BRASIL, **Projeto de Lei nº 2621**, de 2020. Senado Federal. Altera a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania, para concretizar as disposições da Lei. Brasília: Senado Federal. 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141936>. Acesso em: 24 ago. 2021.

O exemplo de participante visível acima destacado também representa outra categoria apresentada por Kingdon, a dos *policy entrepreneurs*²¹ (empreendedores de políticas), composta por pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles têm papel essencial quando as janelas de políticas públicas se abrem, sendo responsáveis por impulsionar as pautas que defendem para as agendas políticas através de um esforço para conectar os três fluxos que mudam as agendas: problemas (*problems*), alternativas de políticas públicas (*policies*) e política (*politics*). Destaca o autor:

Com relação às conexões, os *entrepreneurs* aparecem mais uma vez quando as janelas se abrem. Eles têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre os problemas, e os trazem à tona no momento propício. Na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas. A união das dinâmicas isoladas descrita anteriormente depende muito do surgimento de um *entrepreneur* certo no momento certo.²²

Feitas as considerações acerca da elaboração da agenda, primeiro estágio pré-decisório do modelo de *multiple streams*, importa ressaltar algumas implicações do segundo estágio pré-decisório em relação a Lei 10.835/04, que é o da especificação das alternativas (*policy formulation*). Para responder como a lista de políticas públicas é filtrada até se chegar àquelas que realmente recebem atenção séria, Kingdon se utiliza da dinâmica das políticas públicas, que surgiriam em um processo análogo a seleção natural, nomeado de *policy primeaval soup* (sopa política primeva), onde as políticas surgem, se combinam, recombinaem ou desaparecem de forma desordenada. Apesar da dificuldade em discernir sobre suas origens, o funcionamento da seleção entre elas é bem mais compreensível, onde são verificáveis critérios de escolha, que incluem a “viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptibilidade dos políticos”²³. Além das dinâmicas, destaca também o papel dos participantes invisíveis, classe composta por especialistas variados, de acadêmicos a burocratas de carreira, que formam comunidades geradoras de propostas.²⁴ Desse contexto surgem inúmeras políticas públicas, que podem ser implementadas rapidamente ou se tornarem propostas de solução latentes, aguardando o

²¹ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246), p.238.

²² Ibidem, p.239.

²³ Ibidem, p.232.

²⁴ Ibidem, p.231.

surgimento de janelas advindas dos outros fluxos (problemas e políticas).²⁵ A última hipótese se encaixa bem na situação da Lei 10.835/04, uma vez que esta foi sancionada em 2004, mas até hoje não encontrou abertura para sua efetiva implementação, muito embora o momento atual aparente ser um dos mais propícios para tal. A relação entre as janelas, as opções de políticas públicas e seus defensores é elucidada no seguinte trecho da obra de Kingdon:

De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades. Eles desenvolvem propostas de soluções, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam oferecer essas soluções, ou por desdobramentos na arena política, dos quais possam tirar vantagem, ou ainda, eles esperam por oportunidades semelhantes para trazer à tona problemas considerados especiais, como o surgimento de uma nova administração que se preocupe com esses problemas. Essa administração abre uma janela de oportunidades para que eles chamem atenção para os problemas que os preocupam.²⁶

Com as proposições teóricas desenvolvidas por Kingdon, é possível delimitar contornos que envolvem a discussão sobre a Renda Básica de Cidadania no contexto pandêmico. As dinâmicas pré-implementação são de essencial relevância para compreender os fatores necessários para que essa política pública seja efetivada.

1.3 Construção do substrato empírico para análise da implementação da Lei nº 10/845/04

Apesar de ser possível analisar a Lei nº 10.835/04 nos momentos de formulação e inserção na agenda, o mesmo não pode ser feito em relação as fases posteriores do ciclo das políticas públicas – que como definem Carina Dornelas *et al* (2017)²⁷, é dividido em: Identificação de demandas e definição da agenda, Formulação, Implementação e Avaliação. Isso porque a política pública nela informada não foi efetivada, de modo que não foi elaborado arcabouço institucional e técnico específico para sua implementação e posterior avaliação.

²⁵ KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246), p.237.

²⁶ *Ibidem*, p.236.

²⁷ DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Aleksandra Vieira de; MOTA, Leonardo de Araújo e; SILVA, Allan Gustavo Freire da. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro**. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.72132>. Acesso em: 29 out 2020.

Assim, a análise quanto ao aparato institucional concreto disponível para sua realização só é possível através da observação do substrato empírico advindo de outras políticas, como o Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, que demonstram as ferramentas já desenvolvidas pelo Brasil e sua potencial aplicação para a efetivação da Lei nº 10.835/04.

A implementação das políticas públicas está associada aos arranjos institucionais desenvolvidos por seu aplicador, que nas palavras de Alexandre Gomide e Roberto Pires (2014) “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”.²⁸ Como no atual contexto político-institucional brasileiro a execução das políticas públicas depende da coordenação de uma série de atores e interesses, envolta em variadas formas de organização através de mandatos, recursos, competências e instrumentos legais²⁹, é relevante a observação dos arranjos institucionais que as embasam, sendo que, nesse contexto específico, são definidos pelos autores como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.³⁰

Além disso, outro elemento que pode ser obtido da análise das políticas já implementadas, derivado da ideia de arranjos institucionais e fundamental para a efetivação das políticas públicas são as capacidades estatais, que são constituídas por dois componentes: o técnico-administrativo e o político.³¹ Esclarecem Gomide e Pires (2014):

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos”.³²

²⁸ GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia**: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (orgs). *Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p.19.

²⁹ *Ibidem*, p.19.

³⁰ *Ibidem*, p.19.

³¹ *Ibidem*, p.20.

³² *Ibidem*, p.20.

No tocante à capacidade técnico-administrativa, é importante destacar como as políticas desenvolvidas para o pagamento do auxílio-emergencial em meio à pandemia criaram um substrato operacional para a implementação de um projeto de renda básica em grande escala, tal qual o positivado pela Lei 10.835/04. Para a operacionalização dessa distribuição de renda, a Caixa Econômica Federal foi escolhida para atuar como agente operador do benefício, com a origem dos recursos para o pagamento sendo responsabilidade do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Cidadania³³. O cadastro dos cidadãos para o recebimento do auxílio-emergencial foi feito através dos registros já constantes do Cadastro Único (CadÚnico) e daqueles realizados através de um site e um aplicativo para telefones celulares criados exclusivamente para esse fim. Em agosto de 2020, o auxílio-emergencial já havia beneficiado diretamente mais de 66 milhões de pessoas e, se contabilizado o número de integrantes das famílias contempladas, mais de 126 milhões de pessoas foram alcançadas por ele, o que representa mais de 60% da população brasileira, segundo dados disponíveis no site do Governo Federal³⁴. O programa já movimentou mais de 166,4 bilhões de reais por todo o país. Tudo isso evidencia que existem meios técnicos viáveis para a implementação de programas de transferência de renda mais amplos do que os já vigentes, como o Bolsa Família.

Já em relação à capacidade política, foram verificados no período pandêmico movimentos de interlocução política sobre a efetivação da legislação em análise, que ganharam um escopo muito maior devido à situação emergencial na qual o país foi inserido. Como exemplo disso, podemos destacar a Carta elaborada por 26 governadores, em 25 de março de 2020, e remetida ao Governo Federal com uma série de reivindicações, dentre elas, uma que tratava diretamente da Lei 10.835/04, e requeria:

Adoção de outras políticas emergenciais capazes de mitigar os efeitos da crise sobre as parcelas mais pobres das nossas populações, principalmente no tocante aos impactos sobre o emprego e a informalidade, avaliando a aplicação da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania, a fim de propiciar recursos destinados a amparar a população economicamente vulnerável;³⁵

³³ Auxílio Emergencial 2021. **Caixa Econômica Federal**. 2021. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>. Acesso em: 17 set. 2021.

³⁴ Auxílio Emergencial chega a 60% da população brasileira. **Gov.br**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira>. Acesso em: 27 out. 2020.

³⁵ Coronavírus: governadores pedem aplicação de lei que prevê renda básica para todos os brasileiros. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/coronavirus-governadores-pedem-aplicacao-de-lei-que-preve-renda-basica-para-todos-os-brasileiros.ghtml>. Acesso em: 27 out. 2020.

Além disso, Projetos de Lei abordando a Lei nº 10.835/04 foram apresentados por diferentes políticos do Congresso Nacional. Estes projetos serão apresentados adiante neste estudo, mas de plano já evidenciam incremento na capacidade política envolta na política da Renda Básica de Cidadania, que há anos permanecia ignorada.

Cabe agora evidenciar como a pandemia da COVID-19 pode ser encarada como evento deflagrador da mudança de cenário que trouxe novamente à baila a Renda Básica de Cidadania.

2. A CRISE GERADA PELA COVID-19

2.1 Os impactos em uma economia já fragilizada

No final do ano de 2019, o mundo teve seu primeiro contato com uma doença que mudaria completamente seus rumos. Um novo coronavírus, denominado Covid-19, começou a se propagar entre seres humanos e, em questão de meses, fez-se presente em praticamente todos os países do planeta.

Sua alta transmissibilidade rapidamente se tornou um problema muito maior do que o previsto inicialmente. O descontrole da doença demandou respostas rápidas e incisivas dos governos nacionais, que buscavam das mais diversas formas impedir o colapso de seus sistemas de saúde. Como resultado, foram necessárias inúmeras medidas que afetaram duramente a produção econômica e os hábitos sociais mais comuns, limitando o exercício de atividades produtivas e a circulação de pessoas.

Pouco mais de um ano após a decretação de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), oficializada no dia 11 de março de 2020, é possível verificar a dimensão da tragédia que a doença ocasionou. Foram milhões de vidas perdidas, empregos desfeitos, empresas falidas e famílias despedaçadas.

No Brasil, a triste situação apresenta contornos singulares que aumentam as incertezas para o futuro, desafiando políticos, cientistas e pesquisadores a vislumbrarem soluções urgentes, tão inéditas quanto a crise que enfrentamos.

Somada à grave situação da saúde pública nacional, que enfrentou momentos de colapso, apresenta-se uma forte retração econômica, responsável por gerar um número alarmante de desempregados e por colocar milhares de pessoas em condições de pobreza e extrema pobreza. As dificuldades para conter a Covid-19, patógeno bem diferente daqueles que causaram as epidemias recentes, prolongam a duração da pandemia, o que agrava ainda mais o quadro socioeconômico nacional. A perspectiva negativa é ressaltada por pesquisadores da área econômica:

A inexistência de remédios ou vacinas impôs, como forma de controle da pandemia, o chamado isolamento social, cujas consequências econômicas têm sido a paralisação das atividades produtivas de bens e serviços, o que tem gerado uma forte retração do PIB mundial e, particularmente, do Brasil. E como bem se sabe, a recessão em 2020 trará impactos social de grande monta, com o aumento do desemprego, da desigualdade social e da pobreza.³⁶

O cenário é extremamente desafiador para o Brasil, visto que nos últimos anos a desempenho econômico do país enfrentou períodos de recessão e esteve abaixo das perspectivas. Antes mesmo do advento da pandemia, as expectativas econômicas já não eram animadoras. Projeções iniciais para o ano de 2020 estimavam um crescimento de 2,5% para economia brasileira, e já eram revistas para baixo.³⁷

Considerando os impactos da Covid-19, o Relatório FOCUS, elaborado pelo Banco Central³⁸, apontava uma queda do PIB de 5,11%, o que caracterizaria um cenário de depressão econômica.³⁹ Previsões como essa são alarmantes, uma vez que, superados os impactos epidemiológicos da pandemia, o país ainda deverá enfrentar suas duras consequências socioeconômicas.

³⁶ ARAÚJO, Clayton Vinicius Pegoraro de; JÚNIOR, Álvaro Alves de Moura; KÖLLING, Gabrielle Jacobi; SOBRINHO, Raphael José Bicudo Pereira. **A COVID-19 e a economia brasileira em depressão**. Revista Estudos e Negócios Academics, v. 1, n. 1, jan. 2021. Disponível em: <http://portalderevistas.esags.edu.br:8181/index.php/revista/article/view/14>. Acesso em: 14 mar. 2021. p.15

³⁷ Ibidem, p.15.

³⁸ Boletim Focus. **Banco Central do Brasil**. 14 set 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/11092020>. Acesso em: 14 mar 2021.

³⁹ ARAÚJO, Op. Cit., p.16.

Para elucidar o que significaria uma depressão econômica para o futuro nacional, vale destacar a visão Keynesiana sobre a matéria. Como bem exposto por Araújo *et al* (2021), o renomado economista diferencia a recessão da depressão, definindo a recessão como situações que não retiram a economia de sua trajetória de crescimento de longo prazo, com agentes e governos reagindo dentro de padrões conhecidos⁴⁰, enquanto a depressão se constituiria da seguinte forma:

Por outro lado, quando ocorrem recessões bruscas, acompanhadas de drásticas taxas de desemprego e agudas contrações do crédito, por algum tempo, a economia desliza da normalidade da sua trajetória de crescimento de longo prazo para a anormalidade da depressão, onde os agentes paralisam ou adiam suas decisões por desconhecerem os parâmetros da nova situação.⁴¹

O contexto de profunda crise econômica tem como consequência o fechamento de inúmeras vagas de trabalho formal. Ainda assim, os mais impactados com a pandemia são aqueles que laboram na informalidade. Esse grande contingente de brasileiros teve suas atividades de trabalho inviabilizadas devido ao risco de contágio da Covid-19, sendo colocados à mercê de ações emergenciais do governo, visto que não gozam da seguridade social vinculada ao emprego formal.

Com a paralisação das atividades produtivas, muitos trabalhadores informais perderam seu sustento e muitas empresas demitiram seus funcionários, sendo que boa parte delas, inclusive, deixou de existir ou atuar em território nacional. Como consequência, espera-se um crescimento na taxa de informalidade, que no segundo semestre de 2020 já estava em 40,8%.⁴²

A amplitude do problema pode ser melhor compreendida através da análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Um estudo sobre os impactos da Covid-19 e das medidas de isolamento subsequentes ocorridas no mês de março de 2020, momento em que o

⁴⁰ ARAÚJO, Clayton Vinicius Pegoraro de; JÚNIOR, Álvaro Alves de Moura; KÖLLING, Gabrielle Jacobi; SOBRINHO, Raphael José Bicudo Pereira. **A COVID-19 e a economia brasileira em depressão**. Revista Estudos e Negócios Academics, v. 1, n. 1, jan. 2021. Disponível em: <http://portalde revistas.esags.edu.br:8181/index.php/revista/article/view/14>. Acesso em: 14 mar. 2021, p.16.

⁴¹ *Ibidem*, p.16.

⁴² COSTA, Simone da Silva. **Pandemia e desemprego no Brasil**. Revista de Administração Pública [online], v. 54, n. 4, p. 969-978, jul. - ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200170>. Acesso em: 16 mar. 2021, p. 975.

vírus foi detectado em território nacional e se tornou um problema epidemiológico, identificou importantes nuances do problema no mercado de trabalho.⁴³

No período imediatamente após a determinação das primeiras medidas de isolamento social, através do contraste da situação dos trabalhadores antes da crise (último trimestre de 2019) e no início dela (março de 2020 ou, mais especificamente, sua segunda quinzena), constatou-se que em março de 2020 cerca de 15% dos ocupados no último trimestre de 2019 perderam a sua ocupação e transitaram para o desemprego ou para a inatividade econômica, representando “de 4-5 pontos percentuais (p.p.) acima do observado no período correspondente nos dois anos anteriores”.⁴⁴

A observação do impacto nas atividades laborais levando em conta aspectos de sexo, cor, idade, escolaridade, jornada de trabalho e posição no espectro de distribuição de salários demonstraram o quão assimétricos foram os prejuízos ocasionados pela doença e pelas medidas de contenção dela. Houve um incremento significativo nas discrepâncias já existentes entre os historicamente mais vulneráveis em nossa sociedade e os que gozam de posição privilegiada, sendo evidente que aqueles sofreram o maior ônus da pandemia. Como exemplos, podemos destacar a situação dos jovens e mulheres, que apresentaram 20% mais chances de perderem seus empregos no início da crise, sendo especialmente grave a situação das mulheres que sofreram um aumento de 7-8 p.p. nas chances de perderem seus empregos. Além disso, verificou-se que a proporção de pretos e pardos que perderam o emprego está sempre acima da média, e que possuir ensino médio incompleto ou menos escolaridade do que isso significa uma chance 15% maior de perder o emprego ou transitar para fora da força de trabalho.⁴⁵ Também tiveram perdas significativas de trabalho os trabalhadores com jornada parcial, os informais e aqueles com menores salários.⁴⁶

Torna-se, portanto, evidente a velocidade com que a pandemia abalou o mercado de trabalho brasileiro, comprometendo a economia de muitos indivíduos e famílias, especialmente aqueles que estavam em posição de vulnerabilidade social e econômica. Essa

⁴³ BARBOSA, Ana Luisa Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. **Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: Ampliação de desigualdades já existentes?**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, jul. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10186>. Acesso em: 16 mar. 2021, p. 56.

⁴⁴ *Ibidem*, p.58.

⁴⁵ *Ibidem*, p.58.

⁴⁶ *Ibidem*, p.61.

ruptura do estilo de vida da população, de sua forma habitual de subsistência e produção de valor econômico, escancarou novamente desigualdades que há muito tempo parecem normalizadas em nossa sociedade.

2.2 O agravamento da insegurança alimentar

O desgaste socioeconômico promovido pela pandemia de Covid-19 tem sido tão alarmante que o retrocesso por ela gerado reavivou um problema que há muito tempo não se destacava no contexto brasileiro, a fome. Nesse ponto, como na crise vinculada à economia, o que ocorre é o agravamento de uma tendência que já se verificava no Brasil, até porque não é outra a conclusão que se extrai dos recentes resultados obtidos através da Pesquisa de Orçamentos Familiares⁴⁷ (POF 2017-2018) que demonstraram uma elevação da prevalência da insegurança alimentar (IA) no país para 36,1%, além de evidenciarem a situação de 3,1 milhões de famílias, que vivenciaram naquele período a experiência da fome.⁴⁸

Com o impacto da crise sanitária, a situação que já era extremamente difícil para muitos brasileiros se tornou ainda mais desesperadora. Em inquérito⁴⁹ datado em 25 de agosto de 2020, o Fundo das Nações Unidas para a Infância destacou o impacto da pandemia para as famílias brasileiras com crianças e adolescentes. Dentre os dados obtidos, 21% dos entrevistados que residiam com crianças e adolescentes informaram que passaram por momentos em que os alimentos acabaram e não havia mais dinheiro para reposição, enquanto 6% afirmaram ter deixado de fazer uma refeição por falta de dinheiro, com maior prevalência dessas situações nas regiões Norte, Nordeste, e nas famílias de menor renda.⁵⁰

⁴⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da segurança alimentar no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em: 16 mar 2021.

⁴⁸ BERNARDES, Milena Serenini; CAMARGO, Daniele Flaviane Mendes; CORRÊA, Ana Maria Segall; FRANCISCO, Priscila Maria Stolses Bergamo; MARÍN-LEON, Letícia; SOUZA, Bruna Fernanda do Nascimento Jacinto de; VIEIRA, Valéria Cristina Ribeiro. **(In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas.** *InterAmerican Journal of Medicine and Health*, v. 4, 7 Fev 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.160>. Acesso em: 17 mar. 2021. p.3.

⁴⁹ Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Impactos primários e secundários da COVID-19 em Crianças e Adolescentes.** IBOPE Inteligência, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/9966/file/impactoscovid-criancas-adolescentes-ibope-unicef-2020.pdf>. Acesso em: 16 mar 2021.

⁵⁰ BERNARDES, Op. Cit., p.3.

Esse processo de elevação do número de pessoas em condição de insegurança alimentar viola frontalmente o direito humano à alimentação adequada. Como explicam Bernardes *et al* (2021), tal direito compreende dois aspectos: o dos direitos à alimentação adequada e o de estar livre da má nutrição e da fome.⁵¹ A insegurança alimentar pode ser compreendida como uma situação de vida na qual “as pessoas não têm acesso econômico, social e físico adequado a quantidades suficientes de alimentos seguros e nutritivos para o crescimento e desenvolvimento normais e uma vida ativa e saudável”.⁵² A constatação da existência de cidadãos brasileiros vivendo essa insegurança demonstra o fracasso no cumprimento das normas da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que estabelece princípios, diretrizes e objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

2.3 A crise como evento focalizador

Diante desse cenário de profunda recessão econômica, já indicando sinais de depressão, de agravamento de desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas e de retrocessos em conquistas históricas, como o ressurgimento da fome como ameaça a milhares de cidadãos brasileiros, faz-se necessário pensar novas soluções.

Cabe destacar que os problemas sociais e econômicos que se passaram a enfrentar com maior ímpeto após a deflagração da pandemia, como já expresso, não são novos, mas receberam especial atenção devido ao seu repentino e inesperado agravamento, somado à uma crise sanitária sem precedentes.

Nesse sentido, é elucidativo o estudo da Fundação Getúlio Vargas, feita por Brasil, Capella e Ferreira (2021), sobre a possível definição da pandemia da COVID-19 como um evento focalizador.⁵³ Os autores realizaram uma análise dos efeitos da pandemia através do

⁵¹ BERNARDES, Milena Serenini; CAMARGO, Daniele Flaviane Mendes; CORRÊA, Ana Maria Segall; FRANCISCO, Priscila Maria Stolses Bergamo; MARÍN-LEON, Letícia; SOUZA, Bruna Fernanda do Nascimento Jacinto de; VIEIRA, Valéria Cristina Ribeiro. **(In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas**. *InterAmerican Journal of Medicine and Health*, v. 4, 7 Feb 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.160>. Acesso em: 17 mar. 2021, p.2.

⁵² *Ibidem*, p.2.

⁵³ BRASIL, Felipe Gonçalves, CAPELLA; Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira**.

arcabouço teórico desenvolvido por John Kingdon e Thomas Birkland. Partindo do modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon, ressaltam o potencial que desastres e crises de alta magnitude possuem para mobilizar a atenção da sociedade e do governo de forma rápida e precisa, concentrando a atenção dos formuladores de políticas públicas.⁵⁴ Justamente por possuírem tais características, esses eventos se incluem naquilo que Kingdon denominou como eventos focalizadores.⁵⁵ No modelo dos múltiplos fluxos, estão atrelados à definição dos problemas, cujo papel pode ser mais bem compreendido pela síntese abaixo:

Aqui é útil lembrar o esquema geral em que o conceito de eventos focalizadores está inserido no modelo de múltiplos fluxos: mudanças na agenda governamental são o produto da convergência de três elementos (ou fluxos), isto é, problemas, soluções e contexto político. Dito de forma simplificada, problemas são ideias sobre as questões mais relevantes para uma sociedade, soluções são ideias sobre como lidar com as questões e contexto político envolve o ciclo eleitoral, a opinião pública e outros fatores circunstanciais.⁵⁶

A partir dessa conceituação proposta por Kingdon, os autores adotaram o desenvolvimento da ideia de eventos focalizadores apresentada por Thomas Birkland, que por meio de seus estudos definiu tais eventos como potencialmente focalizadores, sendo cada um deles um evento único, possuindo quatro características recorrentes: “ocorrem de forma repentina e imprevista; são raros, imprevisíveis e não planejados; afetam um grande número de pessoas; o público e os membros mais informados em torno da política têm acesso à informação sobre a ocorrência do evento praticamente ao mesmo tempo”.⁵⁷

O estudo em comento então subsumiu o evento específico da COVID-19 aos critérios definidores expostos, concluindo pela classificação da pandemia como um evento focalizador. Como argumentos para tal, salientam que a pandemia da COVID-19 foi um evento repentino e imprevisto, tendo em vista as “características epidemiológicas e clínicas do novo coronavírus, da alta transmissibilidade e da rapidez na progressão do contágio em escala global”⁵⁸ bem como:

Revista de Administração Pública [online], v. 55, n. 3, p. 644-661, mai. – jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 16 ago. 2021. p.645.

⁵⁴ Ibidem, p. 651.

⁵⁵ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246), p.227.

⁵⁶ BRASIL, Op. Cit., p.651.

⁵⁷ Ibidem, p.652.

⁵⁸ BRASIL, Felipe Gonçalves, CAPELLA; Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira.**

se apresentou de forma arrebatadora, espalhando-se velozmente e atingindo um grande número de pessoas ao redor do país, gerando situações de emergência inesperadas, imprevisíveis, requerendo ações rápidas de controle tratamento e prevenção não planejadas em nenhum dos diversos setores atingidos.⁵⁹

Perante a influência do evento focalizador da pandemia da COVID-19, as atenções foram direcionadas para a contenção dos graves impactos sociais e econômicos, sendo aberta uma janela de oportunidade para criação e reformulação de políticas públicas. Tal janela, por sua vez, constitui oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam soluções, chamando atenção para os problemas que consideram especiais.⁶⁰ Uma das vertentes dessas soluções, a qual se pretende analisar no presente estudo, traz como alternativa de resposta às mazelas geradas pela pandemia a elaboração e implementação de programas de transferência de renda abrangentes, capazes de assegurar a dignidade humana nesse momento tão desafiador.

Vale frisar que o Brasil já apresenta diversas políticas públicas relevantes, que mesmo perante o desafio de garantir diversos direitos à população de um país de proporções continentais, apresentam impactos positivos para grande parcela da população que vive em condições desprivilegiadas. Como exemplos podemos destacar o Sistema Único de Saúde (SUS), principal ferramenta do Brasil no combate aos efeitos epidemiológicos da pandemia, e o Programa Bolsa Família, responsável por auxiliar milhares de famílias que vivem em situações precárias.

O próprio Bolsa Família, com seus aspectos positivos e negativos, pode ser observado como um precursor dos programas de transferência de renda que hoje se discutem no Brasil. Efeitos positivos foram obtidos através dele, em especial no período anterior à crise econômica de 2014, com a própria questão da fome sendo por ele impactada. Em estudo realizado em município do Nordeste brasileiro com famílias que viviam em situação de pobreza ou extrema pobreza entre 2011-2014, um desses efeitos foi observado. Através dele, constatou-se que 24,5% das famílias que viviam em situação de insegurança alimentar

Revista de Administração Pública [online], v. 55, n. 3, p. 644-661, mai. – jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 16 ago. 2021, p.653.

⁵⁹ Ibidem, p.653.

⁶⁰ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246). p. 236.

migraram para uma condição de segurança alimentar. Além disso, observou-se que, sem o benefício concedido pelo Programa Bolsa Família, 10% dessas famílias não teriam alcançado tal condição.⁶¹

A partir desse contexto de risco social elevado, urge entre estudiosos o clamor para que o governo brasileiro adote posturas proativas para o enfrentamento das consequências da pandemia. Essa construção teórica encontra exemplo no seguinte trecho:

O desafio que se apresenta para os países exige uma estratégia que vai muito além da injeção de liquidez na economia e da ajuda emergencial de recursos monetários aos mais vulneráveis, em curto prazo. A situação requer a formulação e a execução de uma política de desenvolvimento econômico voltada ao pós-pandemia, ou seja, em longo prazo. A crise revelou as fragilidades da economia brasileira, que se baseia na austeridade, na desindustrialização, no trabalho informal, na especialização da produção de bens primários para exportação, e que tem como principal comprador de *commodities* a China, onde se iniciou a epidemia.⁶²

Portanto, percebe-se que a crise ocasionada pela pandemia de Covid-19 constitui um grande desafio para o Brasil, tanto no curto quanto no longo prazo. Diante da tragédia social que temos enfrentado, tornou-se essencial discutir novas alternativas e soluções para os problemas de nossa nação, tanto os antigos, que hoje se aprofundam, quanto os vários novos que surgiram em 2020. Uma dessas alternativas, o desenvolvimento de um programa de Renda Básica baseado na Lei nº 10.835/04, pode ser melhor compreendida através da exploração do conceito que a reveste.

3. A RENDA BÁSICA

3.1 Raízes do conceito

⁶¹ BERNARDES, Milena Serenini; CAMARGO, Daniele Flaviane Mendes; CORRÊA, Ana Maria Segall; FRANCISCO, Priscila Maria Stolses Bergamo; MARÍN-LEON, Letícia; SOUZA, Bruna Fernanda do Nascimento Jacinto de; VIEIRA, Valéria Cristina Ribeiro. **(In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas**. InterAmerican Journal of Medicine and Health, v. 4, 7 Fev. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.160>. Acesso em: 17 mar. 2021. p.3.

⁶² COSTA, Simone da Silva. **Pandemia e desemprego no Brasil**. Revista de Administração Pública [online], v. 54, n. 4, p. 969-978, jul. - ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200170>. Acesso em: 16 mar. 2021. p.970.

Apesar do acaloramento atual acerca da aplicação de um programa de Renda Básica como resposta a grave crise social e econômica impulsionada pela pandemia de Covid-19, as ideias que basearam tais hipóteses remetem a séculos atrás.

Credita-se a Thomas More a autoria de uma das obras mais antigas na qual, ainda de forma bastante abstrata, porém inovadora e polêmica, apresentava-se aos leitores a defesa da distribuição incondicional de riquezas como forma de sanar um dos grandes males da sociedade, a miséria. Em “Utopia”, livro publicado em 1516, More se qualificou como um dos inauguradores dessa ideia simples que ganha cada vez mais destaque nas discussões sobre políticas públicas de distribuição de renda.⁶³

Tempos depois da publicação da clássica obra do autor inglês, muitos outros autores buscaram esmiuçar a ideia de distribuição de uma renda básica. Dentre os pensadores que se debruçaram sobre a matéria, importa salientar a contribuição de Thomas Paine, autor até hoje influente na ciência política e em áreas correlatas.⁶⁴ Conforme destacam Souza e Knoerr (2020), em sua obra denominada “Justiça Agrária”, Paine, inspirado pelos postulados do direito natural, expôs o argumento de que a terra não possuía proprietários privados, de modo que, no início da civilização, a terra era de todos, que se organizavam para dela extrair o necessário para a subsistência e, com o passar do tempo “os homens foram se apropriando desse patrimônio da humanidade e, assim, privatizaram aquilo que sempre foi público. Ao fazê-lo, o homem dedicou-se a obter proventos da terra e utilizar-se deles para a acumulação de riqueza”.⁶⁵

Para Paine, foi justamente esse comportamento que originou o que hoje denominamos pobreza, já que ela não existiria no estado natural e seria consequência da privatização da propriedade. Perante a problemática que analisava, o autor sugeria algumas soluções, dentre elas a tributação das terras produtivas e a reunião das riquezas obtidas em um fundo, já que, mesmo integrando a propriedade privada de seu proprietário, ainda representava um patrimônio público, que por tal razão deveria ser revertido em benefícios para toda a

⁶³ ALMINO, João. Prefácio. *In*: MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

⁶⁴ SOUZA, Gabriel Vieira de; KNOERR, Fernando Gustavo. **A renda básica estará no Estado Pós-COVID-19?** Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 37, p. 415-435, 21 set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v15i37.256>. Acesso em: 07 mar. 2021. p.420.

⁶⁵ *Ibidem*, p.420.

coletividade, e a tributação da herança sobre a terra, pois “se no estado natural a terra não tem proprietários privados, muito menos a mesma poderia ser transmitida hereditariamente pelo motivo da morte do “proprietário””.⁶⁶

A ideia de Paine era que toda a riqueza advinda da tributação das terras e da sua transmissão hereditária fosse revertida para um fundo, que distribuiria seu valor para todos os cidadãos. Assim, em 1797, o autor já defendia uma Renda Básica Universal. Pautado no Jusnaturalismo, Paine não buscava o fim do sistema capitalista, mas sim uma forma de amenizar suas mazelas, sendo pertinente a seguinte observação:

Ressalte-se que o pensamento de Paine não conflitava com a existência da propriedade privada, mas buscava solucionar sua permanência com a desigualdade social gerada pelo acúmulo capitalista. Preservava o fundamento do capitalismo, a produção gerada pela propriedade privada, mas, por outro lado, entendia como justa uma tributação progressiva sobre quem possuía mais para auxiliar quem possuía menos e, para isso, fundamentava-se em um raciocínio oriundo do jusnaturalismo.⁶⁷

Nessa mesma linha, como observa Sonilde Kugel Lazzarin (2020), em 1848, Charles Fourier publicou a obra “Solução do Problema Social” na qual defendia o direito de todas as pessoas a um mínimo garantido de subsistência, visto que a civilização retira de parte da população a possibilidade de se utilizar dos bens naturais para garantir a sua sobrevivência, sanando as necessidades mais básicas da biologia humana, como a fome. Esse direito por ele defendido teria, portanto, caráter indenizatório.⁶⁸ No mesmo ano, John Stuart Mill também abordou a ideia, na segunda edição de seu livro “Princípios da Economia Política”⁶⁹.

A teorização sobre programas de Renda Básica se aprofundou no século XIX, com expoentes do cenário econômico se manifestando sobre o tema, como Milton Friedman e James Tobin. A efervescência desse debate nesse momento histórico se evidencia justamente por reunir agentes com ideais tão distintos. Enquanto Friedman era monetarista e foi

⁶⁶ SOUZA, Gabriel Vieira de; KNOERR, Fernando Gustavo. **A renda básica estará no Estado Pós-COVID-19?** Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 37, p. 415-435, 21 set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v15i37.256>. Acesso em: 07 mar. 2021, p.421.

⁶⁷ Ibidem, p.421.

⁶⁸ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil.** Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020, p.66.

⁶⁹ Ibidem, p.66.

conselheiro do presidente americano Ronald Reagan, Tobin se identificava com o keynesianismo e foi conselheiro de outro presidente americano, John F. Kennedy.⁷⁰

Estes dois laureados com o Prêmio Nobel de Economia desenvolveram visões distintas para o debate. Friedman, em sua obra “Capitalism and Freedom”, apresentou a ideia de um imposto de renda negativo. Esse imposto serviria como ferramenta governamental para, dentro de um sistema de Renda Básica condicional, garantir um nível mínimo de renda a cada cidadão, de modo que tal benefício seria gradualmente reduzido à medida que a renda do indivíduo fosse aumentando. Em outras palavras salienta José Paulo Zeetano Chahad (2020):

Colocado de outra forma o imposto de renda negativo seria um imposto progressivo sobre a renda dos indivíduos, onde aquelas com rendimentos sobre um determinado valor receberiam pagamentos suplementares do governo, em lugar de pagar impostos ao governo¹⁰. Para Friedman um imposto dessa natureza seria o único instrumento que poderia substituir todo sistema de Welfare State americano, com a vantagem de superar todas as ineficiências administrativas nele contidas.⁷¹

James Tobin, por sua vez, defendia em diversos artigos, desde 1965, uma renda mínima mais abrangente do que aquelas existentes à época. Sua proposta era de um pagamento automático a todos os cidadãos, constituindo um abono universal com a possibilidade de conversão em dedução fiscal.⁷² O autor argumentava que era necessária a eliminação da pobreza para que fossem reduzidas as desigualdades sociais, destacando a distribuição de uma renda mínima como instrumento para alcançar tal objetivo. Tamanha era sua confiança na proposta, que formulou uma máxima na qual, segundo ele, “chegara um tempo onde a “renda básica prevalecerá””.⁷³

As ideias desses renomados autores serviram de inspiração para os atuais conceitos e propostas de Renda Básica. Dentre as postulações modernas sobre o tema, uma definição bastante objetiva do que seria a renda básica pode ser encontrada na obra de Phillippe Van Parijs, professor de ciências econômicas, políticas e sociais da Universidade Católica de Louvain e um dos fundadores da BIEN (*Basic Income Earth Network*). Nela, a Renda Básica

⁷⁰ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia**: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020, p.66.

⁷¹ CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia**: subsídios para o debate. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021. p.156.

⁷² LAZZARIN, Op. Cit., p.66.

⁷³ CHAHAD, Op. Cit., p.156.

Universal é definida como “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”.⁷⁴

Segundo a postulação teórica por ele estabelecida, tal benefício deveria ser pago em dinheiro, sem limitações em relação ao que poderia ser adquirido e nem sobre a forma de emprego dessa renda⁷⁵. Uma renda básica seria paga de maneira regular, e não em prestação única, com a responsabilidade sobre seu pagamento recaindo sobre uma comunidade política, compreendida para além das delimitações de um Estado-Nação, podendo ser financiada por frações dessas entidades políticas, como províncias ou comunidades, ou até mesmo por unidades políticas supranacionais⁷⁶. Seus beneficiários seriam os membros dessa comunidade, podendo ser definidos por concepções de filiação mais ou menos abrangentes, que estabeleceriam critérios operacionais específicos para enquadrar os estrangeiros, as crianças, os pensionistas e os internos⁷⁷. Todos receberiam o benefício individualmente e com o mesmo valor, independentemente da unidade familiar na qual estivessem inseridos, não sendo necessária a verificação de situação financeira ou demonstração de trabalho⁷⁸.

Pautada no arcabouço teórico desenvolvido por Van Parijs, foi sancionada no Brasil, ainda em 2004, a Lei nº 10.835, de autoria do então Senador Eduardo Suplicy, que instituiu a Renda Básica de Cidadania⁷⁹, positivando no ordenamento jurídico nacional o direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos a receberem, anualmente, um benefício monetário, não importando sua condição socioeconômica.

Apesar da identificação da lei brasileira com a obra de Van Parijs, é perceptível que ainda persistem limitações teóricas sobre o que seria uma Renda Básica Universal,

⁷⁴ VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica**: renda mínima garantida para o século XXI?. Revista Estudos Avançados, São Paulo: Instituto de estudos Avançados/USP, v. 14, n. 40, p. 179-210, set./ dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000300017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 nov. 2020. p. 179.

⁷⁵ Ibidem, p. 180.

⁷⁶ Ibidem, p.180.

⁷⁷ Ibidem, p. 182.

⁷⁸ Ibidem, p. 184.

⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm#:~:text=Institui%20a%20renda%20b%C3%A1sica%20de,Art. Acesso em: 22 out. 2020.

caracterizando um primeiro obstáculo para sua aplicação. Nesse sentido, faz-se pertinente a ressalva de José Paulo Zeetano Chahad (2020):

Existe um reconhecimento na literatura que há uma dupla falha no entendimento da matéria: a falta de uma definição unificada, e a inexistência de um arcabouço metodológico consagrado para tratar da RBU. Desta forma, a bibliografia fornece definições variadas, heterogêneas, refletindo diferenças no enfoque, e inexistência de arcabouço conceitual minimamente homogêneo.⁸⁰

Perante as falhas destacadas, Chahad salienta que, mesmo sendo amplo o espectro de definições que se apresentam na literatura, “há três princípios que são aceitos quase unanimemente por todos (ou então aceito pela ampla maioria dos especialistas em RBU): (i) A necessidade de alcançar uma vasta parte da sociedade; (ii) Deve ser oferecida sem qualquer condicionalidade; e (iii) Deve ser paga em dinheiro”.⁸¹

Principalmente por estes três pontos majoritariamente aceitos pelos estudiosos do tema, a Renda Básica Universal tem ganhado atenção nas discussões sobre alternativas para combater os graves efeitos sociais e econômicos sentidos pela sociedade brasileira em decorrência da pandemia de Covid-19. Partindo deles, pesquisadores têm elaborado argumentos favoráveis e contrários a adoção da medida.

3.2 Argumentos favoráveis à Renda Básica Universal

Dentre os argumentos favoráveis mais recorrentes, Chahad destaca os seguintes: uma Renda Básica Universal contribuiria para a redução da pobreza, representando um novo modelo de distribuição de renda; seria mais facilmente administrável do que os programas de proteção social já existente, por ser incondicional; contribuiria para a eliminação do estigma dos programas sociais onde há condicionalidades e, ainda, serviria como uma ferramenta poderosa para combater o desemprego tecnológico, que hoje também se apresenta como um grande risco para a sustentabilidade do sistema econômico.⁸²

⁸⁰ CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia**: subsídios para o debate. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021, p.140.

⁸¹ *Ibidem*, p.140.

⁸² CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia**: subsídios para o debate. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021, p.141.

A Renda Básica é defendida como uma forma eficaz de proteção social. Nesse sentido, tem-se como conceito adequado para a definição de proteção social aquele desenvolvido por Robert Castel, na sua obra “A Insegurança Social. O que é ser protegido?”, cujo teor é sintetizado por Sonilde Kugel Lazzarin (2020):

De acordo com o autor, ser protegido não é viver na certeza de poder controlar todos os riscos da vida, mas viver cercado de sistemas de segurança que são construções complexas e frágeis que trazem em si riscos de falhar e de decepcionar as expectativas que suscitaram. A segurança e a insegurança estão relacionadas com os tipos de proteções que uma sociedade garante ou não garante de maneira adequada.⁸³

A ausência da proteção social resulta em uma condição que foi denominada por Castel como insegurança social. Ressalta Lazzarin que estar nessa situação de vida significaria não apenas um estado de pobreza econômica, mas também de desmoralização e de dissociação social. A insegurança persistente dissolveria os laços sociais dos indivíduos e abalaria suas estruturas psíquicas.⁸⁴ Essa lógica pode ser compreendida da seguinte forma:

Estar em uma insegurança permanente é não poder controlar o presente, nem antecipar positivamente o futuro, é a chamada *imprevidência* das classes populares, uma luta diária pela sobrevivência, é a *desassociação social* ao invés da *coesão social*, exatamente como ocorria com os proletários do século XIX, condenados a uma precariedade permanente, que era também uma insegurança permanente por falta de ter o mínimo controle sobre o que lhes acontecia. Significa que a propriedade definia os sujeitos que detinham a segurança civil e social.⁸⁵

Por muito tempo, a resposta para essa grave situação foi a proteção social advinda das relações de trabalho. As proteções sociais ao trabalho criaram para os indivíduos um novo tipo de propriedade, a propriedade social, o que fez com o que o trabalho deixasse de ser apenas uma relação comercial e passasse a constituir um emprego, gerando garantias como o salário mínimo e o direito à aposentadoria.⁸⁶ As relações de emprego assumiram a tarefa de amenizar a insegurança social, pois “A condição salarial permite o controle do presente e o

⁸³ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia**: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020. p.9.

⁸⁴ Ibidem, p.11.

⁸⁵ Ibidem, p.11.

⁸⁶ Ibidem, p.11.

planejamento do futuro. Em uma sociedade salarial, a imensa maioria dos assalariados tem acesso à cidadania social a partir do estatuto do trabalho”.⁸⁷

Entretanto, com as grandes mudanças observadas nas últimas décadas nas relações de trabalho, o emprego como forma de proteção social foi perdendo a sua eficácia. Conseqüentemente, é visível hodiernamente a elevação da pobreza e da miséria, em muito impulsionada pela crise da Covid-19, mas que já se apresentava por outros fatores, como o desemprego e a flexibilização de direito trabalhistas. Assim, percebe-se que as proteções sociais não têm acompanhado as mudanças da sociedade, deixando desamparada a parcela da população que não mais se encaixa nos moldes de seguridade social estabelecido. Por tais razões, surge o alerta:

O sistema continua vinculado largamente ao trabalho; no entanto, como referido, o desemprego, a fragmentação das relações de trabalho e formas atípicas de emprego, subcontratos, trabalho em rede, entre outros, ocasionam, de um lado, a redução da população ativa por razões demográficas e o prolongamento da expectativa de vida, e, de outro lado, desestabilizam o financiamento do sistema. Por tal motivo, é imperioso fazer uma reconfiguração das proteções sociais, um novo referencial de proteções diferente daquele da propriedade social caracterizada pela hegemonia das proteções fundadas no trabalho.⁸⁸

Essa crise da seguridade social advinda do trabalho tem impulsionado pesquisadores a propor novas soluções para as mazelas advindas da insegurança social. Argumenta-se que “O papel do Estado deve ser reinventado. Ainda que não tivesse ocorrido uma pandemia, não é mais possível atrelar a Seguridade Social ao trabalho, simplesmente porque não haverá mais trabalho para todos”.⁸⁹ Assim, seguindo essa linha de raciocínio que defende a formulação de programas abrangentes de Renda Básica, pelos argumentos já expostos, Lazzarin conclui que “É preciso deslocar a discussão sobre a proteção social do emprego para a renda. Essa é a nova questão social, a qual exigirá uma refundação do modelo de Estado social, um novo pacto social”.⁹⁰

A incondicionalidade das propostas de Renda Básica a vinculação do beneficiário a um trabalho formal, somada a dispensa da verificação da situação financeira daqueles que receberão o benefício, serviria para eliminar outro problema dos benefícios condicionais,

⁸⁷ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)seguridade social em tempos de pandemia**: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020, p.11.

⁸⁸ Ibidem, p.16.

⁸⁹ Ibidem, p.64.

⁹⁰ Ibidem, p.64.

aquilo que foi chamado por Van Parijs como a armadilha do desemprego.⁹¹ Essa armadilha apresenta duas dimensões. A primeira se relaciona com o desestímulo causado pela perda do direito ao benefício em ocasião da contratação do beneficiário para um emprego formal. Já a segunda se vincula à lógica de que as ofertas de emprego com baixa remuneração não constituiriam vantagem maior aos contemplados com o programa de assistência social do que o benefício que já recebem por não estarem trabalhando. A implementação de um programa de Renda Básica Universal no qual o pagamento regular e confiável do benefício não fosse interrompido com a contratação para um emprego não ocasionaria tal situação, pois os riscos inerentes ao vínculo empregatício não atingiriam o direito à renda mínima. Os assistidos pelo programa estariam mais propensos a aceitar ofertas de trabalho, ainda que de baixa remuneração, pois “quer esteja trabalhando ou não, quer seja rica ou pobre, ela com certeza estará numa situação melhor quando estiver trabalhando do que quando estiver desempregada”.⁹²

Além disso, a incondicionalidade ao trabalho e a situação financeira garantiria aos indivíduos maior liberdade para decidirem os trabalhos que querem ou não exercer, estimulando a diminuição de ofertas de trabalho degradantes ou mal remunerados, pois eles não mais se apresentariam como única alternativa de subsistência para aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade social. Os próprios empregadores estariam em uma situação de desencorajamento dessas práticas, “pois é improvável que pessoas que ficariam gratas por serem demitidas constituam uma mão-de-obra escrupulosa e confiável”.⁹³

Assim, o estabelecimento de um programa capaz de garantir uma Renda Básica desvinculada das condições de trabalho e econômicas nas quais os contemplados com ela se encontrem, impulsionaria o desenvolvimento de ambientes e condições de trabalho mais favoráveis ao trabalhador, não permitindo que sua dignidade fosse mitigada em favor da produtividade ou das vantagens econômicas. Nesse sentido, ressalta Van Parijs a capacidade que os trabalhadores têm para julgarem um trabalho como trabalhos agradáveis ou degradantes:

⁹¹ VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica**: renda mínima garantida para o século XXI?. Revista Estudos Avançados, São Paulo: Instituto de estudos Avançados/USP, v. 14, n. 40, p. 179-210, set./ dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000300017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 nov. 2020. p. 186.

⁹² Ibidem, p. 187.

⁹³ Ibidem, p.186.

Quem pode determinar a diferença [entre esses dois tipos de empregos]? Não os legisladores ou burocratas, mas os trabalhadores, pois pode-se acreditar que estes sabem muito mais do que aquilo que é sabido “nos altos escalões” sobre as incontáveis facetas do trabalho que realizam ou pensam em aceitar. Eles têm o conhecimento que os capacitaria a estar fazendo a distinção, mas nem sempre têm o poder para fazê-lo, principalmente se possuem qualificações pouco valorizadas ou mobilidade limitada. Uma renda básica não condicionada à realização de um trabalho dá poder de barganha ao mais fraco de uma maneira que uma renda garantida condicionada ao trabalho não dá. Dito de outro modo, a não-condicionalidade ao trabalho é um instrumento-chave para impedir que a não-condicionalidade à situação financeira leve à proliferação de empregos desagradáveis.⁹⁴

3.3 Argumentos contrários à Renda Básica Universal

Em oposição aos argumentos defendidos por aqueles que veem a Renda Básica como uma proposta de solução efetiva para o combate das desigualdades socioeconômicas e dos efeitos negativos do desemprego, seus críticos apresentam argumentos que questionam a ideia, especialmente sob a ótica econômica. Chahad (2020) sintetiza que, dentre os argumentos desfavoráveis à adoção de uma Renda Básica Universal, os mais enfaticamente defendidos são: a Renda Básica Universal é muito custosa e necessitaria uma remodelação total nos atuais sistemas de proteção social; ela promoveria um desincentivo ao trabalho, inibiria a procura por emprego e sua implementação teria potencial para gerar inflação.⁹⁵

O contraponto desenvolvido em relação às propostas de Renda Básica se fundamenta, em grande parte, na ideia de que sua implementação só seria possível com altíssimos custos, ultrapassando os gastos com proteção social já realizados. Essa elevada exigência monetária comprometeria sobremaneira os orçamentos dos países que se propusessem a adotá-la, demandando redução de gastos com programas sociais já existentes e um aumento significativo da carga tributária. Como consequência dessa situação, haveria uma relevante

⁹⁴ VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?**. Revista Estudos Avançados, São Paulo: Instituto de estudos Avançados/USP, v. 14, n. 40, p. 179-210, set./ dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000300017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 nov. 2020, p.192.

⁹⁵ CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate.** Ciência & Trópico, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021, p.144.

alteração distributiva entre os diferentes grupos de renda, algo que poderia se considerar indesejável e até mesmo politicamente inexecutável.⁹⁶

Soma-se a isso o fato de que, para alguns pesquisadores, a Renda Básica geraria um desestímulo ao trabalho, inibindo a procura por emprego. Seguindo postulação da teoria econômica convencional, alegam que:

a concessão de uma renda mínima acima do que o indivíduo ganha no mercado tende a jogá-lo para uma situação de corner solution (solução de canto), freando completamente a oferta, pelo trabalhador, de mais horas de trabalho ao mercado.⁹⁷

Nesse ponto, destaca-se a forte contraposição das argumentações favoráveis e desfavoráveis à Renda Básica Universal, pois enquanto seus defensores salientam que o benefício, desde que implementado da maneira adequada, não seria um óbice à procura por um trabalho, mas sim uma forma de sair da armadilha do desemprego, seus críticos se posicionam de forma totalmente oposta, ressaltando o potencial do mesmo benefício se tornar uma solução de canto.

Por fim, como mais um argumento desencorajador da adoção do programa, afirma-se que a Renda Básica Universal teria potencial para gerar inflação. Essa constatação deriva da ideia de que, uma vez que os mais pobres adquirissem maior poder aquisitivo eles afluiriam ao mercado consumidor, pressionando a oferta de produtos e consequentemente aumentando seus preços, visto que a oferta não é inelástica no curto prazo.⁹⁸

Aqueles que defendem a hipótese do aumento da inflação dispõem que, devido à elevação dos preços, o custo de vida também aumentaria, reduzindo os efeitos positivos da Renda Básica, uma vez que o valor recebido se transformaria em menor poder aquisitivo por parte dos beneficiários. Além disso, o efeito inflacionário também seria afetado pelo aumento da carga tributária das empresas, visto que o financiamento do programa dependeria do aumento da arrecadação estatal através da elevação de tributos.⁹⁹

⁹⁶ CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia**: subsídios para o debate. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021, p.145.

⁹⁷ *Ibidem*, p.146.

⁹⁸ *Ibidem*, p.147.

⁹⁹ *Ibidem*, p.147.

Apesar da existência de considerável volume literário acerca de impactos positivos e negativos que a implementação de uma Renda Básica Universal acarretaria, há um entrave para conclusões mais precisas. Diversos projetos baseados em teorias referentes à Renda Básica Universal já foram adotados ao redor do mundo, em diferentes dimensões e nos mais variados moldes. Entretanto, ainda não foi adotado em nenhuma região um programa de escala nacional de longa duração, que abrangesse a totalidade ou, ao menos, grande parte da população. Essa limitação faz com que grande parte dos argumentos desenvolvidos permaneça no campo teórico, carecendo de condições propícias para sua verificação empírica. Muitas das conclusões em relação ao tema se baseiam em resultados de programas de menor escala, que adotam em diferentes gradações os princípios que constituiriam plenamente uma Renda Básica Universal, como a universalidade do benefício, sua incondicionalidade ou seu repasse em dinheiro, por exemplo.

Entretanto, com a crise advinda da pandemia de Covid-19, muitos países adotaram programas de transferência de renda em larga escala, como o auxílio-emergencial no Brasil. A implementação desses programas como resposta as inúmeras consequências negativas da crise sanitária permitem que, através da análise dos seus respectivos impactos, seja possível verificar os resultados econômicos e sociais que o fornecimento dessas rendas emergenciais criou. Assim, apresenta-se uma oportunidade de estudo que ainda não era possível, permitindo que se calcule o custo-benefício de medidas de grande porte que em muito se assemelham com programas de Renda Básica Universal, fornecendo material para a verificação da ocorrência das inúmeras situações previstas no âmbito teórico.

4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

4.1 Programas de transferência de renda semelhantes à Renda Básica Universal

Por todo o mundo, diversas políticas públicas já foram adotadas com o objetivo de garantir uma renda mínima para a subsistência da população ou, ao menos, de parcelas específicas dela. A heterogeneidade de tais políticas, entretanto, gera um desafio para o aprofundamento de estudos específicos acerca de propostas como a da Renda Básica

Universal, pois as variadas políticas públicas que de alguma forma guardam relação com seus preceitos o fazem em diferentes graus, normalmente adotando somente parte deles.

Quando o intuito é realizar uma análise acerca da viabilidade de uma política de Renda Básica Universal, esse desafio é ainda maior. Isso porque, como salientado em estudo promovido pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), de autoria de Maria Cristina Penido de Freitas (2020), não há atualmente em nenhum país do mundo um programa de transferência de renda que preencha os principais pressupostos dessa proposta de distribuição de renda, lembre-se: a universalidade, a incondicionalidade e o pagamento em dinheiro, suficiente para a sobrevivência dos indivíduos sem ganhos adicionais.¹⁰⁰

As políticas que mais se aproximaram de uma Renda Básica Universal foram as realizadas na Mongólia, entre 2010 e 2012, e no Irã, em 2012, pois apresentaram escopo nacional. Porém, nenhuma delas garantiu aos beneficiários uma renda suficientemente alta para a subsistência, razão que dificulta sua classificação como programas de Renda Básica Universal, visto que os impactos dos benefícios não alcançariam aquilo que foi proposto no plano teórico.

No caso da Mongólia, como explicam Gentilini *et al* (2020), a implementação de um programa nacional de transferência de renda esteve intimamente ligada ao crescimento do setor de mineração no início dos anos 2000. Na ocasião das eleições de 2008 no país, os partidos políticos desenvolviam diferentes promessas de distribuição de renda para a população. Como resultado, o partido vencedor estabeleceu o Human Development Fund, um fundo que objetivava partilhar com a nação as riquezas advindas da exploração mineral. Contudo, os recursos destinados a efetivação dessa política pública foram determinados com base nas promessas eleitorais e não nas reais receitas obtidas na exploração dos minérios. Isso fez com que os valores praticados pelo fundo fossem gradativamente diminuindo à medida que os minerais se desvalorizavam no mercado, resultando no encerramento do projeto em junho de 2012, com a perda do apoio público e político.¹⁰¹

¹⁰⁰ FREITAS, Maria Cristina Penido de; **Experiências Internacionais de Renda Mínima no Contexto da Pandemia de COVID-19**. Carta IEDI, ed. 1019, jul. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1019.html. Acesso em: 19 mar. 2021. p.6.

¹⁰¹ GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan. **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices**. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 21 mar. 2021. p.55.

Mesmo com a descontinuidade do programa, alguns resultados positivos puderam ser verificados. A pobreza foi reduzida em aproximadamente um terço, o nível de desigualdade caiu 13% e a Mongólia se tornou o país de maior inclusão financeira dentre aqueles de rendimento médio.¹⁰²

Já no Irã, ressaltam os autores, o desenvolvimento de um programa de Renda Básica Universal se deu em um contexto de amplo pacote de reformas iniciado em 2008. Em janeiro de 2010, o programa compensatório de transferência de renda iraniano foi aprovado, sendo implementado em dezembro do mesmo ano. Os valores começaram a ser depositados nas contas bancárias dos chefes de família, sendo que 80% deles já estavam inscritos no início do programa. Essa proporção se elevou até 96%, sendo diminuída para 92% quando o governo adotou esforços para excluir os ricos do benefício. A transferência mensal em dinheiro foi fixada em Rls 455.000 (US\$40-US\$45) por pessoa, o que constituía 29% do rendimento médio per capita e quase três vezes o valor inicialmente previsto na lei que realizou a reforma dos subsídios.¹⁰³

Ao mesmo tempo em que o programa se estabelecia, alguns preços subiam, com a energia doméstica e os preços agrícolas subindo aproximadamente 20 vezes em relação ao valor anterior. Como resultado, as taxas de inflação dispararam, fazendo com que o poder aquisitivo dos valores obtidos através da transferência de renda fosse reduzido com o tempo, representando dois terços a menos do seu valor original em 2018. Os efeitos adversos do programa contribuíram para seu encerramento, mas alguns resultados positivos puderam ser extraídos dessa experiência, com estudos empíricos demonstrando, por exemplo, que não houve efeitos negativos na oferta de mão-de-obra, em relação as horas trabalhadas e a participação no mercado de trabalho.¹⁰⁴

Os exemplos acima destacados aprofundam um pouco as experiências salientadas pela literatura da área como sendo de âmbito nacional. Esses dois programas se enquadram muito bem no aspecto da universalidade presente nos debates da Renda Básica Universal, e por

¹⁰² GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan. **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices**. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 21 mar. 2021, p.55.

¹⁰³ Ibidem, p.55.

¹⁰⁴ Ibidem, p.55.

serem escassas as experiências nessa escala, recebem destaque. Por outro lado, a grande maioria das políticas públicas trazidas pelos estudiosos apresentam menor abrangência, sendo implementadas em diferentes níveis federativos ou para grupos específicos da população. Exemplificando, como elencado por Luis Henrique da Rocha Machado (2017), podemos citar em nível estadual os casos dos estados americanos do Havaí e do Alasca, em nível municipal as cidades de Barcelona (Espanha), Shenzhen (China) e Nijmegen (Holanda), e como casos de abrangência limitada a certos grupos, a Finlândia e o Quatingá Velho (Brasil).¹⁰⁵

Dentre as políticas destacadas acima, cabe aqui aprofundar os casos da Finlândia e do Alasca. Por suas peculiaridades, são mais comumente retratados pelos pesquisadores e apresentam importantes nuances para a discussão.

O Estado americano do Alasca opera o sistema de distribuição de renda mais longo. Em 1976, foi realizada a histórica votação responsável por alterar a Constituição do Estado do Alasca criando o Fundo Permanente – Alaska Permanent Fund Corporation (APFC). Em um Estado que subsiste principalmente através de recursos não renováveis, o Fundo foi instituído como um gerador de fluxo renovável de receita.¹⁰⁶ O funcionamento desse programa é bem detalhado no seguinte trecho:

A Corporação do Fundo Permanente do Alasca é a agência estatal responsável por gerir o investimento ligado ao fundo – um portfólio que iniciou com 1 bilhão de dólares e hoje soma mais de 64 bilhões de dólares investidos em ações públicas, renda fixa, imóveis, infraestrutura, entre outros. O cálculo do dividendo é baseado no número de candidatos elegíveis no Alasca pelo montante resultante do rendimento de um ano do fundo e metade do lucro líquido calculado pela média dos cinco últimos anos fiscais. Também são amortizados do Fundo os custos com as obrigações de dividendo do ano anterior, as despesas de operação do Fundo em si e outras dotações do programa da agência estatal.¹⁰⁷

A renda em caráter universal passou a ser implementada no Alasca em 1982, de modo que os valores obtidos pelo Fundo são distribuídos entre os mais de 710 mil habitantes do Estado. O montante recebido por cada beneficiário variou nos últimos cinco anos entre US\$

¹⁰⁵ MACHADO, Luis Henrique da Rocha. **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: Subsídios para a regulamentação da Lei nº 10.835/04**. 2017. 54 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/56108>. Acesso em: 02 mar. 2021. p.25.

¹⁰⁶ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil**. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020. p.69.

¹⁰⁷ Ibidem, p.69.

1.000 e US\$ 2.000 anuais, o que representa entre R\$ 5.000 e R\$ 10.000.¹⁰⁸ O Fundo Permanente do Alasca é considerado um sucesso e conta com relevante apoio popular. Os apoiadores do modelo argumentam que o Fundo constitui “uma política fortemente igualitária, de modo que viabiliza a cada cidadão a participação nos ganhos provenientes dos recursos naturais da localidade, além de não os submeter aos problemas burocráticos de outros programas de transferência de renda”.¹⁰⁹ Outro indicador da efetividade dessa política pública é que, através da distribuição de 6% do seu PIB a todos os habitantes, “o Alasca se tornou o Estado com menor desigualdade econômica entre os 50 estados norte-americanos”.¹¹⁰

Os benefícios obtidos através do Fundo também foram destacados no estudo do Banco Mundial¹¹¹, que elencou os resultados positivos advindos do programa:

O dividendo do Fundo Permanente do Alasca atraiu apoio público significativo em divisões demográficas, socioeconômicas e políticas. Por exemplo, a opinião pública atual favorece o aumento de impostos em vez de acabar com os dividendos (Isenberg 2017). O programa reduziu os níveis de pobreza e desigualdade para os mais baixos do país e estimulou a economia, gerando mais de 7.000 empregos e US \$ 1,1 bilhão em renda pessoal, sem gerar inflação ou reduzir empregos. Na verdade, evidências recentes mostram que o trabalho em meio período aumentou 1,8 pontos percentuais, ou 17% (Jones e Marinescu 2018). Embora o dividendo possa não ter afetado as taxas de fertilidade, ele agiu como um ímã suave para pelo menos 12.000 migrantes (Goldsmith 2012).¹¹² (tradução nossa).

Apesar do grande sucesso do Fundo Permanente do Alasca, o mesmo estudo destaca que, diferentemente de uma Renda Básica Universal propriamente dita, o montante concedido aos beneficiários não é estável e nem suficiente para atender as necessidades básicas, com os dividendos normalmente não excedendo 7% do rendimento médio anual dos beneficiários, com flutuações interanuais nos montantes de transferência entre -61% e +9%.¹¹³

¹⁰⁸ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil**. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020, p.69.

¹⁰⁹ MACHADO, Luis Henrique da Rocha. **Renda Básica de Cidadania: Subsídios para a regulamentação da Lei nº 10.835/04**. 2017. 54 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/56108>. Acesso em: 02 mar. 2021. p.27.

¹¹⁰ LAZZARIN, Op. Cit., p.69.

¹¹¹ GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan. **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices**. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 21 mar. 2021. p.54.

¹¹² Ibidem, p.54.

¹¹³ Ibidem, p.53.

Outro exemplo muito debatido de programa de transferência de renda, o modelo experimental adotado pela Finlândia se distingue do conceito principal de uma Renda Básica Universal por ter sido realizado apenas com um pequeno grupo de beneficiários, que foi aleatoriamente definido, tendo em comum apenas o fato de estarem desempregados, não atendendo ao requisito da universalidade.¹¹⁴ Entretanto, a experiência finlandesa tem ganhado bastante espaço nas discussões sobre a Renda Básica Universal, tendo em vista os resultados que foram alcançados com o projeto.

O experimento realizado na Finlândia teve início em janeiro de 2017 e foi encerrado janeiro de 2019. Durante os dois anos em que ocorreu, o governo finlandês realizou o pagamento de uma renda mínima incondicional para dois mil desempregados, entre 25 e 58 anos, no valor de 560 euros (aproximadamente R\$ 3.370). Os valores eram concedidos com isenção de impostos e sem a exigência de nenhuma contrapartida. Os beneficiários não eram obrigados a buscar ativamente um emprego. O principal objetivo do projeto era avaliar se a constituição de uma rede de proteção social auxiliaria as pessoas na busca por um emprego e as apoiaria se tivessem que trabalhar na chamada *gig economy*, compreendida como uma parcela do mercado de trabalho baseada em trabalhadores temporários e sem vínculos empregatícios¹¹⁵.

Os resultados do estudo foram publicados em 2020, trazendo informações relevantes para o debate sobre a implementação de projetos do tipo. Em síntese, verificou-se que a renda básica provocou um leve aumento no índice de emprego, propiciando seis dias a mais de trabalho para aqueles que a recebiam durante o segundo ano do experimento, e que houve impacto positivo na melhora da saúde e da qualidade de vida dos beneficiários¹¹⁶.

¹¹⁴ FREITAS, Maria Cristina Penido de; **Experiências Internacionais de Renda Mínima no Contexto da Pandemia de COVID-19**. Carta IEDI, ed. 1019, jul. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1019.html. Acesso em: 19 mar. 2021. p.6.

¹¹⁵ NAGESH, Ashitha. **Desempregados, mas felizes: as conclusões da Finlândia após projeto de renda mínima**. BBC News Brasil. 12 fev 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-47196165>. Acesso em: 19 mar 2021

¹¹⁶ **Finlândia**: estudo final sobre renda mínima revela pouca melhora no nível de emprego e mais qualidade de vida. UOL. 06 mar 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/05/06/finlandia-estudo-final-sobre-renda-minima-revela-pouca-melhora-no-nivel-de-emprego-e-mais-qualidade-de-vida.htm>. Acesso em: 19 mar 2021

As conclusões obtidas pelos finlandeses serviram de embasamento tanto para críticas quanto para defesas da Renda Básica Universal. Enquanto os críticos se atêm aos tímidos resultados obtidos na esfera do trabalho, destacando um possível desestímulo ao labor impulsionado pelo benefício¹¹⁷, seus defensores salientam os benefícios obtidos no âmbito da qualidade de vida dos participantes. Os próprios pesquisadores responsáveis pelo estudo elencaram algumas explicações para o pequeno impacto no emprego, como o fato de que, em geral, os desempregados têm pouca qualificação profissional, e que vários participantes do programa aproveitaram para empreender e abrir pequenos negócios próprios¹¹⁸.

Apesar de toda a repercussão alcançada pelo estudo, a implementação de um programa de longo prazo, nesses termos, ainda parece distante. A primeira-ministra finlandesa Sanna Marin já sinalizou que não planeja implementar uma extensão do experimento. Ao invés disso, pretende avaliar a adoção de um imposto de renda negativo, que beneficiaria os contribuintes de baixa renda.¹¹⁹

Os exemplos trazidos anteriormente trataram de alguns casos de projetos de transferência de renda que guardam relação, em diferentes graus e conforme suas peculiaridades, com a proposta de uma Renda Básica Universal. Acontece que, ainda em nível global, verifica-se com bem mais frequência o desenvolvimento de programas de renda mínima garantida como políticas estatais de suporte aos mais necessitados.

4.2 Programas de Renda Mínima Garantida adotados internacionalmente

Uma política de renda mínima garantida difere bastante das hipóteses de Renda Básica Universal. Isso porque aquela se caracteriza por ter um direcionamento específico a certos

¹¹⁷ CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia**: subsídios para o debate. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021. p.150.

¹¹⁸ **Finlândia**: estudo final sobre renda mínima revela pouca melhora no nível de emprego e mais qualidade de vida. UOL. 06 mar 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/05/06/finlandia-estudo-final-sobre-renda-minima-revela-pouca-melhora-no-nivel-de-emprego-e-mais-qualidade-de-vida.htm>. Acesso em: 19 mar 2021

¹¹⁹ **Finlândia**: estudo final sobre renda mínima revela pouca melhora no nível de emprego e mais qualidade de vida. UOL. 06 mar 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/05/06/finlandia-estudo-final-sobre-renda-minima-revela-pouca-melhora-no-nivel-de-emprego-e-mais-qualidade-de-vida.htm>. Acesso em: 19 mar 2021.

grupos da população, estando sujeita a verificações de renda e patrimônio (means-tested) dos potenciais beneficiários.¹²⁰

Ainda que as diferentes políticas de renda mínimas adotadas no mundo apresentem premissas semelhantes, cada uma apresenta seus próprios critérios de elegibilidade, graus variados de condicionalidades, benefícios de valores e durações distintas, e várias outras distinções na composição dos arranjos institucionais que concretizam a distribuição dos benefícios.

Importa destacar que, como expresso por Freitas (2020), mesmo as políticas de renda mínima garantida não constituem unanimidade como política essencial para a subsistência de categorias populacionais vulneráveis. Enquanto na Europa há programas de renda mínima em todos os países da União Europeia, bem como na Noruega e na Suíça, outras potências mundiais não apresentavam, até recentemente, políticas públicas dessa natureza, como os Estados Unidos, o Japão e o Canadá.¹²¹ Nesse ponto, é importante notar que, com o advento da pandemia de Covid-19, os programas de transferência de renda já existentes nos países europeus foram aprimorados em valor e escala, enquanto nos países em que tais programas não existiam foram criadas políticas públicas emergenciais que podem ser enquadradas como programas de renda mínima, com algumas sendo até mais abrangentes do que as já existentes.¹²²

Os programas de renda mínima europeus apresentam como característica marcante a vinculação dos benefícios a formas de promoção e incentivo ao trabalho. Em linhas gerais, observa-se que essas políticas europeias têm o seguinte direcionamento:

Na Europa, os programas de renda mínima garantida são, de fato, esquemas de último recurso, que visam impedir a miséria e garantir um padrão mínimo de vida, considerado decente pela sociedade, para os indivíduos em idade ativa, dentro e fora do mercado de trabalho, e seus dependentes, quando não tiverem meios financeiros suficientes. Os programas existentes buscam garantir um padrão de vida mínimo e, ao mesmo tempo, incentivar a inclusão pelo trabalho.¹²³

¹²⁰ FREITAS, Maria Cristina Penido de; **Experiências Internacionais de Renda Mínima no Contexto da Pandemia de COVID-19**. Carta IEDI, ed. 1019, jul. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1019.html. Acesso em: 19 mar. 2021. p.7.

¹²¹ Ibidem, p.8.

¹²² Ibidem, p.29.

¹²³ Ibidem, p.9.

Corroborando com tal objetivo, destaca-se o fato de que, para estimular a busca e aceitação de empregos pelos beneficiários, “na maioria dos países, o valor do benefício mensal é apenas uma fração de 50% a 60% da mediana da renda nacional, que costuma ser usada como indicador do limiar da pobreza”.¹²⁴

A lógica aplicada nesses programas se contrapõe aos argumentos construídos por defensores de projetos de Renda Básica Universal, que conforme exposto em capítulo anterior, veem a condicionalidade ao trabalho como forma de restrição da liberdade de escolha dos indivíduos, impelindo-os a aceitarem empregos degradantes ou mal remunerados.

Destaca Freitas (2020) a contribuição para essa crítica da avaliação realizada pela Rede Europeia de Política Social (ESPN)¹²⁵. Através dela, percebe-se que boa parte das medidas têm sido insuficientes para atender aos objetivos que as justificam, de tal modo que:

Na grande maioria dos países, avalia-se que os valores dos benefícios pagos pelos programas nacionais de renda mínima estão abaixo do nível adequado de renda mínima para garantir uma vida decente, não cumprindo, portanto, o objetivo de reduzir a pobreza. Em países, como Alemanha e França, o nível do benefício foi considerado muito inadequado, dado que são fixados muito abaixo do limiar de risco de pobreza.¹²⁶

Outro estudo promovido pela ESPN¹²⁷ permitiu a alarmante constatação de que “há o risco de que o benefício pago por esse tipo de programa funcione como salário de pobreza, facilitando a aceitação social de empregos com baixos salários”.¹²⁸

Mais uma vez, portanto, percebem-se pontos negativos da condicionalidade da renda mínima ao trabalho e à busca por emprego, visto que, no intuito de fomentar o sustento próprio através da atividade laboral, podem se estabelecer mecanismos que estimulam a aceitação de trabalhos precários e de baixa remuneração.

¹²⁴ FREITAS, Maria Cristina Penido de; **Experiências Internacionais de Renda Mínima no Contexto da Pandemia de COVID-19**. Carta IEDI, ed. 1019, jul. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1019.html. Acesso em: 19 mar. 2021, p.9.

¹²⁵ Hugh Frazer and Eric Marlier. **Minimum Income Schemes in Europe**: A study of national policies, Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Social Policy Network (ESPN), January 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2506&furtherNews=yes>. Acesso em: 19 mar. 2021.

¹²⁶ FREITAS, Op. Cit., p.10.

¹²⁷ GHAILANI, Dalila; PENÃ-CASAS, Ramón; SPASOVA, Slavina; VANHERCKE, Bart. **In-work poverty in Europe**: A study of national policies. Brussels: EU, European Social Policy Network (ESPN), 2019. Disponível em <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>. Acesso em: 19 mar. 2021.

¹²⁸ FREITAS, Op. Cit., p.11.

Os exemplos trabalhados até aqui objetivaram ilustrar a variedade de políticas de transferência de renda adotadas mundialmente, conferindo destaque especial aos resultados verificados nos projetos mais assemelhados ao conceito da Renda Básica Universal, que é o parâmetro adotado pelo Renda Básica de Cidadania da Lei nº 10.835/04.

Percebe-se o desafio que se impõe na busca por substratos empíricos para a avaliação dos benefícios e desvantagem da adoção de uma política pública desta espécie, visto que nenhum dos programas já implementados constituiu uma Renda Básica Universal plenamente adequada a elaboração teórica aqui adotada ou suficientemente semelhante ao que a Lei nº 10.835/04 estabelece.

Reitera-se, ainda, a importância da distinção entre as políticas de renda mínima garantida e renda básica universal, pois, apesar de atuarem através da transferência de valores monetários, contrapõem-se em elementos essenciais, como a universalidade do benefício, a incondicionalidade, a duração e, em certos casos, a forma de pagamento, visto que a renda básica universal prevê o pagamento em dinheiro.

Passa-se agora à análise das políticas públicas de transferência de renda em âmbito nacional, salientando os efeitos do maior programa adotado no país – o Programa Bolsa Família (PBF) – e seu contraste com a medida emergencial adotada pelo Brasil durante a pandemia, o Auxílio Emergencial, que demonstrou a urgente necessidade de revisão das políticas de proteção social.

5. EXPERIÊNCIAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E A LEI 10.835/2004

5.1 Programas assemelhados à Renda Básica Universal

No Brasil, as políticas que mais se aproximaram de uma Renda Básica Universal foram implementadas em pequena escala, para grupos específicos e, em alguns casos, por período

limitado. Em Maricá, um município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foi instituído, através da Lei nº 2651/15, um programa de transferência de renda de natureza municipal. Os valores são pagos em “Mumbucas”, que constituem a moeda social do programa e podem ser despendidas em estabelecimentos comerciais devidamente credenciados pela Secretaria Municipal.¹²⁹ Machado (2017) destaca que essa iniciativa se tornou viável devido aos valores obtidos pelo município de Maricá através da exploração do pré-sal, que culminou no recebimento de royalties em elevada monta.¹³⁰

A Lei nº 2651/15 instituiu o programa de Renda Básica de Cidadania no Município de Maricá. Entretanto. Tal projeto se distancia do conceito de Renda Básica Universal em pontos importantes, como a distribuição do benefício em dinheiro, visto que o valor é concedido na forma da moeda social “Mumbuca”¹³¹, e no montante ofertado, visto que, no momento de sua instituição, o valor ofertado era de 10 Mumbucas, o que equivaleria a 10 reais¹³², longe do suficiente para a plena subsistência dos beneficiados.

A despeito de tais diferenças, a Lei 2651/15 representa um primeiro vislumbre do que poderia ser a instituição efetiva da Lei 10.835/04, pois segue parâmetros da lei nacional, como a elevação gradual de abrangência¹³³ e a adequação do valor ofertado de acordo com o grau de desenvolvimento do País, bem como, nesse caso, a situação financeira dos demais entes federativos envolvidos, o Estado do Rio de Janeiro e o próprio Município de Maricá¹³⁴.

¹²⁹ MACHADO, Luis Henrique da Rocha. **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: Subsídios para a regulamentação da Lei nº 10.835/04.** 2017. 54 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/56108>. Acesso em: 02 mar. 2021. p.18.

¹³⁰ Ibidem, p.19.

¹³¹ “§ 3º O pagamento deste benefício será pago por meio da Moeda Social Mumbuca, que circula nos estabelecimentos credenciados pela Secretaria municipal responsável pela Economia Popular e Solidária da cidade”. MARICÁ. Lei Municipal nº 2.651, de 11 de dezembro de 2015. **Jornal Oficial de Maricá**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, Maricá, Ano nº VII, ed. nº 622, p. 10, 16 dez. 2015.

¹³² “4º O valor de cada benefício a ser pago, será de 10 (dez) mumbucas, que na data de publicação desta lei guarda uma equivalência de R\$ 10,00 (dez reais)”. MARICÁ. Lei Municipal nº 2.651, de 11 de dezembro de 2015. **Jornal Oficial de Maricá**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, Maricá, Ano nº VII, ed. nº 622, p. 10, 16 dez. 2015.

¹³³ “§ 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo Municipal, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”. MARICÁ. Lei Municipal nº 2.651, de 11 de dezembro de 2015. **Jornal Oficial de Maricá**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, Maricá, Ano nº VII, ed. nº 622, p. 10, 16 dez. 2015.

¹³⁴ “§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País, do Estado-RJ e as possibilidades orçamentárias do município”. MARICÁ. Lei Municipal nº 2.651, de 11 de dezembro de 2015. **Jornal Oficial de Maricá**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, Maricá, Ano nº VII, ed. nº 622, p. 10, 16 dez. 2015.

Outro exemplo de projeto implementado no Brasil que se aproxima da Renda Básica Universal, também destacado por Machado (2017), é a experiência realizada em Quatinga Velho, uma Vila Rural localizada na cidade de Mogi das Cruzes, São Paulo. Nesse caso, trata-se de iniciativa exclusiva de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, denominada Instituto pela Revitalização da Cidadania – ReCivitas, que instigada justamente pela morosidade do Estado brasileiro na efetiva implementação da Lei nº 10.835/2004, instituiu na Vila de Quatinga Velho um pequeno experimento envolvendo os moradores da região, que possuía aproximadamente 100 moradores¹³⁵.

O projeto se desenvolveu em duas fases. A primeira funcionou entre 2008 e 2014, através de um sistema de consórcio autogerido, com a transferência de 30 reais para os beneficiários. Ela foi encerrada por ausência de recursos. Já a segunda fase teve início em 2016, na forma de startup, com o intuito de realizar pagamentos mensais de 40 reais para um grupo inicial de 14 pessoas.¹³⁶ A proposta atual do projeto é que seja perpetuada uma rede sustentável de promoção da renda básica universal, priorizando sua capacidade de replicação.

A experiência desenvolvida em Quatinga Velho, apesar de se utilizar de premissas da Renda Básica Universal, representa uma iniciativa de pequena escala, que fornece valores baixos e insuficientes para satisfazer as necessidades básicas de um indivíduo. Entretanto, simboliza a concretização, ao menos parcial, daquilo que os defensores da Renda Básica Universal almejam implementar a nível nacional.

Através dos casos acima destacados é perceptível que programas de natureza semelhante ao da Lei 10.835/04 que se apresentam no país possuem menor escopo, abrangendo parcelas específicas da população. Representam um momento germinativo na implementação de programas de transferência de renda que miram a universalidade.

Em sentido diverso da transferência de renda através de uma Renda Básica Universal, a estratégia adotada pelo Brasil para combater a pobreza e a extrema pobreza teve como foco a

¹³⁵Renda Básica em Quatinga Velho. **Instituto ReCivitas**. Disponível em <https://www.recivitas.org/renda-basica-quatinga-velho>. Acesso em: 12 ago. 2021

¹³⁶MACHADO, Luis Henrique da Rocha. **Renda Básica de Cidadania**: Subsídios para a regulamentação da Lei nº 10.835/04. 2017. 54 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/56108>. Acesso em: 02 mar. 2021. p.20.

implementação de programas de renda mínima garantida, tendo como expressão máxima o Programa Bolsa Família (PBF).

5.2 O Programa Bolsa Família

O advento do PBF é contemporâneo à promulgação da Lei nº 10.835/04. O programa foi incluído no ordenamento jurídico nacional através da Lei nº 10.836/04, mas, diferentemente da Renda Básica de Cidadania, gerou efeitos concretos na vida de parte da população brasileira. Ambas as leis surgiram em um momento histórico no qual proliferava a implementação de programas de transferência de renda no Brasil, que tiveram como principal causa as mudanças políticas e econômicas da década de 90. Dourado e Santana (2018) explicitam que, nesse período, o Estado brasileiro adotou uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada no sistema neoliberal, almejando se tornar mais competitivo no contexto da economia.¹³⁷ O resultado de tais mudanças, entretanto, foi a estagnação do crescimento econômico, com repercussões negativas na esfera do trabalho. A precarização das condições de trabalho, a instabilidade das relações trabalhistas e o crescente desemprego foram fatores determinantes na degradação da situação socioeconômica de parcela cada vez mais elevada da população, afastando o Brasil da consolidação do Estado de Bem-Estar social constitucionalmente objetivado.¹³⁸

O desenvolvimento de tais programas foi primeiramente visualizado em iniciativas locais, como o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas/SP e o Programa Bolsa Familiar para a Educação e o Programa Poupança- Escola do Governo de Brasília/DF, ambos iniciados no ano de 1995. No ano seguinte, o governo federal passou a implementar programas de escala nacional, que foram expandidos e multiplicados até formarem a chamada Rede de Proteção Social.¹³⁹

¹³⁷ DOURADO, Débora Coutinho Paschoal; SANTANA, Lizandra Kelly de Araújo. **A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível?**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI), v. 3, n. 2, pp. 125-151, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/37300>. Acesso em: 13 ago. 2021. p.138.

¹³⁸ Ibidem, p.138.

¹³⁹ Ibidem, p.139.

Entretanto, a multiplicidade dos programas inseridos na Rede de Proteção Social resultava na “desfocalização dos serviços de proteção, tendo em vista que a pluralidade administrativa de cada programa causava a falta de foco nos objetivos centrais da Rede de Proteção da Assistência Social gestada pela PNAS”.¹⁴⁰

Como forma de solucionar esse problema, foi elaborado um programa substitutivo único, o Programa Bolsa Família, cujo surgimento está atrelado a programas anteriores. Nessa linha, expõe Dayane Araújo dos Reis (2021):

O PBF pode ser considerado como um mecanismo de estratégia de combate à pobreza e combate à fome desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS resultante da junção de programas já existentes como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, em que estes foram os primeiros programas de iniciativa do Governo Federal criados para intervir de forma material na vida dos sujeitos, objetivando a intervenção nas condições das linhas de pobreza¹⁹, bem como outras mazelas subseqüentes (desemprego, violência, analfabetismo e etc.).¹⁴¹

O PBF se tornou o principal programa de transferência de renda do Brasil, sendo a principal estratégia adotada pelo governo federal para o combate à pobreza e a inserção dos marginalizados nos serviços públicos nacionais. Ele está estruturado em três eixos, destacados por Araújo *et al* (2021) da seguinte forma:

O Programa está estruturado em três eixos: “Inclusão Produtiva”, “Garantia de Renda” e “Acesso a Serviços”. O PBF pretende promover esses eixos, respectivamente, pelas seguintes ações: 1) Estímulo à inserção em programas denominados “Portas de Saída” como o Pronatec (implementado a partir de 2011); 2) Repasse Mensal de valor monetário; 3) Condicionamento do recebimento do benefício à presença em serviços básicos de saúde e educação. Pode-se resumir, portanto, as ações do Programa em três dimensões principais: articulação de programas complementares, transferência de renda e acompanhamento das condicionalidades.¹⁴²

Partindo dessa estrutura básica e almejando a efetivação dos três eixos propostos, os benefícios do programa, concedidos à época de sua implementação, se dividiram em um

¹⁴⁰ REIS, Dayane Araújo dos. **Programa Bolsa Família: Manifestações humano-materiais na vida dos Beneficiários**. 2021. 61 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Tocantins, Miracema, p.39.

¹⁴¹ Ibidem, p.38.

¹⁴² ARAÚJO, Fábio Resende de; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BRITO, Renatha Celiana da Silva; SOUZA, Fabia. Jaiany Viana de. **A implementação do Programa Bolsa Família: revisão de literatura (The Bolsa Família Program implementation: literature review)**. Emancipação, v. 21, p. 1-20, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.21.2114655.017>. Acesso em: 12 ago. 2021, p.2.

benefício básico e em benefícios variáveis. Bartholo, Paiva e Sousa (2021) esclarecem a divisão dos beneficiários:

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 com uma estrutura de benefícios muito simples: o benefício básico (pago para famílias extremamente pobres) e o benefício variável (pago a grávidas, lactantes e crianças de 0 a 15 anos de idade de famílias pobres ou extremamente pobres). Um único benefício básico era pago à família em situação de extrema pobreza e até três benefícios variáveis poderiam ser pagos a famílias pobres ou extremamente pobres.¹⁴³

Em momentos posteriores, outras duas modalidades de benefícios passaram a ser ofertadas, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), destinado a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que possuam em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos, e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), este último constituindo valor complementar a ser pago às famílias quando sua renda declarada ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e o valor dos benefícios tradicionais recebidos do PBF forem insuficientes para alçá-las acima da linha da extrema pobreza.¹⁴⁴

A partir da exposição dessas características basilares do PBF, é possível notar que, apesar de surgir à mesma época da Renda Básica de Cidadania, trata-se de proposta bastante diferente. O PBF é um programa focalizado, voltado para famílias pobres e extremamente pobres, não prevendo a universalidade dos benefícios como prega a Renda Básica de Cidadania. Tatiana Brito e Fábio Veras Soares (2010) salientam que o programa apresenta claro enfoque nas famílias, priorizando a abordagem familiar e almejando fazer proveito dos vínculos de solidariedade que constituem tais relações para alcançar seus fins, a despeito de considerar o direito à renda como uma condição individual de cidadania.¹⁴⁵

Além disso, o PBF é pautado em uma série de condicionalidades que devem ser observadas pela maior parte de seus beneficiários, sob o fundamento de se tratar de um investimento em capital humano, e de que tais exigências seriam capazes de fomentar

¹⁴³ BARTHOLO, Letícia; PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de. **Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza em um contexto de informalidade e volatilidade de renda? O caso do Programa Bolsa Família.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, jun. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10624>. Acesso em: 10 ago. 2021, p.9.

¹⁴⁴ Ibidem, p.10.

¹⁴⁵ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, ago. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso/view>. Acesso em: 12 ago. 2021, p.10.

situações “como a frequência à escola pelas crianças e adolescentes, assim como o cumprimento do calendário de vacinação infantil, consultas pré-natais para as gestantes e acompanhamento de saúde dos menores de cinco anos”.¹⁴⁶

Cabe ressaltar que a implementação de tais condicionalidades possui raízes na amplitude de um discurso desenvolvido nos primeiros anos do PBF que criticava uma distribuição incondicionada de renda e salientava como equivocado “dar o peixe” sem “ensinar a pescar”, ressaltando o suposto incentivo que tais exigências constituiriam para que os beneficiários do programa investissem em saúde e educação.¹⁴⁷ Nesse ponto, percebe-se claro enfoque nos eixos de “inclusão produtiva” e “acesso a serviços” do PBF, praticamente relegando o eixo da “garantia de renda” como mero meio para a efetivação dos demais.

A presença de condicionalidades no programa de transferência de renda de maior escala no Brasil revela a racionalidade por trás da aptidão política e social para dar suporte a políticas de tal cunho, de modo que:

Assim, a exigência de condicionalidades acopladas à transferência de renda não se pauta necessariamente por análises objetivas de custo-benefício, mas está relacionada a concepções políticas que permeiam o próprio desenho do programa Bolsa Família. De certo modo, as condicionalidades equivalem ao “suor do trabalho”, uma simbologia necessária para garantir apoio ao programa por parte daqueles que acreditam que ninguém deveria receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta (Medeiros et al, 2007).¹⁴⁸

As contrapartidas estabelecidas para o PBF não deixam de ser alvos de críticas. Consoante as análises de Natália Sátyro e Sergei Soares (2021), por um lado, alguns argumentam que a excessiva exigência de contrapartidas enfraquece o aspecto de proteção social do programa, especialmente para os mais vulneráveis, que encontrariam grande dificuldade para atendê-las. Por outro, desenvolve-se uma defesa do PBF como um direito, não se podendo estipular contrapartidas como condições para seu cumprimento.¹⁴⁹

¹⁴⁶ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, ago. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso/view>. Acesso em: 12 ago. 2021, p.11.

¹⁴⁷ Ibidem, p.12.

¹⁴⁸ Ibidem, p.12.

¹⁴⁹ SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**, Texto para Discussão, n. 1424, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, out. 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91006>. Acesso em: 14 ago. 2021. p.14.

Apesar de constituir importante política de proteção social, o PBF não tem sido suficiente para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais no país. Estudo realizado pelo Banco Mundial com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicou que, de 2014 a 2019, a renda da parcela mais pobre da população caiu em média 1,4% ao ano, enquanto a dos demais brasileiros teve incremento de 0,3% ao ano. Além disso, destacou que “se a evolução da renda nesse período tivesse beneficiado igualmente todas as faixas da população, haveria no começo deste ano 13 milhões de brasileiros a menos vivendo em pobreza e 9 milhões a menos na pobreza extrema”.¹⁵⁰

Gabriel Lara Ibarra, economista sênior do Banco Mundial especialista em pobreza no Brasil, destacou em entrevista ao jornal Deutsche Welle (DW) Brasil que o Programa Bolsa Família não foi capaz de amortecer a crise para os mais miseráveis, de modo que, de 2014 a 2017, mais de 4,6 milhões de brasileiros caíram para a pobreza extrema.¹⁵¹ A matéria do DW Brasil ainda salienta algumas deficiências do Bolsa Família nessa fase, “como represamento de pedidos para receber as transferências, redução das equipes que fazem a busca ativa de possíveis beneficiários e a ausência de reajustes anuais do benefício para repor a inflação”.¹⁵²

A ausência de reajustes anuais do benefício e suas implicações aos beneficiários do PBF é abordada de forma esclarecedora no Voto Vista do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, quando do julgamento do Mandado de Injunção 7300¹⁵³, que será abordado posteriormente neste trabalho. Destacou o Ministro que se os valores dos benefícios concedidos tivessem sido atualizados monetariamente, suas cifras atuais seriam bem maiores do que as legalmente estabelecidas. Além disso, salientou que o salário mínimo, de 2004 até 2020, percebeu aumento de 423%, passando de R\$ 260,00 para R\$ 1.100,00, enquanto a linha da pobreza, que norteia os programas de proteção social, alterou-se da seguinte forma:

¹⁵⁰ LUPION, Bruno. **Banco Mundial aponta crescimento da pobreza e desigualdade no Brasil**. DW. 26 set. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimentoda-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em 25 ago. 2021.

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7.300/DF**. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. {...} Impetrante: Alexandre da Silva Portuguese. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021.

Proporcionalmente, em 2004, quando o salário mínimo equivalia a R\$ 260,00, a linha de pobreza havia sido fixada em R\$ 100,00, o que equivalia a R\$ 38,46% daquele; ao passo que, em 2021, o salário mínimo alcança R\$ 1.100,00, enquanto a linha de pobreza resta fixada em R\$ 178,00, o que corresponde proporcionalmente a 16,18% daquele.

Em outras palavras, o núcleo familiar que, em 2004, auferia renda mensal per capita de 1/3 (um terço - 33,33%) do salário mínimo nacional estava enquadrado na linha de pobreza; atualmente, para se encaixar nessa mesma condição, no intuito de fazer jus ao auxílio estatal, necessita auferir menos de 17% (dezessete por cento) do salário mínimo nacional em curso, por pessoa.¹⁵⁴

Desta feita, evidenciou o Ministro que houve, indiretamente, diminuição real (por via oblíqua) do valor limite para fins de enquadramento na faixa da pobreza, o que fez com que a linha de corte passasse a prejudicar quem outrora satisfazia os requisitos legais para a concessão do benefício, quando comparada ao salário mínimo. Por conta disso, “milhões de pessoas foram excluídas do programa, apesar de ainda serem consideradas abaixo da linha da pobreza, segundo critérios socioeconômicos mundiais”.¹⁵⁵

Outra faceta dessa problemática pode ser percebida através da revisão de literatura realizada por Fábio Resende de Araújo *et al* (2021)¹⁵⁶, que se debruçou sobre estudos que abordam a implementação do PBF. A revisão elaborada destaca que a implementação do programa, em especial a operacionalização de suas condicionalidades, ocorre em meio a relações intersetoriais e arranjos cooperativos.¹⁵⁷ As constatações alcançadas evidenciam então o arranjo institucional do PBF e as deficiências de seu funcionamento. Dentre elas, denota que:

A literatura sistematizada revela uma fraca interação entre os envolvidos na implementação do PBF, o que acarreta uma atividade intersetorial de pouco planejamento – realizado sem participação da alta cúpula de gestores e com ações pouco fundamentais para o Programa, centralização decisória e ausência de negociação com os implementadores das condicionalidades. Portanto, enfatiza-se que essas características levam a um enfraquecimento de formalização das ações, dando a elas perfil pouco profissionalizado.¹⁵⁸

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7.300/DF**. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. {...} Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021, p.46.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ ARAÚJO, Fábio Resende de; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BRITO, Renatha Celiana da Silva; SOUZA, Fabia. Jaiany Viana de. **A implementação do Programa Bolsa Família: revisão de literatura (The Bolsa Família Program implementation: literature review)**. Emancipação, v. 21, p. 1-20, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.21.2114655.017>. Acesso em: 12 ago. 2021.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p.10.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p.10.

Além disso, demonstra que há indicativos de que “as ações não se desenvolvem integralmente pela ausência ou escassez de mecanismos indutores como espaços formais para essas negociações”¹⁵⁹ e que certos municípios, em especial aqueles com estrutura administrativa mais frágil, possuem maiores dificuldades na implementação das decisões realizadas pelo governo federal, de tal modo que:

Observa-se nos resultados uma centralização das decisões no governo federal, levando a uma uniformização dos mecanismos de monitoramento e controle, pouco aplicável aos contrastes existentes entre os municípios brasileiros. Este fato leva a uma penalização dos municípios com estrutura administrativa mais frágil. Aparece ainda como agravante para assimetria de tomada de decisão a divergência partidária, acentuada pela fragmentação de partidos brasileiros que resulta em governos de coalizão com dificuldades de consenso quanto às suas posturas estratégicas.¹⁶⁰

Esse aspecto da implementação do PBF já havia sido observado por Diogo Coutinho (2014), que destacou a relação ambivalente do programa com o campo da assistência social. Por um lado, o PBF conta com arranjo institucional próprio e arcabouço jurídico autônomo, por outro, hibridiza-se no plano local com a rede da assistência social e suas ramificações.¹⁶¹

Justamente por ser estabelecido com tais contornos, há muito mais integração na “ponta” (nível local) do que no “topo” (plano federal), em especial quando se observam os espaços participativos e deliberativos institucionalizados.¹⁶² Em parte, ressalta Coutinho, as razões para essa constatação são de natureza constitutiva, pois enquanto a assistência social é uma política pública de tipo universal, possuindo histórico de mobilização social enraizado nos movimentos sociais (bottom-up), o PBF é uma política de transferência de renda focalizada e de natureza essencialmente transversal, tendo sido inicialmente concebida por técnicos e posteriormente inserida no aparelho estatal por meio de pactuações intraburocráticas no âmbito das comissões da assistência social (top-down).¹⁶³

¹⁵⁹ ARAÚJO, Fábio Resende de; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BRITO, Renatha Celiana da Silva; SOUZA, Fabia. Jaiany Viana de. **A implementação do Programa Bolsa Família: revisão de literatura (The Bolsa Família Program implementation: literature review)**. Emancipação, v. 21, p. 1-20, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.21.2114655.017>. Acesso em: 12 ago. 2021, p.10.

¹⁶⁰ Ibidem, p.14.

¹⁶¹ COUTINHO, Diogo R.. **Entre eficiência e legitimidade: O Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS**. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (orgs). Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014, p.268.

¹⁶² Ibidem. p.273.

¹⁶³ Ibidem, p.273.

Percebe-se, portanto, que para além das limitações materiais já discutidas neste estudo, como as contrapartidas exigidas, a defasagem dos valores concedidos e dos critérios de enquadramento ao programa, o PBF apresenta limitações institucionais que dificultam a efetiva realização dos objetivos dessa política pública. Este ponto enseja um alerta para a necessidade de aprimoramento das capacidades estatais, como conceituadas por Alexandre Gomide e Roberto Pires (2014)¹⁶⁴, para que se atinja satisfatória implementação das políticas públicas no país, garantindo especial atenção às discrepâncias à nível municipal e a necessária formulação de canais efetivos de comunicação entre burocratas.

A natureza híbrida do PBF, destacada pelos eixos que o constituem, podem fazer surgir a ideia de que ele poderia ser considerado o primeiro passo para a instituição da Renda Básica de Cidadania, hipótese na qual seu desenvolvimento teria que se desenrolar compreendendo a transferência de renda como um direito de todos, exigível perante o Estado sem o atendimento de contrapartidas. Tal possibilidade derivaria dos rumos políticos que o PBF tomasse durante sua implementação, sendo inevitável sua aproximação ou afastamento dos dispositivos da Lei 10.835/04, como se depreende da seguinte constatação:

No entanto, o Bolsa Família é um programa cuja natureza híbrida requer, no médio prazo, uma definição do seu caráter essencial. Nesse sentido, é importante ressaltar que um programa de geração de oportunidades para os pobres difere substantiva e significativamente de um programa de garantia de renda mínima. Características fundamentais para o sucesso de um levam, necessariamente, à frustração dos objetivos do outro. Cabe ao processo político a decisão acerca do que o Brasil precisa, mas é importante que se saiba que há uma escolha a ser feita.¹⁶⁵

O que se observou nos anos posteriores ao surgimento do PBF foi justamente o oposto. Nas propostas legislativas que se apresentavam não havia o intuito de aproximá-lo do conceito da Renda Básica de Cidadania. A análise das proposições legislativas realizada por Tatiana Britto e Fabio Veras Soares (2010), nesse sentido, é esclarecedora, destacando pontos essenciais da visão política quanto ao rumo que o PBF deveria seguir. O levantamento feito por eles, compreendendo o período entre 2004 e março de 2010, trouxe as seguintes

¹⁶⁴ GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia**: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (orgs). *Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p.19.

¹⁶⁵ SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família**: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras, Texto para Discussão, n. 1424, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, out. 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91006>. Acesso em: 14 ago. 2021. p.35.

constatações, organizadas no quadro abaixo de forma a ressaltar as principais conclusões referentes à diferentes grupos de projetos de lei.

QUADRO 1 - ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONGRESSO NACIONAL ENTRE JANEIRO DE 2004 E MARÇO DE 2010

Conteúdo dos projetos	Resultados obtidos
Projetos relacionados ao valor dos benefícios	O tema da renda básica de cidadania e o parâmetro utilizado na legislação que a instituiu para definir o valor do benefício (“suficiente para cobrir as despesas mínimas com alimentação, habitação, educação e saúde”) não aparecem em nenhum dos projetos analisados. ¹⁶⁶
Projetos relacionados às condicionalidades	Nenhum dos projetos vai na direção de defender que os benefícios do Bolsa Família sejam um direito per se, vinculado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica. ¹⁶⁷
Projetos relacionados ao incentivo à demanda de trabalho dos beneficiários	A motivação comum a esses projetos é a criação de mecanismos para fomentar a geração de renda e a inclusão produtiva das famílias mais pobres do país. Nenhum deles dialoga com a possibilidade de que o benefício do Bolsa Família venha a se constituir em uma renda básica permanente, independentemente da condição socioeconômica dos beneficiários e de sua participação no mercado de trabalho, como prevê a legislação da renda de cidadania. ¹⁶⁸
Projetos relacionados à expansão do público-alvo do programa	A uma primeira vista, seria possível argumentar que os projetos que buscam ampliar a cobertura do Bolsa Família convergem para a ideia da renda básica de cidadania, na medida em que procuram dar vazão ao dispositivo legal que determina sua implantação gradual, “com prioridade para as camadas mais necessitadas da população”. Entretanto, as justificativas que as fundamentam, grosso modo, pendem para uma visão assistencialista do programa, que o vê não como um direito, mas como uma política compensatória de situações adversas, que requerem algum tipo de proteção social especial. Trata-se, portanto, de alterações pontuais nos critérios de focalização adotados, e não de uma expansão voltada à universalização. ¹⁶⁹
Projetos relacionados à articulação do programa com outras políticas sociais	Causa espécie o reduzido número de projetos nessa categoria, uma vez que a necessidade de ações que promovam sinergias entre diferentes políticas públicas para efetivamente superar a situação de pobreza e extrema pobreza em que se encontram os beneficiários do Bolsa Família vem sendo amplamente discutida. Nessa seara, o Congresso Nacional parece ter sido mais profícuo em projetos de lei voltados para agregar

¹⁶⁶ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, ago. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso/view>. Acesso em: 12 ago. 2021. p.21.

¹⁶⁷ Ibidem, p.22.

¹⁶⁸ Ibidem, p.23.

¹⁶⁹ Ibidem, p.25.

	novas condicionalidades ao programa ou a fomentar a participação no mercado de trabalho dos beneficiários. ¹⁷⁰
--	---

FONTE: Quadro elaborado pelo autor com as conclusões de BRITTO; SOARES (2010).

Percebia-se, portanto, grande distanciamento do PBF e suas propostas de modificação daquilo que fora estabelecido na Lei nº 10.835/04. Isso é indício do baixo interesse político na efetiva implementação da Renda Básica de Cidadania ou na evolução gradual do maior programa de transferência de renda existente em um projeto nos seus moldes.

5.2.1 O novo contexto no período pandêmico

A fim de verificar se houve mudança no posicionamento do poder legislativo após o início da pandemia no Brasil, trazendo a Renda Básica de Cidadania para a pauta legislativa, foi realizada pesquisa no site do Congresso Nacional, através da opção de busca, pelo termo “lei 10.835” com o filtro “Projetos e matérias – proposições”. Foram apresentados quatro resultados para o ano de 2020 e seis para o ano de 2021.

Dentre quatro resultados obtidos para o ano de 2020, três efetivamente tratavam sobre a Lei nº 10.835/04: o PL 873/2020, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que buscava instituir a renda básica de cidadania emergencial como alteração no texto da Lei nº 10.835/04, mas foi convertido em substitutivo completamente diferente, tratando de aspectos do Auxílio Emergencial, que se tornou a Lei 13.998/2020; o PL 2621/2020, também de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que pretende implementar a Renda Básica de Cidadania da Lei nº 10.835/04; e o PL 4194/2020, de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), que pretende regulamentar a Lei nº 10.835/04. O quarto resultado foi o PL 690/2020, de autoria da Deputada Federal Perpétua Almeida (PCdoB/AC) e outros deputados, mas este projeto não trata da Lei nº 10.835/04, mas sim de novos benefícios para o PBF.

Já dentre os seis resultados obtidos para o ano de 2021, cinco se referiam ao mesmo projeto, de autoria do Deputado Federal Alexandre Frota (PSDB/SP), cujo intuito é a

¹⁷⁰ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, ago. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso/view>. Acesso em: 12 ago. 2021, p.27.

alteração da Lei nº 10.835/04 para a instituição de uma Renda Básica Emergencial e a ampliação dos benefícios aos inscritos no Programa Bolsa Família e aos cadastrados no CadÚnico, em casos de epidemias e pandemias, possuindo como única diferença o valor do benefício, com cada um dos cinco projetos de lei – PL 418/2021, PL 469/2021, PL 470/2021, PL 471/2021, PL 472/2021 – apresentando um valor entre R\$ 200,00 e R\$ 600,00. O sexto resultado foi o PL 1053/2021, de autoria do Deputado Federal Milton Coelho (PSB/PE), que propõe alterações na Lei nº 10.836/2004, dentre elas a edição de artigo para caracterizar o PBF como primeira etapa de implementação da Renda Básica de Cidadania, não realizando outras mudanças para correlacioná-las.

Também foi feita pesquisa pelo termo “Renda Básica de Cidadania”, que gerou 16 resultados para o ano de 2021 e 43 resultados para o ano de 2020. Entretanto, excluindo os projetos de lei já localizados pela pesquisa anterior, apenas mais dois projetos se relacionam com a Lei nº 10.835/04: o PL 4715/2020, de autoria do Deputado Federal Jesus Sérgio (PDT/AC), que busca instituir uma renda básica de cidadania, mas nos seus próprios termos, não se referindo a Renda Básica de Cidadania da Lei nº 10.835/04, apesar de adotar premissas semelhantes, e o PL 2742/2020, de autoria do Senador José Serra, que pretende alterar a redação da Lei nº 10.835 para garantir benefício para pessoas em vulnerabilidade social, conforme os critérios do próprio projeto. Este último projeto não foi encontrado com o termo de pesquisa anterior pois em seu texto se refere à Lei nº 10.836/04, mas evidentemente busca alterar a Lei nº 10.835/04, constituindo a diferença de numeração mero equívoco redacional.

Dos resultados obtidos é possível concluir que não houve grande volume de projetos de lei apresentados abordando a Renda Básica de Cidadania da Lei nº 10.835/04 desde o advento da pandemia. Entretanto, antes desse período, entre os anos de 2010 e 2019 e com base nos mesmos critérios de busca, foi localizado apenas 1 projeto de lei relacionado a esta lei. Trata-se do PL 3508/2012, de autoria do Deputado Federal Nazareno Fonteles - PT/PI, que citando a Lei nº 10.835/04 em sua justificção, buscava a criação de uma Renda Básica Familiar, em moldes semelhantes aos estabelecidos pela Renda Básica de Cidadania. Dos demais, o único projeto relevante para as avaliações pretendidas foi o PL 4856/2019, de autoria do Deputado Federal Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), que almeja instituir uma renda básica universal, ainda que estabelecesse condicionalidades a serem preenchidas pelos beneficiários.

Assim, ainda que não tenha se verificado um movimento robusto no poder legislativo no sentido da efetivação da Lei nº 10.835/04, fato é que, após o início da pandemia, ela recebeu atenção inédita, algo que não ocorreu nesta proporção desde a sua entrada em vigor, passando a ser objeto de Projetos de Lei que consideravam seriamente sua utilização como instrumento de combate às mazelas da pandemia e aos problemas socioeconômicos há muito existentes no país. Essa constatação representa indício de que a pandemia serviu como evento focalizador - conforme o arcabouço teórico desenvolvido por Kingdon¹⁷¹ - capaz de fazer com que a Renda Básica de Cidadania retornasse à atenção legislativa e se tornasse o foco de alguns políticos.

5.3 O Auxílio Emergencial

5.3.1 – As diferentes fases do programa

Perante os impactos econômicos do contexto pandêmico, que forçou quase a totalidade da população a adotar o isolamento social, estratégias de mitigação dos efeitos da crise econômica e de proteção aos economicamente vulneráveis tiveram que ser pensadas. Além da reintrodução da Lei nº 10.835/04 nas pautas legislativas, o advento da pandemia da Covid-19 pressionou o governo brasileiro a adotar um novo programa de transferência de renda. Como resultado, surgiu abril de 2020, através da Lei nº 13.982/2020, o Auxílio Emergencial. A lei previa, inicialmente, que seriam pagas três parcelas de seiscentos reais para um grupo de beneficiários bem mais amplo que o do PBF. Isso fica evidente na redação de seu art. 2º:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

¹⁷¹ BRASIL, Felipe Gonçalves, CAPELLA; Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira.** Revista de Administração Pública [online], v. 55, n. 3, p. 644-661, mai. – jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 16 ago. 2021, p.651.

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

- a) microempreendedor individual (MEI);
- b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma docaputou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou
- c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 2º O auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício. (...).¹⁷²

Em maio do mesmo ano, através da Lei nº 13.998/2020, o rol foi ampliado, permitindo o pagamento do auxílio para mães adolescentes¹⁷³. Entretanto, devido ao prolongamento da situação pandêmica e a impossibilidade da retomada das atividades econômicas, a concessão do benefício foi prorrogada por mais dois meses através do Decreto nº 10.412/2020¹⁷⁴, sendo mantido o valor de R\$ 600,00. Transcorrido o período previsto pelo decreto, foi realizada uma nova prorrogação, pelo período de quatro meses, por meio da Medida Provisória nº 1.000/2020¹⁷⁵, instituindo o chamado Auxílio Emergencial Residual, no valor de R\$ 300,00.

O Auxílio Emergencial Residual deixou de ser concedido em dezembro de 2020, de tal modo que seus antigos beneficiários ficaram, em grande parcela, desamparados frente à crise sanitária ainda presente no país, que ainda viveria em 2021 seus piores capítulos. Devido ao crescente clamor pelo retorno do auxílio, inspirado pela continuidade da pandemia, que não apresentava sinais de término a curto prazo, foi instituído o Auxílio Emergencial 2021, através da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021¹⁷⁶. Essa nova versão do

¹⁷² BRASIL, **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**, Art. 2º. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 16 de ago. 2021

¹⁷³ BRASIL, **Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020**, Art. 2º. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

¹⁷⁴ BRASIL, **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

¹⁷⁵ BRASIL, **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020**. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 16 de ago. 2021.

¹⁷⁶ BRASIL, **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021**. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-

auxílio previu o pagamento de quatro parcelas mensais, com início na data da publicação da Medida Provisória. O benefício foi concedido àqueles que já constavam como beneficiários do auxílio emergencial da Lei nº 13.982/2020 e do Auxílio Emergencial Residual, elegíveis no mês de dezembro de 2020¹⁷⁷. O Auxílio Emergencial 2021 foi limitado a um beneficiário por família. Para famílias unipessoais, o valor do benefício foi fixado em R\$ 150,00. Para famílias com duas ou mais pessoas, R\$ 250,00. E para as mulheres provedoras de família monoparental, o valor previsto é de R\$ 375,00.

Como ato mais recente da cronologia do auxílio emergencial no Brasil, foi editado o Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021¹⁷⁸, que prorrogou por mais três meses a concessão do benefício do Auxílio Emergencial 2021, nos mesmos moldes previstos na Medida Provisória 1.039/2021.

5.3.2 – Os impactos do Auxílio Emergencial

O Auxílio Emergencial constitui a maior experiência de gasto social no Brasil, com um montante de recursos mensal, na sua primeira fase, de R\$50 bilhões por mês, frente aos R\$ 30 bilhões por ano destinados para o Bolsa Família, R\$ 56 bilhões por ano para o BPC e R\$ 17 bilhões para o Abono Salarial.¹⁷⁹

Estudos sobre o Auxílio Emergencial já evidenciam a sua importância para a contenção dos efeitos negativos advindos da crise. Simulações realizadas pelo Centro de Pesquisa em macroeconomia das desigualdades (MADE/USP) indicaram que “sem os efeitos multiplicadores do gasto com auxílio emergencial, o nível do PIB brasileiro teria caído entre

19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

¹⁷⁷ BRASIL, **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021**, Art. 1º. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

¹⁷⁸ BRASIL, **Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021**. Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.740-de-5-de-julho-de-2021-330268082>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

¹⁷⁹ DUQUE, Daniel; **Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1**. Blog do IBRE, 05 ago. 2020. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>. Acesso em: 15 ago. 2021.

8,4% e 14,8% em relação a 2019”¹⁸⁰, valor bem pior do que os aproximados 4,32% expresso na mediana das projeções do Boletim Focus do Banco Central. Sem o pagamento do Auxílio Residual, pago a partir de setembro, a queda teria sido de 5,36%.¹⁸¹ Além disso, revelaram que o auxílio incidiu positivamente na razão entre a dívida pública e o produto, atenuando sua elevação em 3 pontos percentuais em relação ao cenário sem o programa.

Vale pontuar que o multiplicador de impacto dos benefícios pode ser compreendido como “o efeito de curto prazo do gasto sobre o produto, que se dá no mesmo período do choque fiscal”.¹⁸² E como salientam os autores Matias Cardomingo, Laura Carvalho e Marina Sanches (2021):

Os estudos que estimam multiplicadores de benefícios sociais no Brasil encontram efeitos bastante significativos, maiores que a unidade em termos acumulados. Isto quer dizer que elevações de um real neste tipo de gasto ocasionam impacto total ao longo do tempo sobre o PIB superior a um real, pelo efeito de estímulo ao consumo e ao investimento.¹⁸³

Em relação ao Auxílio Emergencial, estimaram os autores que os efeitos multiplicadores do gasto com o benefício até o final de 2020 poderia chegar até 2,37 reais para cada real gasto. Estes resultados demonstram que o investimento em políticas de transferência de renda não representa apenas despesas, mas também instrumentos de dinamização econômica que se revertem em benefícios sociais.

Outro aspecto importante a ser observado quanto ao Auxílio Emergencial é o seu impacto na vida dos mais pobres. Conforme análise de Daniel Duque¹⁸⁴, entre o primeiro trimestre de 2019 e junho de 2020 a renda dos 40% mais pobres apresentou considerável crescimento, chegando a 200% para os de menor renda. Com isso foi verificada uma acentuada redução nos índices de pobreza, com o percentual da população abaixo do nível da pobreza caindo de 25,6%, em 2019, para 21,7%, em junho de 2020. No mesmo período, o percentual da população abaixo da linha da extrema pobreza caiu de 8% para 3,3%. Portanto,

¹⁸⁰ CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura; SANCHES, Marina. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 007, MADE/USP, São Paulo, fev. 2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE007_site.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021. p.2.

¹⁸¹ Ibidem, p.2.

¹⁸² Ibidem, p.2.

¹⁸³ Ibidem, p.2.

¹⁸⁴ DUQUE, Daniel; **Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1.** Blog do IBRE, 05 ago. 2020. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>. Acesso em: 15 ago. 2021.

percebe-se que para além de evitar a depreciação das condições de vida dos mais vulneráveis durante o período pandêmico, o auxílio foi capaz de melhorar a condição de vida de boa parte deles. Isso denota os impactos positivos que a expansão das políticas públicas de transferência de renda pode ocasionar no país.

Ainda que o auxílio emergencial, nas diferentes versões que foram implementadas ao longo da pandemia, apresente expressivas diferenças em relação à Renda Básica de Cidadania, percebe-se que tal política pública representou uma aproximação maior dos conceitos previstos na Lei nº 10.835/04 quando comparada ao que vinha sendo efetivado no Brasil até então pelo PBF.

Isso porque o auxílio emergencial estabeleceu um rol de beneficiários que abrange uma parcela maior da população brasileira – em meados de junho de 2020, o benefício atingia 61 milhões de pessoas, enquanto em abril de 2020, o PBF amparava 14,3 milhões de famílias (43,7 milhões de pessoas ao todo)¹⁸⁵ - apresentando menos condicionalidades que o PBF e transferindo valores significativamente maiores para a subsistência dos indivíduos – o auxílio emergencial começou com parcelas de R\$ 600,00, enquanto o benefício médio por família distribuído pelo PBF era R\$ 175,00.¹⁸⁶ Tal resgate de ditames assemelhados aos de uma renda básica foi possível justamente pelo histórico de políticas de transferência de renda no país, que constituiu ambiente favorável para a rápida guinada rumo à implementação do auxílio emergencial. A adoção dessa alternativa como combate aos efeitos da pandemia teve sua base no seguinte contexto:

Também pudemos analisar as características pertencentes aos pilares do renda básica como alternativa possível no processo de escolha e seleção na formulação de políticas: a existência de uma comunidade de políticas públicas coesa, atuante e organizada; a participação e a mobilização social, com grande participação da mídia no processo de expansão do conflito e de concentração de atenção e proposição de soluções viáveis para amenizar os impactos econômicos nas famílias prejudicadas pela pandemia; a existência prévia de dados, indicadores, expertise e estruturas (burocracia, instituições, ferramentas); a atuação e o exemplo em órgãos

¹⁸⁵ BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. **Efeitos do Desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, jul. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>. Acesso em: 22 ago. 2021. p.66.

¹⁸⁶ Ibidem, p.66.

internacionais e ações já implementadas para combater o mesmo cenário no exterior.¹⁸⁷

O auxílio emergencial foi a política pública temporária que se consolidou aproveitando a janela de oportunidade da pandemia. A solução por ela apresentada não é inédita, mas derivada de propostas há muito tempo existentes, como a própria Renda Básica de Cidadania, que já previa a transferência de renda como forma de combate à pobreza e a vulnerabilidades materiais. Como ressaltado por Kingdon, os defensores de políticas mantêm suas propostas e indicações sempre prontas, buscando o surgimento das janelas de oportunidade para trazer à tona os problemas que consideram essenciais e para que as soluções por eles pensadas possam ser concretizadas.¹⁸⁸

Essa alteração de estratégia de proteção social trouxe inequívocos efeitos positivos, especialmente para os mais vulneráveis. Os resultados obtidos com o auxílio emergencial, sem se desviar da excepcionalidade do seu período de incidência, revelam indícios sobre o que a expansão das políticas de transferência de renda no Brasil pode significar no âmbito social e econômico e na efetivação de direitos.

5.3.3 Os efeitos do fim do Auxílio Emergencial

Apesar dos inequívocos efeitos positivos alcançados pelo Auxílio Emergencial, não há perspectiva de perpetuação desta política. O governo federal já estabeleceu que implementará um novo programa, o Auxílio Brasil, que substituirá o PBF e assumirá o protagonismo das políticas públicas de transferência de renda.¹⁸⁹

O horizonte que se vislumbra – sem o Auxílio Emergencial – ganha tom de alerta frente à imperiosa necessidade de socorro daqueles que sofrem com os impactos da pandemia. No

¹⁸⁷ BRASIL, Felipe Gonçalves, CAPELLA; Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira.** Revista de Administração Pública [online], v. 55, n. 3, p. 644-661, mai. – jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 16 ago. 2021. p.657.

¹⁸⁸ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246). p. 236.

¹⁸⁹ Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil. **Folha de São Paulo.** 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/entenda-as-diferencas-entre-o-bolsa-familia-e-o-novo-renda-brasil.shtml>. Acesso em: 09 set. 2021.

período em que a concessão do benefício foi interrompida, entre dezembro de 2020 e março de 2021, as consequências se mostraram preocupantes. Apenas em janeiro de 2021, duas milhões de pessoas foram levadas à condição de pobreza.¹⁹⁰ No total, 13% da população do país, o que representa 26 milhões de pessoas, estava sobrevivendo com uma renda per capita de apenas R\$ 250 por mês.¹⁹¹ Em agosto de 2021, já em um cenário com a concessão do Auxílio Emergencial de 2021, a situação permaneceu desfavorável à diminuição da amplitude das políticas de transferência de renda. O índice da miséria, que demonstra a relação entre a queda de renda e o aumento do custo de vida, atingiu patamar recorde nesse período, alcançando 23,47 pontos¹⁹², o que significa dizer que há um percentual muito alto de desempregados e igualmente elevado de inflação, culminando na precarização da vida de cada vez mais pessoas.

Outra análise realizada pelo MADE/USP, feita pelas autoras Luísa Cardoso, Luiza Nassif-Pires e Ana Luíza Matos de Oliveira (2021), ressaltou o contraste dos cenários com e sem a implementação do Auxílio Emergencial.¹⁹³ Utilizando como base a taxa de paridade do poder de compra de 2011 (1,90 dólares por dia e 5,50 dólares por dia), estabelecida pelo Banco Mundial, as pesquisadoras fixaram a linha da pobreza e da extrema pobreza no Brasil em, respectivamente, R\$436 e R\$151, em 2020, e em R\$469 e R\$162, em 2021. Com tais linhas, observaram o impacto do auxílio emergencial na pobreza e na extrema pobreza em diferentes cenários. O primeiro revela a situação nacional antes da pandemia, ainda em 2019. O segundo, julho de 2020, expressa o impacto do auxílio no valor de R\$ 600. O terceiro, outubro de 2020, demonstra a consequência da diminuição do valor do auxílio ocorrida no período. Por fim, o quarto cenário simula uma situação sem o Auxílio Emergencial e o quinto

¹⁹⁰ GERBELLI, Luiz Guilherme; LIMA, Bianca. **Com fim do Auxílio Emergencial, Brasil tem 2 milhões de novos pobres só em janeiro.** G1, 06 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/06/com-fim-do-auxilio-emergencial-brasil-tem-2-milhoes-de-novos-pobres-so-em-janeiro.ghtml>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹⁹¹ GERBELLI, Luiz Guilherme; LIMA, Bianca. **Com fim do Auxílio Emergencial, Brasil tem 2 milhões de novos pobres só em janeiro.** G1, 06 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/06/com-fim-do-auxilio-emergencial-brasil-tem-2-milhoes-de-novos-pobres-so-em-janeiro.ghtml>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹⁹² MARTINS, Raphael; **Com inflação e desemprego em alta, 'índice de miséria' tem patamar recorde no país.** G1, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/11/com-inflacao-e-desemprego-em-alta-indice-de-miseria-tem-patamar-recorde-no-pais.ghtml>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹⁹³ CARDOSO, Luísa; Nassif-Pires, Luiza; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza.** Nota de Política Econômica nº 010, MADE/USP, São Paulo, abr. 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021, p.3.

com o valor do Auxílio Emergencial de 2021, já bastante reduzido. As autoras traduziram os resultados na seguinte tabela:

TABELA 1 – POBREZA E EXTREMA POBREZA DA POPULAÇÃO TOTAL - BRASIL

	Taxa		Milhões de indivíduos	
	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza
Observado Pré-Pandemia	6,6%	24,8%	13,9	51,9
Observado Julho de 2020	2,4%	20,3%	5,0	43,0
Observado Outubro de 2020	5,1%	24,6%	10,9	52,1
Simulação sem AE	10,7%	31,4%	22,6	66,4
Simulação com AE de 2021	9,1%	28,9%	19,3	61,1

FONTE: CARDOSO; NASSIF-PIRES; OLIVEIRA (2021).

Os dados obtidos permitem concluir que o fim do Auxílio Emergencial, sem a implementação de nenhuma política substitutiva capaz de garantir as populações vulneráveis condições dignas de subsistência, representa expressivo retrocesso no combate à pobreza e à miséria no país. Conforme salientam as autoras¹⁹⁴, o Auxílio Emergencial implementado nos primeiros meses da pandemia, com o valor de R\$ 600, não só mitigou os efeitos da crise econômica na renda das famílias como também permitiu que diversas delas ultrapassassem as linhas da extrema pobreza e da pobreza. Por outro lado, com o fim do auxílio, o número de indivíduos abaixo dessas linhas será maior do que o verificado antes da pandemia, simbolizando grave descontrole dos efeitos da crise.

É inviável, portanto, considerar um cenário sem nenhuma política de transferência de renda suficientemente robusta para resguardar a dignidade das pessoas que estão ou estarão em posição de vulnerabilidade.

6. O DIREITO A RENDA BÁSICA

Após a análise teórica da Renda Básica Universal, positivada em nosso ordenamento jurídico sob a faceta da Renda Básica de Cidadania da Lei nº 10.835/04, importa destacar como ela se enquadra dentro do direito nacional. A construção jurídica acerca da Renda

¹⁹⁴ CARDOSO, Luísa; NASSIF-PIRES, Luiza; OLIVEIRA; Ana Luíza Matos de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil**: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Nota de Política Econômica nº 010, MADE/USP, São Paulo, abr. 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021, p.3.

Básica de Cidadania denota sua relação com os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, com os objetivos da República Federativa do Brasil e com o mínimo existencial, bem como o direito ao desenvolvimento previsto pela ONU.

6.1 O dever de efetivação da dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental da República, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Ainda que seja desafiadora a sua conceituação, visto o considerável grau de vagueza que a expressão carrega, considera-se que a definição trazida por Alexandre de Moraes (2017) a traduz de forma adequada, possibilitando a compreensão de sua interrelação com o direito à Renda Básica de Cidadania. Eis o conceito:

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade.¹⁹⁵

Ainda que seja difícil conceber aquilo que se poderia considerar o mínimo invulnerável capaz de resguardar a dignidade dos indivíduos, como ressalta Luiz Ricardo Ambrósio Filgueiras (2020), faz-se válido, para fins de balizamento, ressaltar aquilo que evidentemente a afronta, constituindo situações em que a existência digna é maculada:

Mesmo sendo o conceito de dignidade de difícil delimitação (sofrendo inclusive alterações pelo tempo e pelo espaço), não seria difícil, por outro lado, apontar o que não seria considerado digno: a precariedade das necessidades básicas dos cidadãos, como saúde, educação, alimentação, moradia, etc., indicam o caminho para o que seria indigno, além de dar rastro para quais caminhos devem ser seguidos para se suprimir tais condições.¹⁹⁶

¹⁹⁵ MORAES, Alexandre de; **Direito constitucional**, 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, p.35.

¹⁹⁶ FILGUEIRAS, Luiz Ricardo Ambrósio; **Os aspectos jurídico-constitucionais da Lei nº 10.835/04 e a Renda Básica de Cidadania no Brasil**. 2020. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 119 p, nov. 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/46823>. Acesso em: 8 mar. 2021, p.28.

A dignidade humana, na posição que ocupa no ordenamento jurídico nacional, como um dos fundamentos da República, não se limita a mera expressão de valores éticos e morais, “mas constitui norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude, de status constitucional formal e material e, como tal, inequivocamente dotado de eficácia e aplicabilidade, alcançando, portanto, também a condição e valor jurídico fundamental da comunidade”.¹⁹⁷

Por possuir suma relevância no âmbito jurídico-constitucional, a dignidade da pessoa humana, como salienta Ingo Sarlet (2015), apresenta tanto o limite quanto a tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral, de tal modo que, em sua dimensão defensiva, impede a redução da pessoa à condição de objeto de ação própria ou de terceiros, servindo também como fundamento e conteúdo dos direitos fundamentais que impedem tal diminuição, e em sua dimensão prestacional:

implica deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção, sem prejuízo da existência de deveres fundamentais da pessoa humana para com o Estado e os seus semelhantes.¹⁹⁸

É justamente a elevação da dignidade da pessoa humana como fundamento constitucional que consolidou sua dúplici dimensão, permitindo não só a imposição de limites como também deveres ao Estado, visto que pela determinação constitucional advinda dessa posição. Como bem salienta Sarlet (2015):

é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal. Em outras palavras, no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.¹⁹⁹

Portanto, percebe-se que a dignidade da pessoa humana denota, também, uma conduta prestacional por parte do Estado, que para além de respeitar a dignidade dos indivíduos, deve garanti-la e promovê-la. Justamente pautado nesse dever é que a efetivação do direito à Renda Básica de Cidadania ganha relevância, especialmente quando um momento de crise expõe e amplifica situações perante as quais é impossível o gozo de uma vida digna.

¹⁹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; *Dos Princípios Fundamentais. In: Curso de Direito Constitucional*. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. 4. ed. ampl., São Paulo: Saraiva, 2015, p.274.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p.275.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p.272.

6.2 A Renda Básica de Cidadania e os Objetivos Fundamentais da República

Além disso, o direito à Renda Básica de Cidadania está em conformidade com os objetivos previstos pela Constituição. Em seu art. 3º, a CRFB/88 prevê os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que são expressos da seguinte forma:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.²⁰⁰

O direito relacionado à Renda Básica de Cidadania está atrelado aos objetivos fundamentais da República, constituindo alternativa de ferramenta para sua concretização. Para melhor compreender tal relação, cumpre salientar a diferença entre os fundamentos e os objetivos da República:

Diferente dos princípios fundamentais da República, que formam o alicerce a partir do qual irradiam os valores estruturantes do Estado Democrático de Direito Brasileiro, os objetivos fundamentais são como uma seta que aponta, de maneira normativa e vinculante, o sentido em que toda a estrutura dos poderes públicos deve se direcionar.²⁰¹

Conforme preleciona Ingo Sarlet (2015), “as normas-princípio contidas nos diversos dispositivos do art. 3.º cumprem a função de princípios objetivos que instituem programas, fins e tarefas que vinculam os Poderes públicos e que implicam uma atuação voltada à realização dos objetivos constitucionalmente enunciados”.²⁰² O caráter vinculante do direcionamento constitucional previsto em seus objetivos impõe ao Estado o dever de promover políticas capazes de aproximar a realidade nacional – que em grande medida destoa

²⁰⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2021.

²⁰¹ ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021, p.61.

²⁰² SARLET, Ingo Wolfgang; *Dos Princípios Fundamentais*. In: **Curso de Direito Constitucional**. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. 4. ed. ampl., São Paulo: Saraiva, 2015. p.275.

daquilo que se almeja – dos fins estipulados pela Carta Magna. Nesse prisma, frisa Sarlet (2015):

embora não se possa, em regra, admitir um direito subjetivo à erradicação da pobreza atribuído a algum indivíduo em particular (o que não afasta um direito fundamental ao mínimo existencial do indivíduo, ou mesmo de um direito a assistência social), os Poderes públicos estão positivamente vinculados a encetar passos concretos, na esfera de suas competências e atribuições, na direção da realização dos objetivos constitucionalmente estabelecidos, ainda que a CF não disponha exatamente sobre os modos de realização de tais objetivos.²⁰³

A vinculação do Estado aos objetivos fundamentais, bem como a dimensão prestacional do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, exigem do Estado um agir no sentido constitucionalmente determinado, não podendo adotar postura inerte perante uma realidade que com eles não se coaduna e nem realizar a promoção de políticas que se contrariem a tais metas. Para tanto, o texto constitucional não predetermina uma forma específica, mas permite ao Estado a discricionariedade para atuar dentro de diferentes alternativas, desde que sua execução seja apta para realizar seus fins. Como elucida Sarlet (2015):

Já no caso do objetivo de erradicação da pobreza e das desigualdades regionais, a inexistência de lei criando o que foi previsto não gerará de pronto uma inconstitucionalidade por omissão, pois existe um amplo leque de alternativas à disposição dos Poderes públicos, desde que tais alternativas se revelam aptas a alcançar o resultado pretendido. A ausência de um programa como o do Bolsa Família não seria, por si só, inconstitucional, assim como não o seria a substituição daquele programa por outro que atinja resultados equivalentes, desde que existam programas (políticas) que tenham por objeto a realização dos objetivos estabelecidos pela CF e que os executem de maneira satisfatória.²⁰⁴

Portanto, é imperiosa a determinação constitucional no sentido de uma atuação estatal positiva, capaz de implementar no plano fático medidas capazes de reverter as mazelas socioeconômicas do país que rege. Uma vez que as políticas de transferência de renda adotadas no Brasil, sobretudo o programa Bolsa Família, sinalizam efeitos positivos, mas insuficientes para alcançar os objetivos da Constituição, é relevante pensar em novas maneiras através das quais o poder público pode compatibilizar sua atuação com o norte previsto pela ordem constitucional. A Renda Básica de Cidadania, nesse contexto, parece constituir alternativa coerente com as necessidades atuais da sociedade brasileira e com os resultados já

²⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang; *Dos Princípios Fundamentais. In: Curso de Direito Constitucional*. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. 4. ed. ampl., São Paulo: Saraiva, 2015, p.307.

²⁰⁴ *Ibidem*, p.308.

verificados nas experiências anteriores - especialmente aqueles advindos da implementação do auxílio emergencial - representando possibilidade de ampliação dos efeitos positivos já observados, com conseqüente aproximação da realidade nacional aos fins traçados pela CRFB/88.

Essa proximidade com os objetivos fundamentais, como já bem abordado por Thiago Santos Rocha (2020) e Luiz Ricardo Ambrósio Filgueiras (2020), é visível ao se enquadrar a proposta positivada na Lei nº 10.835/04 com os incisos do art. 3º da Constituição Federal. O art. 3º, inciso III, da CRFB/88, determina, em sua primeira parte, que o Estado brasileiro tem como um de seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização. A Renda Básica de Cidadania está intimamente ligada a tal objetivo, visto que constitui medida abrangente, indiscriminada, capaz de perseguir uma meta tão desafiadora quanto a erradicação da pobreza. Ainda que a pobreza não possa ser compreendida de forma unidimensional, podendo, inclusive, ser considerada “a falta de capacidade básica para viver uma vida digna”²⁰⁵, a garantia de recursos materiais mínimos é essencial para sua superação. É nesse sentido que o direito à propriedade constitui expressão da dignidade da pessoa humana, justificando a necessidade de garantia do mínimo existencial para se alcançar uma vida digna e elevando a propriedade à qualidade de direito materialmente fundamental.²⁰⁶

Importa então pontuar quais contornos a noção de mínimo existencial adquire no ordenamento jurídico brasileiro, permitindo compreender sua relação com o objetivo da erradicação da pobreza.

Diferente do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, o direito ao mínimo existencial não está previsto no texto constitucional, mas encontra ampla acolhida tanto na doutrina quanto na jurisprudência nacional, sendo reconhecido como direito fundamental individual que deve ser garantido pelo Estado através de ações positivas ou negativas.²⁰⁷ Carolina Zockun e Ingo Sarlet (2016) determinam a noção atual de mínimo

²⁰⁵ ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021. p.39.

²⁰⁶ Ibidem, p.64.

²⁰⁷ FILGUEIRAS, Luiz Ricardo Ambrósio; **Os aspectos jurídico-constitucionais da Lei nº 10.835/04 e a Renda Básica de Cidadania no Brasil**. 2020. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) -

existencial como o conjunto de prestações estatais que assegure a cada um uma vida condigna.²⁰⁸ Cabe ressaltar que o mínimo existencial não se confunde com aquilo que se denominou “mínimo vital”, ou seja, a mera garantia da sobrevivência física, mas sim possui conteúdo que pretende garantir uma vida digna, com razoável qualidade.²⁰⁹ De outro modo, alguns realizam separação entre um “mínimo fisiológico”, que formaria um conteúdo essencial do mínimo existencial, pautado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana, e um “mínimo sociocultural”, que abarcaria no seu conteúdo material o princípio do Estado Social e da igualdade.²¹⁰

Conceituado o instituto, percebe-se inequívoca a preocupação da Lei nº 10.835/04 em garantir a todos o mínimo existencial, visto que a redação do seu art. 1º, §2º dispõe da seguinte forma:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

(...)

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias. (...).²¹¹

Entretanto, a definição de seu posicionamento no complexo espectro do conceito do mínimo existencial é desafiadora, à medida que além de prever o atendimento das despesas mínimas com alimentação e saúde, aspectos fundamentais para o suprimento de um mínimo fisiológico, há também o cuidado em garantir recursos para a educação, que constituem parte, mas não todo o aspecto sociocultural que envolve os indivíduos. De qualquer modo, evidencia-se a vinculação da Renda Básica de Cidadania com a busca pela garantia do

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 119 p, nov. 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/46823>. Acesso em: 8 mar. 2021, p.51.

²⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais.** Revista de Investigações Constitucionais [online], v. 3, n. 2, pp. 115-141, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>. Acesso em: 18 ago. 2021. p.116.

²⁰⁹ Ibidem, p.121.

²¹⁰ Ibidem. p.122.

²¹¹ BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm#:~:text=Institui%20a%20renda%20b%C3%A1sica%20de,Art. Acesso em 22 out. 2020.

mínimo existencial, algo reconhecido e perseguido pelo direito pátrio como elemento integrante da dignidade da pessoa humana.

Para Luiz Filgueiras (2020), o mínimo existencial não pretende apenas retirar os indivíduos da absoluta miséria, mas sim promover uma vida livre de “qualquer grau de pobreza que coloque a dignidade dos indivíduos em risco, que atente contra a construção de uma sociedade justa, solidária e livre, como também qualquer condição que deixe de respeitar os direitos sociais básicos, ameaçando, dessa forma, a liberdade dos indivíduos”.²¹²

O art. 3º, inciso I, da CRFB/88 estabelece a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como um dos objetivos da república. A vinculação da Renda Básica de Cidadania com a construção de uma sociedade livre reside no fato de que é pressuposto desta “a existência de indivíduos livres, autônomos, capazes de determinar sua vontade pessoal (autonomia individual) e, conseqüentemente, a vontade estatal (autonomia pública), por meio de escolhas que não estejam submissas ao domínio de terceiros”.²¹³ A garantia das necessidades básicas dos indivíduos, que dentro de um contexto capitalista perpassa pelo acesso à renda, constitui instrumento essencial para que se possa alcançar uma sociedade livre, visto que a ausência de recursos para a própria subsistência, como já pontuado, coloca os indivíduos em posição insegurança social, limitando suas escolhas e impelindo-os a aceitar condições degradantes de vida e trabalho, rebaixando-os a condição de permanente dependência.²¹⁴

Ademais, destaca Luiz Filgueiras (2020) que a liberdade almejada pelo inciso I não é aquela com viés liberal, mas sim aquela que se coaduna com o Estado social democrático, a qual, além observar os valores basilares do Estado democrático-liberal, “objetiva torná-los mais fortes, dando-lhes base e conteúdo materiais, a partir da ideia de que sociedade e

²¹² FILGUEIRAS, Luiz Ricardo Ambrósio; **Os aspectos jurídico-constitucionais da Lei nº 10.835/04 e a Renda Básica de Cidadania no Brasil**. 2020. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 119 p, nov. 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/46823>. Acesso em: 8 mar. 2021. p.54.

²¹³ ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021. p.65.

²¹⁴ LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil**. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020. p.11.

indivíduo não formam categorias isoladas e contrárias, mas sim duas esferas recíprocas, de maneira que não se poderia implementar a contento um, sem a implementação do outro”.²¹⁵

Na mesma direção, ressalta o autor que:

Já nos séculos XVIII e XIX, o pensamento hegemônico dava conta que a liberdade seria exigência da dignidade humana, atualmente se pensa o inverso, que a dignidade da pessoa humana é o pressuposto para o pleno exercício da liberdade.²¹⁶

O reflexo do desenvolvimento de uma sociedade livre é que, ao garantir a capacidade de autodeterminação, os indivíduos poderão transpor sua vontade para o âmbito estatal, constituindo seu fundamento e validade.²¹⁷ Através dela é possível alcançar outro fundamento da República, a Cidadania, que “faz reconhecer e exercer extenso conjunto de deveres e de direitos dos cidadãos, para que possam participar ativamente de sua sociedade”.²¹⁸ Não por acaso, a Lei nº 10.835/04 prevê o direito nela estipulado como uma Renda Básica de Cidadania, pois através da política que propõe vislumbra uma sociedade mais inclusiva. Justamente dessa construção da vontade estatal através do desenvolvimento volitivo de indivíduos livres é que o Estado poderá reverter sua atuação em políticas públicas que se coadunem com seus anseios. Como bem explica Rocha (2020):

Não se constrói uma sociedade democrática, e sequer uma sociedade livre, sobre instituições incapazes de assegurar ao indivíduo condições de se autodeterminar na esfera privada e participar na esfera pública de forma ativa, livre e igual. Só assim poderá identificar a sua vontade como elemento de formação da vontade estatal que, por sua vez, refletirá no próprio cidadão por meio de políticas públicas concretizadoras de direitos.²¹⁹

Portanto, é fundamental que se promovam medidas capazes de garantir efetiva liberdade aos indivíduos, não podendo estas serem concebidas de forma dissociada da dignidade da pessoa humana, pois ao fazê-lo se incorreria no equívoco de avaliar o contexto social através do prisma exclusivo da igualdade formal, desconsiderando as desigualdades que limitam o

²¹⁵ FILGUEIRAS, Luiz Ricardo Ambrósio; **Os aspectos jurídico-constitucionais da Lei nº 10.835/04 e a Renda Básica de Cidadania no Brasil**. 2020. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 119 p, nov. 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/46823>. Acesso em: 8 mar. 2021, p.34.

²¹⁶ Ibidem, p.34.

²¹⁷ ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021. p.67.

²¹⁸ FILGUEIRAS, Op.Cit., p.31.

²¹⁹ ROCHA, Op. Cit., p.68.

gozo de uma vida livre. Nesse prisma adverte Alexandre de Moraes (2017) que “os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da República: construção de uma sociedade justa”.²²⁰

Quanto a previsão da construção de uma sociedade justa, também prevista no inciso I do Art. 3º, Rocha (2020) argumenta que a concepção de justiça que melhor expressa as escolhas normativas constitucionais seria a de justiça social, prevista no art. 170 da CRFB/88 como forma de adequar a ordem econômica e financeira nacional à dignidade da pessoa humana. Partindo da função social da propriedade estabelecida na CRFB/88, salienta o autor que “na concepção republicana, a propriedade é concebida como um meio para se chegar à liberdade, que só pode ser exercida por indivíduos materialmente independentes, cuja existência social não dependa de terceiros”²²¹, de tal modo que:

Uma vez que a autonomia, enquanto expressão da liberdade, é elemento constitutivo do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo este o valor central sob a égide da CR/88, a concepção republicana da propriedade é perfeitamente coerente com o ideal de justiça expresso pela Constituição.²²²

A sociedade se conformaria com o ideal da justiça constitucional, desse modo, garantindo a independência material dos indivíduos, pois somente assim a liberdade, pressuposto fundamental para a plena concretização da dignidade da pessoa humana, seria efetivada. O direito à Renda Básica de Cidadania se enquadraria nessa lógica pois almeja o fornecimento de condições materiais, através da transferência de renda, para todos e sem associá-la a contrapartidas, fornecendo aos indivíduos uma base de existência digna para se autodeterminarem de forma livre.

Já em relação à construção de uma sociedade solidária, estabelecida na parte final do art. 3º, inciso I da CRFB/88, destaca o autor que esse objetivo fundamental “impõe ao Estado o dever de criar instituições que fomentem relações sociais com caráter fraterno e pluralista,

²²⁰ MORAES, Alexandre de; **Direito constitucional**, 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, p.36.

²²¹ ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021, p.70.

²²² *Ibidem*, p.70.

fortalecendo a harmonia e a coesão social”.²²³ Dessa maneira, a Renda Básica de Cidadania consistiria em efetivação da solidariedade por parte do Estado brasileiro, servindo como mecanismo garantidor de direitos fundamentais através de uma política de transferência de renda que a todos envolveria.

Ainda conforme Rocha (2020), Renda Básica de Cidadania também poderia ser relacionada à promoção do bem de todos (art. 3º, IV, CRFB/88), pois se trata de política universal e incondicional, para a qual não há uma predefinição daquilo que seria o bem a ser provido - como se verifica quando se impõem condicionalidades que exigem certa forma de agir - e através da qual se forneceria as condições materiais para que cada um, com base no seu próprio juízo, pudesse ir em busca da realização de seu próprio bem.²²⁴

Por fim, quanto a análise da consonância da Renda Básica de Cidadania aos objetivos fundamentais da República, é possível destacar seu papel no desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB/88), visto que este não se trata unicamente de desenvolvimento econômico, mas precipuamente de desenvolvimento humano, que seria ampliado através da base necessária para uma vida digna que a política em comento pretende concretizar.²²⁵

Vale destacar que o desenvolvimento é reconhecido como direito no art. 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), que o estabelece nos seguintes termos:

Artigo 1º

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (...).²²⁶

²²³ ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021, p.72.

²²⁴ Ibidem, p.73.

²²⁵ Ibidem, p.74.

²²⁶ Organização das Nações Unidas, **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, Art.1º. Adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. **Disponível em:** <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 19 de ago. 2021.

Em busca de efetivação de tal direito, a ONU desenvolveu a Agenda 2030, que previu 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a serem cumpridas por seus Países-membros. Os Estados se comprometeram em promover políticas públicas para concretizar diversas metas relacionadas a estes objetivos, almejando a erradicação da pobreza em suas diferentes acepções. Tais metas se tornaram vigentes em 1º de janeiro de 2016 e perdurarão pelo período de 15 anos. Entretanto, estudos já revelam que o Brasil não tem sido capaz atingir os objetivos estabelecidos, apresentando elevados níveis de desigualdade social e pobreza.²²⁷ Justamente por este preocupante insucesso, Koury *et al* (2021) defendem a implementação de uma política nos moldes da Renda Básica Universal para garantir a efetivação do direito ao desenvolvimento em contraposição ao avanço neoliberal dos últimos anos, destacando seu potencial como política protetora das necessidades básicas da justiça social nos moldes estabelecidos na Constituição da República.²²⁸

6.3 O Mandado de injunção 7300 e a posição do STF sobre a omissão do poder executivo

No dia 27 de abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão de grande relevância para a discussão sobre a Lei nº 10. 835/04. Tratou-se do julgamento do Mandado de Injunção 7.300/DF, impetrado por Alexandre da Silva Portuguesez, cujo pleito almejava suprir lacuna legislativa, imputada ao Presidente da República, que inviabilizava o recebimento da Renda Básica de Cidadania. A linha de argumentação por ele apresentada, por intermédio da Defensor Público-Geral Federal, salientava a difícil situação socioeconômica vivida pelo impetrante, que recebia apenas R\$ 91,00 mensais, à título de Bolsa Família, e teve negado diversos pedidos para recebimentos de outros benefícios. Quanto ao direito, sua argumentação apresentou contornos semelhantes aos fundamentos jurídicos supracitados, destacando o direito à renda básica de cidadania previsto na Lei nº 10.835/04 e relacionando-o ao direito à cidadania, com fundamento no art. 1º, inciso II, da CRFB/88, ao mínimo existencial e a força normativa da Constituição.

²²⁷ KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; OLIVEIRA, Felipe Guimarães de; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **Direito ao Desenvolvimento no Estado Neoliberal: a Renda Básica Universal e Incondicional Como Alternativa à Redução da Desigualdade Social no Brasil.** *Direito Público*, [S.l.], v. 18, n. 97, abr. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/5411>. Acesso em: 14 ago. 2021, p.59.

²²⁸ *Ibidem*, p.71.

Em resposta, a Presidência da República argumentou que a via eleita para o pleito era inadequada, visto que o dever de editar a norma decorreria do art. 1º da Lei 10.835/04 e não da Constituição Federal, que não haveria lacuna legislativa impossibilitando direito ou garantia constitucional, que o conceito de cidadania diria respeito a participação política e não à concessão de renda mínima para fins de dignidade e que o impacto orçamentário seria insustentável para as contas públicas. A União se posicionou no mesmo sentido, alegando como ausente o dever de legislar por se tratar de normas formalmente constitucionais não autoaplicáveis e que a implementação da Renda Básica de Cidadania seria prerrogativa discricionária do Poder Executivo, salientando também o impacto nas finanças públicas. A Procuradoria Geral da República opinou pela inadmissão da impetração.

Ao final do julgamento, acordaram os Ministros, por maioria de votos, conceder parcialmente a ordem injuncional, estabelecendo a decisão nos seguintes termos para:

i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 13.300/2016, implemente, “no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)”, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei nº 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente - Decreto nº 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e ii) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível, nos termos do voto do Redator para o acórdão. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 7.300 – DF (0089397-83.2020.1.00.0000). Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021.²²⁹

O STF reconheceu que houve omissão do Poder Executivo em fixar o valor do benefício positivado pela Lei nº 10.835/04, bem como a necessidade de preencher a lacuna constituída por inconstitucionalidade omissiva. Como se depreende da Ementa do julgamento a seguir reproduzida, a linha de argumentação adotada pela Suprema Corte para fundamentar

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7.300/DF**. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. {...} Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021, p.2.

sua decisão ressalta o retrocesso nas condições de vida de parte da população brasileira e a insuficiência do Programa Bolsa Família como política pública para reverter tal cenário. Entretanto, a decisão não determinou a transferência de renda em caráter universal, como almeja a Lei nº 10.835/04, mas sim - ao menos em um primeiro momento - apenas para as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, definidas como aquelas em condição de pobreza ou extrema pobreza.

Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. Equilíbrio entre o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, XXXV) e o princípio da divisão funcional dos poderes (CF, art. 2º), além da observância às regras fiscal-orçamentárias. Precedentes. 3. A falta de norma disciplinadora enseja o conhecimento do writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), na linha dos arts. 3º, III; 6º; e 23, X, da Constituição Federal. 4. O Fundo Federal de Combate à Pobreza possui receitas próprias e prioriza o atendimento de famílias situadas abaixo da linha da pobreza. Art. 81, caput e §1º, do ADCT c/c arts. 1º e 3º, I, da Lei Complementar 111/2001. 5. Bolsa Família. Lei 10.836/2004. De 2014 a 2017, milhões de concidadãos retornaram à extrema pobreza. Inexistência de atualização adequada do valor limite para fins de enquadramento e também da quantia desembolsada pelo Poder Público. Política pública que necessita de atualização ou repaginação de valores. Proteção insuficiente de combate à pobreza. 6. Lei 10.835/2004 e suas variáveis sociais, econômicas e jurídicas. Risco de grave despesa anual. Realidade fiscal, econômica e social, na quadra atualmente vivenciada e agravada pelas consequências da pandemia em curso. {...}

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 7.300 – DF (0089397-83.2020.1.00.0000). Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021.²³⁰

O julgamento do MI 7300 representa significativa mudança quanto aos rumos da Lei nº 10.835/04 no cenário nacional. O direito à Renda Básica de Cidadania, que há mais de 17 anos foi positivado em nosso ordenamento jurídico e nunca teve seus dispositivos efetivados, retorna agora a agenda do Poder Executivo como exigência do Poder Judiciário, que agora deve fixar o valor do art. 2º da Lei 10.835/04 já no exercício fiscal de 2022.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7.300/DF**. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. {...}. Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021, p.1.

Essa atuação judicial, investida do intuito de garantir efetividade a direitos sociais constitucionalmente previstos, corrobora com a postulação de Virgílio Afonso da Silva, expressa por Mendonça, Motta e Siqueira (2020) no trecho abaixo transcrito:

Virgílio Afonso da Silva (2008, p.592-593) analisa que os direitos sociais com frequência não ultrapassam a barreira da *promessa constitucional*, sendo que a vontade política, que comumente é usada para justificar essa falta do Estado, entende, o autor, que poderia ser suprida com a “vontade judicial” por arte dos operadores do direito, principalmente os juízes.²³¹

Ante a inércia do Poder Executivo, o Poder Judiciário, ao constatar o prejuízo causado a direitos constitucionalmente previstos, utilizou-se do mecanismo do Mandado de Injunção para determinar atuação direcionada à realização dos objetivos fundamentais da República. Nesse sentido, salienta Phillip Gil França (2013):

Para a efetivação de tais objetivos, evidencia-se a necessidade de uma permanente concatenação de ações administrativas, bem como a possibilidade e a viabilidade de revisões, por aqueles legitimados para tanto, de tudo o que é feito pelo poder público. E assim ocorre com mecanismos que permitam a constante proteção do direito material que possa ser ameaçado ou efetivamente agredido pela discricionariedade administrativa.²³²

Para o autor, estes mecanismos também precisam estar voltados à efetiva tutela jurisdicional, capaz de contribuir para a realização da proteção constitucional ao direito material. Tais mecanismos viabilizariam o regime de responsabilidade constitucional e republicano que recai sobre os atos administrativos em todas as perspectivas, “inclusive, das escolhas e das escolhas que as escolhas públicas impõem”.²³³

Sobre tal prisma, interessa perceber a avaliação estabelecida pelo STF em relação ao PBF, que ao apurar a efetividade da política pública escolhida pelo executivo como ferramenta de efetivação de direitos constitucionais, percebeu sua insuficiência e ressaltou a responsabilidade governamental de reverter tal realidade através de sua atualização ou

²³¹ MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes; MOTTA, Ivan Dias da; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Desigualdade Econômica: Uma Abordagem Sobre Distribuição de Renda Versus o Mínimo Existencial e a Renda Básica como Proposta.** Economic Analysis of Law Review; Brasília, Vol. 11, Ed. 3, Sep-Dec 2020, p. 28-48, p.43.

²³² FRANÇA, Phillip Gil; **Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e Escolhas Públicas: Perspectivas de Caminhos Constitucionais de Concretização do Desenvolvimento Intersubjetivo.** RIDB. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2 (2013), nº 9, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/09/2013_09_09407_09419.pdf. Acesso em: 18 ago. 2021, p.9421.

²³³ Ibidem, p.9413.

repaginação de valores, bem como pela fixação dos valores da Renda Básica de Cidadania, ventilando, inclusive, a unificação dos programas.

Portanto, percebe-se que para além das mudanças percebidas no comportamento do Poder Legislativo frente à Lei nº 10.835/04, o contexto pandêmico parece ter aberto as portas deste debate também na esfera judicial, resultando em atuação do STF voltada para a efetivação da Renda Básica de Cidadania, ao menos para os estratos mais vulneráveis da população brasileira. Com o resultado do julgamento, a Lei nº 10.835/04 deixou de ser alternativa para se tornar exigência, ainda que os próprios termos da decisão confirmem significativo grau de discricionariedade.

7. O CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Com a gradual melhora da situação pandêmica²³⁴, advinda da vacinação da população, muito se questiona sobre quais medidas de proteção social o governo brasileiro irá adotar. Essa resposta parece ter vindo com a edição da Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021. Através dela o Governo Federal definiu a política pública que pretende adotar como medida substitutiva ao Auxílio Emergencial, o Auxílio Brasil.

O programa, que também substituirá o Programa Bolsa Família, tem entre seus objetivos declarados a promoção da cidadania com garantia de renda, a redução da pobreza e da extrema pobreza das famílias beneficiárias e o apoio à articulação de políticas voltadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias.

Ainda não foram estabelecidos os valores dos benefícios, mas a promessa do governo é que seja 50% maior do que os atualmente oferecidos pelo PBF, cuja média equivale a R\$ 190²³⁵. Aliás, a incompletude do projeto inicial já foi alvo de críticas, que o qualificam como

²³⁴ CAMAROTTO, MURILLO. **Queiroga: Cenário epidemiológico da covid-19 é de “maior conforto”**. Valor econômico, Brasília, 09 set. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/09/09/cenario-e-de-maior-conforto-diz-queiroga.ghtml?>. Acesso em: 09 set. 2021.

²³⁵ **Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil**. Folha de São Paulo. 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/entenda-as-diferencas-entre-o-bolsa-familia-e-o-novo-renda-brasil.shtml>. Acesso em: 09 set. 2021.

um “cheque em branco” do Governo Federal, permitindo a estabelecimento de uma linha da pobreza para a concessão dos benefícios sem qualquer base técnica ou social.²³⁶

O programa se assemelha aos moldes do PBF, mas prevê novos benefícios. Nos quadros abaixo é possível visualizar os principais pontos do Auxílio Brasil:

QUADRO 2 - PRINCIPAIS PONTOS DO AUXÍLIO BRASIL

Destinação				
Famílias em condição de extrema pobreza (renda mensal de até R\$ 89 por pessoa)		Famílias em condição de pobreza (renda mensal entre R\$ 89 e R\$ 178 por pessoa), com gestantes ou pessoas com até 21 anos		
Pagamentos				
Benefício Primeira infância: destinado a famílias com crianças até 3 anos (pago por integrante nessa situação)	Benefício Composição Familiar: destinado a famílias com gestantes ou pessoas entre 3 e 21 anos (pago por integrante nessa situação)		Benefício de Superação da Extrema Pobreza: destinado a famílias em situação de extrema pobreza (com valor mínimo por integrante)	
Novos Benefícios				
Auxílio esporte escolar: aos estudantes, integrantes de famílias beneficiárias, com destaque nos Jogos Escolares Brasileiros	Bolsa de Iniciação Científica Júnior: destinado a estudantes do programa que se destaquem em competições acadêmicas e científicas	Auxílio Criança Cidadã: pagamento integral ou parcial em creches privadas a ser pago diretamente às instituições	Auxílio inclusão produtiva rural: incentivo de 3 anos que consiste na compra, por parte do governo, de alimentos produzidos pelos agricultores familiares para consumo de outras famílias	Auxílio Inclusão Produtiva Urbana: para beneficiários do Auxílio Brasil que comprovem vínculo de emprego formal
Condicionalidades				
Exame Pré-Natal	Vacinação no calendário nacional	Acompanhamento do estado nutricional	Frequência escolar mínima	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com as informações disponíveis na matéria “Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil”, da Folha de São Paulo (2021).²³⁷

²³⁶ **Criticas ao programa Auxílio Brasil.** Mix Vale. 19 ago 2021. Disponível em: <https://www.mixvale.com.br/2021/08/19/criticas-ao-programa-auxilio-brasil/>. Acesso em: 09 set 2021.

QUADRO 3 - OUTRAS REGRAS DO AUXÍLIO BRASIL

Outras regras
Regra de emancipação: famílias que tiverem aumento da renda que ultrapasse o limite do programa poderão continuar recebendo por até 2 anos (desde que a renda per capita permaneça abaixo de duas vezes e meia o limite da pobreza)
Regra de compensação: Famílias que tiverem redução nos pagamentos recebidos na criação do Auxílio Brasil terão um Benefício Compensatório de Transição por alguns meses
Crédito consignado: beneficiários de programas federais de assistência social ou de transferência de renda poderão tomar crédito consignado com parcelas de até 30% do valor do benefício
Programa Alimenta Brasil: O Programa de aquisição de alimentos, criado em 2003 para incentivar a agricultura familiar será rebatizado como Programa Alimenta Brasil
Revogação do Programa Bolsa Família: A Legislação do Programa Bolsa Família será revogada em três meses

FONTE: Quadro elaborado pelo autor com as informações disponíveis na matéria “Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil”, da Folha de São Paulo (2021).²³⁸

Pelas estipulações do novo programa, é possível perceber que, em certa medida, este se assemelha ao PBF, visto que seus principais benefícios guardam relação aos que já vinham sendo concedidos, mas com alterações. Por exemplo, os benefícios variáveis do PBF destinam-se a famílias com adolescentes de até 17 anos, enquanto o Benefício Composição Familiar do Auxílio Brasil prevê seu pagamento a famílias com pessoas de até 21 anos de idade. Além disso, as condições impostas são praticamente idênticas, com a diferença de que o PBF exige acompanhamento de saúde, enquanto o Auxílio Brasil exigirá as vacinações do calendário nacional.²³⁹

As novidades do programa, entretanto, devem ser vistas com cuidado. Apesar de prever uma série de novas espécies de benefício, dúvidas são levantadas sobre os efeitos de sua implementação. Exemplo disso está na previsão de crédito consignado sobre 30% do valor do benefício, o que poderia representar possibilidade de endividamento dos mais pobres.²⁴⁰ Outro

²³⁷ **Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil.** Folha de São Paulo. 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/entenda-as-diferencas-entre-o-bolsa-familia-e-o-novo-renda-brasil.shtml>. Acesso em: 09 set. 2021.

²³⁸ **Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil.** Folha de São Paulo. 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/entenda-as-diferencas-entre-o-bolsa-familia-e-o-novo-renda-brasil.shtml>. Acesso em: 09 set. 2021.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ **Críticas ao programa Auxílio Brasil.** Mix Vale. 19 ago 2021. Disponível em: <https://www.mixvale.com.br/2021/08/19/criticas-ao-programa-auxilio-brasil/>. Acesso em: 09 set 2021.

ponto questionado são os benefícios relacionados a rendimento acadêmico e esportivo, visto que o próprio governo não propicia condições para o desenvolvimento nessas áreas.²⁴¹

Mesmo com as mudanças, a proposta de política pública de transferência de renda pensada pelo executivo nacional permanece pautada na estratégia da renda mínima garantida, estando bem distante de configurar um projeto de renda básica universal como a Lei 10.835/04. Com as mudanças previstas, é possível que maior contingente populacional seja contemplado com algum benefício. Entretanto, a estimativa atual do valor do benefício, levando em conta a intenção do governo federal em estabelecer um reajuste de 50% no valor atualmente concedido pelo PBF (R\$ 190), é de, em média, R\$283,50.²⁴²

A princípio é difícil estimar grandes mudanças no cenário da pobreza nacional com este valor, levando em conta as variações nas taxas de pobreza e extrema pobreza verificadas pelo MADE/USP com a implementação do Auxílio Emergencial e o pequeno impacto verificado pelo pagamento do Auxílio Emergencial no valor de R\$ 300, que culminou em mudança na taxa de extrema pobreza de 6,6%, no período pré-pandemia, para 5,1% em outubro de 2020, e na taxa de pobreza de 24,8% para 24,6%, analisando os mesmos períodos.²⁴³

Estudos futuros poderão estimar os impactos dessa nova política – avaliando-a em um cenário pós-pandemia - caso venha a se concretizar, mas o desafio que está terá que enfrentar é iminente. A pandemia deixa o Brasil em condições bem piores do que as verificadas antes de seu advento. Antes dela, como já demonstrado, o país já apresentava dificuldades em atender aos direitos básicos de seus cidadãos e efetivar sua dignidade, com cada vez mais pessoas abaixo da linha da pobreza.²⁴⁴

²⁴¹ **Críticas ao programa Auxílio Brasil.** Mix Vale. 19 ago 2021. Disponível em: <https://www.mixvale.com.br/2021/08/19/criticas-ao-programa-auxilio-brasil/>. Acesso em: 09 set 2021.

²⁴² **Auxílio Brasil:** Conheça os 9 benefícios do novo programa social. Istoé Dinheiro. 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/auxilio-brasil-conheca-os-9-beneficios-do-novo-programa-social/>. Acesso em: 09 set. 2021.

²⁴³ CARDOSO, Luísa; Nassif-Pires, Luiza; OLIVEIRA; Ana Luíza Matos de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil:** o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Nota de Política Econômica nº 010, MADE/USP, São Paulo, abr. 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021, p.3.

²⁴⁴ LUPION, Bruno. **Banco Mundial aponta crescimento da pobreza e desigualdade no Brasil.** DW. 26 set. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimentoda-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em 25 ago. 2021.

A necessidade de renovação das políticas públicas de proteção social já era latente, e a grande crise gerada pela COVID-19 fez ganhar espaço propostas de larga escala, como a Renda Básica de Cidadania. Apesar disso, o movimento que se observa parece bem mais contido, focado em revitalizar um modelo bastante questionado de transferência de renda.

CONCLUSÃO

O advento da pandemia de COVID-19 representou um grande desafio para o mundo. Os rumos traçados pelos países sofreram drástica inflexão perante a premente necessidade de combate ao vírus e aos seus efeitos em diversas áreas. No Brasil, o cenário não foi diferente. A pandemia se traduziu em evento focalizador das atenções governamentais. A grande pauta da agenda política passou a ser a elaboração e efetivação de medidas capazes de conter os prejuízos sanitários, sociais e econômicos, preservando a população e a economia nacional.

Com base nessa agenda, diversas alternativas foram propostas. Dentre elas, verificou-se no presente estudo que a Renda Básica de Cidadania também ganhou espaço, seja no âmbito legislativo, com projetos de lei referentes à sua regulamentação e implementação, seja no âmbito judicial, com o julgamento do Mandado de Injunção 7300 e a determinação de efetivação da Lei nº 10.835/04.

Por um lado, os graves indicadores socioeconômicos nacionais desvelaram a urgente necessidade de reformulação das políticas públicas de proteção social. O PBF se mostrou limitado quanto a realização de seus objetivos e o Auxílio Emergencial forneceu substratos para o estudo dos impactos e consequências da implementação de políticas públicas de transferências de renda abrangentes, com benefícios de maior monta do que os até então concedidos. Por outro – e colocando a Renda Básica de Cidadania em perspectiva – a escassa experimentação de políticas semelhantes, tanto em âmbito nacional quanto mundo afora, constitui desafio para a verificação dos efeitos que um programa desse molde poderia gerar.

Entretanto, justamente a implementação do Auxílio Emergencial, como política bem mais ampla das que as já efetivadas, pode servir de base para estudos futuros sobre a elaboração e consolidação de programas que a ela se assemelhem e, inclusive, da própria

Renda Básica de Cidadania, que em grande parte poderia se aproveitar de seus arranjos institucionais.

O atual momento, com queda do número de casos e mortes da doença no país, simboliza a esperança por dias melhores, livres do medo dessa guerra invisível.²⁴⁵ O combate às mazelas da pobreza e da desigualdade econômica, porém, parece longe dos capítulos finais. Como saldo da pandemia, temos mais de 500 mil mortos²⁴⁶, muitos pobres e uma economia em problemas.

Respostas terão que ser dadas. Ainda que se vislumbre a implementação do programa Auxílio Brasil como alternativa escolhida na janela de oportunidade que a pandemia abriu, nesse período a Lei nº 10.835/04 ganhou espaço inédito no contexto político do país, que desde sua promulgação, ainda em 2004, não conseguira. Como salienta Kingdon, as alternativas devem passar por um processo de amaciamento²⁴⁷ para estarem aptas a aproveitar as escassas janelas que se abrem. O autor, “no processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas)”.²⁴⁸ Logo, ainda que não se veja de imediato a implementação da Renda Básica de Cidadania no Brasil, certamente essa alternativa de política conseguiu dar passos para fora do esquecimento e ganhar – ainda que temporariamente - séria atenção, figurando em terrenos importantes nos debates sobre políticas e sendo amaciada por seus atores.

Os problemas existem e ignorá-los não é uma opção. As alternativas devem continuar sendo elaboradas e aperfeiçoadas, enquanto as políticas estabelecidas devem ser fiscalizadas e avaliadas. Apenas assim os Objetivos Fundamentais da República constituirão horizonte cada vez mais próximo, ao alcance da vista e da vida de toda a população brasileira.

²⁴⁵ **Número de casos e óbitos de Covid tem a maior queda do ano, aponta Fiocruz.** G1. 17 set 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/09/17/numero-de-casos-e-obitos-de-covid-tem-a-maior-queda-do-ano-aponta-fiocruz.ghtml>. Acesso: 18 set 2021.

²⁴⁶ **Mortes e casos de coronavírus nos estados.** G1. 17 set 2021. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>. Acesso em: 18 set 2021.

²⁴⁷ KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARA VIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1.* Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246), p.232.

²⁴⁸ *Ibidem*, p.232.

REFERÊNCIAS

ALMINO, João. Prefácio. *In*: MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

ARAÚJO, Clayton Vinicius Pegoraro de; JÚNIOR, Álvaro Alves de Moura; KÖLLING, Gabrielle Jacobi; SOBRINHO, Raphael José Bicudo Pereira. **A COVID-19 e a economia brasileira em depressão**. Revista Estudos e Negócios Academics, v. 1, n. 1, jan. 2021. Disponível em: <http://portalderevistas.esags.edu.br:8181/index.php/revista/article/view/14>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ARAÚJO, Fábio Resende de; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BRITO, Renatha Celiana da Silva; SOUZA, Fabia. Jaiany Viana de. **A implementação do Programa Bolsa Família: revisão de literatura (The Bolsa Família Program implementation: literature review)**. Emancipação, v. 21, p. 1-20, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.21.2114655.017>. Acesso em: 12 ago. 2021.

Auxílio Brasil: Conheça os 9 benefícios do novo programa social. Istoé Dinheiro. 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/auxilio-brasil-conheca-os-9-beneficios-do-novo-programa-social/>. Acesso em: 09 set. 2021.

BARBOSA, Ana Luisa Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. **Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: Ampliação de desigualdades já existentes?**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, jul. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10186>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. **Efeitos do Desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, jul. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BARTHOLO, Letícia; PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de. **Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza em um contexto de informalidade e volatilidade de renda? O caso do Programa Bolsa Família**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, jun. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10624>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BERNARDES, Milena Serenini; CAMARGO, Daniele Flaviane Mendes; CORRÊA, Ana Maria Segall; FRANCISCO, Priscila Maria Stolses Bergamo; MARÍN-LEON, Letícia; SOUZA, Bruna Fernanda do Nascimento Jacinto de; VIEIRA, Valéria Cristina Ribeiro. **(In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas**. InterAmerican Journal of Medicine and Health, v. 4, 7 Feb. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31005/iajmh.v4i.160>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021.** Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.740-de-5-de-julho-de-2021-330268082>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

BRASIL. Felipe Gonçalves, CAPELLA; Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19:** a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. Revista de Administração Pública [online], v. 55, n. 3, p. 644-661, mai. – jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm#:~:text=Institui%20a%20renda%20b%C3%A1sica%20de,Art. Acesso em 22 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Art. 2º. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020.** Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 16 de ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.** Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2621**, de 2020. Senado Federal. Altera a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania, para concretizar as disposições da Lei. Brasília: Senado Federal. 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141936>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7.300/DF**. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. {...} Impetrante: Alexandre da Silva Portuguesez. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. UFRJ/FND – Faculdade Nacional de Direito. **Projeto Pedagógico de Curso**, 2012. Disponível em: <https://direito.ufrj.br/direcao/projeto-pedagogico/>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, ago. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso/view>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRUNET, Emiliano R.. **Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em direito**: contribuição crítica para a construção de um programa. REI – Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 878-903, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433/423>. Acesso em: 25 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. REI – Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 22 out. 2020.

CAILLOSSE, Jacques. **Le droit comme méthode?** Réflexions depuis le cas français. In: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; DE BÉCHILLON, Denys. L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit. Paris: LGDJ, 2000.

CAMAROTTO, MURILLO. **Queiroga: Cenário epidemiológico da covid-19 é de “maior conforto”**. Valor econômico, Brasília, 09 set. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/09/09/cenario-e-de-maior-conforto-diz-queiroga.ghtml?>. Acesso em: 09 set. 2021.

CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura; SANCHES, Marina. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 007, MADE/USP, São Paulo, fev. 2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE007_site.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

CARDOSO, Luísa; NASSIF-PIRES, Luiza; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza.** Nota de Política Econômica nº 010, MADE/USP, São Paulo, abr. 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021.

CHAHAD, José Paulo Zeetano; **Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate.** Ciência & Trópico, [S. l.], v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 21 mar. 2021.

COSTA, Simone da Silva. **Pandemia e desemprego no Brasil.** Revista de Administração Pública [online], v. 54, n. 4, p. 969-978, jul. - ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200170>. Acesso em: 16 mar. 2021.

COUTINHO, Diogo R.. **Entre eficiência e legitimidade: O Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS.** In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (orgs). Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas.** In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013.

Críticas ao programa Auxílio Brasil. Mix Vale. 19 ago 2021. Disponível em: <https://www.mixvale.com.br/2021/08/19/criticas-ao-programa-auxilio-brasil/>. Acesso em: 09 set 2021.

DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Aleksandra Vieira de; MOTA, Leonardo de Araújo e; SILVA, Allan Gustavo Freire da. **A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.72132>. Acesso em: 29 out 2020.

DOURADO, Débora Coutinho Paschoal; SANTANA, Lizandra Kelly de Araújo. **A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível?.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI), v. 3, n. 2, pp. 125-151, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/37300>. Acesso em: 13 ago. 2021.

DUQUE, Daniel; **Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1.** Blog do IBRE, 05 ago. 2020. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>. Acesso em: 15 ago. 2021.

Entenda as diferenças entre o Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil. Folha de São Paulo. 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/entenda-as-diferencas-entre-o-bolsa-familia-e-o-novo-renda-brasil.shtml>. Acesso em: 09 set. 2021.

FILGUEIRAS, Luiz Ricardo Ambrósio; **Os aspectos jurídico-constitucionais da Lei nº 10.835/04 e a Renda Básica de Cidadania no Brasil.** 2020. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 119 p, nov. 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/46823>. Acesso em: 8 mar. 2021.

Finlândia: estudo final sobre renda mínima revela pouca melhora no nível de emprego e mais qualidade de vida. UOL. 06 mar 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/05/06/finlandia-estudo-final-sobre-renda-minima-revela-pouca-melhora-no-nivel-de-emprego-e-mais-qualidade-de-vida.htm>. Acesso em: 19 mar 2021.

FRANÇA, Phillip Gil; **Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e Escolhas Públicas:** Perspectivas de Caminhos Constitucionais de Concretização do Desenvolvimento Intersubjetivo. RIDB. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2 (2013), nº 9, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/09/2013_09_09407_09419.pdf. Acesso em: 18 ago. 2021.

FREITAS, Maria Cristina Penido de; **Experiências Internacionais de Renda Mínima no Contexto da Pandemia de COVID-19.** Carta IEDI, ed. 1019, jul. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1019.html. Acesso em: 19 mar. 2021.

GHAILANI, Dalila; PENÃ-CASAS, Ramón; SPASOVA, Slavina; VANHERCKE, Bart. **In-work poverty in Europe:** A study of national policies. Brussels: EU, European Social Policy Network (ESPN), 2019. Disponível em <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>. Acesso em: 19 mar. 2021.

GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan. **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices.** Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 21 mar. 2021.

GERBELLI, Luiz Guilherme; LIMA, Bianca. **Com fim do Auxílio Emergencial, Brasil tem 2 milhões de novos pobres só em janeiro.** G1, 06 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/06/com-fim-do-auxilio-emergencial-brasil-tem-2-milhoes-de-novos-pobres-so-em-janeiro.ghtml>. Acesso em: 08 set. 2021.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia:** abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (orgs). Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2014.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219 – 244); Juntando as coisas (pp. 225 – 246)

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; OLIVEIRA, Felipe Guimarães de; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **Direito ao Desenvolvimento no Estado Neoliberal:** a Renda Básica Universal e Incondicional Como Alternativa à Redução da Desigualdade Social no Brasil. Direito Público, [S.l.], v. 18, n. 97, abr. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/5411>. Acesso em: 14 ago. 2021.

LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in)segurança social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil**. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213516/001117059.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2020.

LUPION, Bruno. **Banco Mundial aponta crescimento da pobreza e desigualdade no Brasil**. DW. 26 set. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimentoda-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em 25 ago. 2021.

MACHADO, Luis Henrique da Rocha. **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: Subsídios para a regulamentação da Lei nº 10.835/04**. 2017. 54 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/56108>. Acesso em: 02 mar. 2021.

MARICÁ. **Lei Municipal nº 2.651, de 11 de dezembro de 2015**. Jornal Oficial de Maricá, Poder Executivo, Rio de Janeiro, Maricá, Ano nº VII, ed. nº 622, p. 10, 16 dez. 2015.

MARTINS, Raphael; **Com inflação e desemprego em alta, 'índice de miséria' tem patamar recorde no país**. G1, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/11/com-inflacao-e-desemprego-em-alta-indice-de-miseria-tem-patamar-recorde-no-pais.ghtml>. Acesso em: 08 set. 2021.

MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes; MOTTA, Ivan Dias da; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Desigualdade Econômica: Uma Abordagem Sobre Distribuição de Renda Versus o Mínimo Existencial e a Renda Básica como Proposta**. Economic Analysis of Law Review; Brasília, Vol. 11, Ed. 3, Sep-Dec 2020, p. 28-48.

MORAES, Alexandre de; **Direito constitucional**, 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

Mortes e casos de coronavírus nos estados. G1. 17 set 2021. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>. Acesso em: 18 set 2021.

NEIVA, Leonardo. **Nascida há mais de 500 anos, ideia de renda básica para todos ganha força na pandemia**. São Paulo, BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-53494255>. Acesso em: 22 out. 2020.

Número de casos e óbitos de Covid tem a maior queda do ano, aponta Fiocruz. G1. 17 set 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/09/17/numero-de-casos-e-obitos-de-covid-tem-a-maior-queda-do-ano-aponta-fiocruz.ghtml>. Acesso: 18 set 2021.

REIS, Dayane Araújo dos. **Programa Bolsa Família: Manifestações humano-materiais na vida dos Beneficiários**. 2021. 61 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Tocantins, Miracema.

ROCHA, Thiago Santos; **Renda Básica de Cidadania como direito fundamental concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana no estado brasileiro**. 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/44602>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; Dos Princípios Fundamentais. *In: Curso de Direito Constitucional*. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. 4. ed. ampl., São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais**. Revista de Investigações Constitucionais [online], v. 3, n. 2, pp. 115-141, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>. Acesso em: 18 ago. 2021.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**, Texto para Discussão, n. 1424, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, out. 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91006>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SOUZA, Gabriel Vieira de; KNOERR, Fernando Gustavo. **A RENDA BÁSICA ESTARÁ NO ESTADO PÓS-COVID-19?** Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 37, p. 415-435, 21 set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20912/rdc.v15i37.256>. Acesso em: 07 mar. 2021.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania**. *Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, Dec. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/YTvG3RPSk7GFMH7DRhVCRDd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mar 2021.

VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?**. Revista Estudos Avançados, São Paulo: Instituto de estudos Avançados/USP, v. 14, n. 40, p. 179-210, set - dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000300017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 nov. 2020.