

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

**O “PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL”: NOVO RETRATO DO DESAFIO DA
UNIVERSALIZAÇÃO DA RENDA BÁSICA NO PAÍS**

GISELE HERMESDORFFE LIMA ROCHA

**Rio de Janeiro
2022**

GISELE HERMESDORFFE LIMA ROCHA

**O “PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL”: NOVO RETRATO DO DESAFIO DA
UNIVERSALIZAÇÃO DA RENDA BÁSICA NO PAÍS**

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 da Professora **Dra. Carolina Miranda Cavalcante.**

**Rio de Janeiro
2022**

CIP - Catalogação na Publicação

R553p Rocha, Gisele Hermesdorffe Lima
O Programa Auxílio Brasil: novo retrato do
desafio da universalização da renda básica no país /
Gisele Hermesdorffe Lima Rocha. -- Rio de Janeiro,
2022.
77 f.
Orientador: Carolina Miranda Cavalcante.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.
1. Programa Bolsa Família. 2. Programa Auxílio
Brasil. 3. Transferência de Renda Condicionada. 4.
Políticas Públicas. 5. Renda Básica Universal. I.
Miranda Cavalcante, Carolina, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

GISELE HERMESDORFFE LIMA ROCHA

**O “PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL”: NOVO RETRATO DO DESAFIO DA
UNIVERSALIZAÇÃO DA RENDA BÁSICA NO PAÍS**

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 da **Professora Dra. Carolina Miranda Cavalcante**.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Carolina Miranda Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof. Dr. Flávio Alves Combat
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof. Dr. André Luiz Souza Coelho
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

**Rio de Janeiro
2022**

“A Constituição Brasileira, assim como a da maioria das nações, reconhece o direito à propriedade privada. Isso implica que reconheçamos como legítimo que os proprietários do capital recebam aluguéis, juros e lucros. A Carta Magna, no entanto, não obriga que essas pessoas trabalhem. Mas em geral elas trabalham, bem como suas crianças vão à escola. Por quê? Porque é da natureza humana a busca da prosperidade e do progresso. Bem, se permitimos que os ricos recebam uma renda sem trabalhar, porque não devemos permitir que todos, ricos e pobres, recebam uma renda, mesmo que modesta? É uma pergunta muito simples. Tão simples como o fato de que as pessoas saem de casa pela porta, como foi dito por Confúcio no Livro das Explicações e Respostas, resgatado por Guy Standing.”

Eduardo Matarazzo Suplicy¹

¹ SUP LIC Y, EDUARDO. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 233-248, 2020.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso pretende investigar dois modelos de programas de transferência de renda que convivem na cena jurídica brasileira: (i) a renda básica universal, instituída pela lei nº 10.835/2004 e; (ii) a transferência de renda condicionada, representada pela lei nº 14.284/2021, que introduziu o Programa Auxílio Brasil. A lei nº 10.835/2004, proposta pelo ex-Senador Eduardo Suplicy, instituiu a Renda Básica de Cidadania. O plano, embora estabelecido na legislação, enfrenta obstáculos e sofre com a falta de regulamentação. Isso impede a concretização da política. O Programa Auxílio Brasil, sucessor do Programa Bolsa Família, pretende se constituir como uma etapa de implantação da renda básica universal no país. Diante disso, cumpre perquirir de que forma o programa se insere na trajetória rumo à universalização da renda básica. O questionamento central a ser enfrentado é se o Programa Auxílio Brasil, na qualidade de política subsequente ao Programa Bolsa Família, representa uma evolução no sentido da futura materialização da lei nº 10.835/2004. É evidente que a pandemia de Covid-19 alargou os horizontes da pobreza no país. Nesse cenário, é imperiosa a discussão relativa a políticas públicas de assistência social.

Palavras-chave: Renda Básica Universal; Programa de Transferência de Renda; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to investigate two expressions of income transfer programs which coexist in the Brazilian legal scene: (i) the universal basic income, established by the law no. 10.835/2004 and (ii) the conditional income transfer program, represented by the law no. 14.284/2021, which introduced the “Auxílio Brasil” program. The law no. 10.835/2004, proposed by former Senator Eduardo Suplicy, constituted the Citizen's Basic Income. The plan, although found in legislation, faces obstacles and suffers from a lack of regulation. This prevents the implementation of the policy. The “Auxílio Brasil” program, successor to the “Bolsa Família” program, intends to be a stage for the implementation of the universal basic income in the country. Therefore, it is necessary to investigate how the program is inserted in the trajectory towards the universalization of basic income. The central question to be faced is whether the “Auxílio Brasil” program, as a subsequent policy to the “Bolsa Família” program, represents an evolution towards the future materialization of the law no. 10.835/2004. It is evident that the Covid-19 pandemic has broadened the horizons of poverty in the country. In this scenario, it is imperative to discuss public policies for social assistance.

Keywords: Universal Basic Income; Cash Transfer Program; Public Policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Características dos beneficiários e não beneficiários do PBF pobres no mercado de trabalho (em porcentagem).....	53
Tabela 02	Benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art.	Artigo
BIEN	<i>Basic Income Earth Network</i>
BSM	Brasil Sem Miséria
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Para a América Latina e o Caribe
EC	Emenda Constitucional
GLI	<i>Guaranteed Livable Income</i>
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRN	Imposto de Renda Negativo
MP	Medida Provisória
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
PBF	Programa Bolsa Família
PAB	Programa Auxílio Brasil
PL	Projeto de Lei
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
RBC	Renda Básica de Cidadania
RBU	Renda Básica Universal
RMU	Renda Mínima Universal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A CONCEPÇÃO DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL	15
1.1 Os atributos do conceito de Renda Básica Universal	15
1.2 Discussões públicas que circundam a proposta: o problema da exequibilidade política	21
1.3 Os primeiros modelos de seguridade social	27
1.4 Por que a Renda Básica Universal? Um comparativo com modelos alternativos	29
1.5 Os debates que originaram a aprovação da lei n.º 10.835/2004	33
2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	37
2.1 Primeira Etapa de Implementação da Renda Básica	37
2.2 A Constituição do Programa Bolsa Família	42
2.3 O desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).....	47
2.4 Avanços institucionais do Programa Bolsa Família: o desenho da articulação federativa	50
2.5 Os Resultados Obtidos	52
3. O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: MOVIMENTO EM DIREÇÃO À UNIVERSALIZAÇÃO DA RENDA BÁSICA?	55
3.1 Do Programa Bolsa Família ao Programa Auxílio Brasil	55
3.2 Caracteres do Auxílio Brasil: público-alvo, benefícios financeiros e a consolidação do CadÚnico	57
3.3 O desafio da construção de mecanismos efetivos de transição para a universalização da renda básica.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
ANEXO I – FAIXAS DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA DO PBF E DO PAB	72
ANEXO II – VALORES DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS (BFs) DO PBF E DO PAB.....	73
REFERÊNCIAS.....	74

INTRODUÇÃO

O Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, que teve por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia de Covid-19².

O referido benefício foi instituído pela Lei de nº 13.982/2020, promulgada no dia 2 de abril de 2020. Ele se desdobrou, ainda, no Auxílio Emergencial Extensão e no Auxílio Emergencial 2021. Constata-se, nessa perspectiva, que os campos da Economia e do Direito estiveram diretamente associados na dinâmica de implementação do programa. Os arranjos institucionais da política governamental foram moldados e construídos juridicamente.

Observa-se que, em tempos de crise financeira, o arcabouço jurídico foi a alternativa empregada para remediar a dificuldade econômica e social enfrentada no Brasil. Coutinho³ (2016, p. 219) ressalta que “eventos políticos trágicos podem levar à emergência de novas leis, regras e normas que impõem constrangimentos em agentes econômicos, empresas e no próprio Estado”.

No Brasil, a busca de caminhos jurídicos para solver a questão distributiva da renda não é peculiaridade desse tempo de instabilidade. O Auxílio Emergencial⁴ se ampara e trouxe – novamente – para o debate a concepção de Renda Básica de Cidadania, proposta pelo ex-Senador Eduardo Suplicy no Congresso Nacional.

A lei nº 10.835/2004, oriunda de proposta de Suplicy, instituiu a Renda Básica de Cidadania. O programa, embora estabelecido na legislação, enfrenta entraves e carece de regulamentação. Isso impede o transplante bem-sucedido desse plano para a realidade. Philippe Van Parijs, filósofo e economista político belga, é celebrado como proponente e principal defensor

² Perguntas Frequentes - Auxílio Emergencial 2021. **Caixa Econômica Federal**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 01 de out. de 2021.

³ Coutinho, Diogo Rosenthal. "O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. REI-Revista Estudos Institucionais 2.1 (2016): 214-262.

⁴ O Auxílio Emergencial encontra-se extinto. A intenção da política foi ofertar uma renda mínima aos mais vulneráveis durante a pandemia de Covid-19. O último pagamento do programa ocorreu no mês de novembro do ano de 2021.

da ideia de renda básica universal.

Nas palavras do autor, a “Renda Básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”⁵ (VAN PARIJS, 2000, p. 179).

Suplicy ressalta que o Programa Bolsa Família (PBF) seria uma fase preliminar de implementação da Renda Básica de Cidadania (RBC), prevista na lei nº 10.835 de 2004. A instituição da RBC deveria ocorrer por etapas, a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados.

O Bolsa Família nasce do aumento da preocupação das economias em desenvolvimento com esquemas de transferência de renda. Em 29 de dezembro de 2001, a lei nº 10.836/2004, instituidora do Bolsa Família, foi revogada pela lei nº 14.284/2021, que estabeleceu o Programa Auxílio Brasil (PAB).

Poucos dias antes, em 16 de dezembro de 2021, a Emenda Constitucional nº 114 alterou a Constituição Federal de 1988 e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estipular o novo regime de pagamentos de precatórios. Ela incluiu o parágrafo único no art. 6º da Carta Maior. Cumpre transcrever o novo dispositivo constitucional:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.⁶

Adicionalmente, introduziu o inciso VI no art. 203 da Constituição Federal para acrescentar “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema

⁵ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016], grifo nosso. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 de mai. de 2022.

pobreza” entre os objetivos da assistência social.

O texto incluiu, na Constituição, novas regras para o pagamento de dívidas da União já definitivamente reconhecidas pela Justiça, o que abriu espaço orçamentário para custear o programa Auxílio Brasil. Com isso, mais famílias passaram a ser atendidas: 17,5 milhões, em comparação às 14,6 milhões atendidas pelo Bolsa Família⁷.

A relevância do presente estudo lastreia-se na magnitude dos efeitos da pandemia de Covid-19. O cenário acentuou as disparidades sociais e de distribuição de renda no país. No relatório anual “Panorama Social da América Latina”, a Comissão Para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estima que, entre 2020 e 2021, as pessoas em situação de extrema pobreza tenham aumentado em quase cinco milhões⁸. A extrema pobreza na região subiu para 86 milhões, em 2021, como consequência do aprofundamento da crise social e sanitária derivada da pandemia.

O Programa Auxílio Brasil pretende se constituir, segundo a lei instituidora do programa, como um estágio do processo gradual e progressivo de concretização da universalização da renda básica de cidadania. Conforme supracitado, Suplicy ressalta que esse era o mesmo objetivo subentendido na formulação do Programa Bolsa Família.

Diante disso, pretende-se investigar esses dois modelos de programas de transferência de renda que convivem no arcabouço jurídico brasileiro: (i) a renda básica universal, instituída pela lei n° 10.835/2004; e (ii) a transferência de renda condicionada, representada pela lei n° 14.284/2021, que introduziu o Programa Auxílio Brasil.

Nesse sentido, questiona-se de que maneira esses dois subsistemas se relacionam: quais

⁷ Governo do Brasil. Auxílio Brasil. **Governo aprimora e amplia o Bolsa Família, beneficiando de forma mais justa a mais brasileiros.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/campanhas/nosso-brasil/saiba-tudo/valores/auxilio-brasil-governo-aprimora-e-amplia-o-bolsa-familia#:~:text=Governo%20aprimorou%20e%20ampliou%20o,%3A%20R%24%205%2C94%20bilh%C3%B5es.> Acesso em: 29 de mai. de 2022.

⁸ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Pobreza extrema na região sobe para 86 milhões em 2021 como consequência do aprofundamento da crise social e sanitária derivada da pandemia da COVID-19.** Disponível em: [https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pobreza-extrema-regiao-sobe-86-milhoes-2021-como-consequencia-aprofundamento-crise.](https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pobreza-extrema-regiao-sobe-86-milhoes-2021-como-consequencia-aprofundamento-crise) Acesso em: 04 de jun. de 2022.

são as características principais de cada um deles? Ao longo da vigência, o Programa Bolsa Família caminhou para se assemelhar à Renda Básica de Cidadania? A lei que introduziu o Programa Auxílio Brasil representa um avanço no sentido de aproximação entre essas duas esferas? Esses são os principais questionamentos que perpassarão o presente estudo.

A pergunta central a ser colocada é se o Programa Auxílio Brasil, na qualidade de política seguinte ao Programa Bolsa Família, apresenta um grau de universalização maior. Busca-se, neste trabalho, averiguar se ele representa uma evolução no sentido da concretização futura da renda básica universal.

Por meio da revisão bibliográfica da literatura especializada e de artigos científicos, pretende-se, inicialmente, solidificar o arcabouço teórico que alicerçará o presente estudo. Para análise descritiva dessa realidade, utiliza-se o método dedutivo, a partir do exame de dados estatísticos, bem como das leis e regulamentos relativos ao objeto da pesquisa.

No primeiro capítulo, será feito um estudo do conceito de Renda Básica Universal, que, no Brasil, traduziu-se na Renda Básica de Cidadania. Serão apresentadas as características primordiais da proposta e as notas distintivas comparativamente a outros mecanismos de assistência social. Ainda, pretende-se exhibir o nascedouro da ideia, as discussões públicas que perpassam a noção e os debates que culminaram na aprovação da lei nº 10.835/2004.

No segundo capítulo, serão apontados os fundamentos do Programa Bolsa Família e os marcos mais notáveis da trajetória de implantação do programa no Brasil. Além disso, serão evidenciados os seguintes tópicos: (i) a relevância do desenvolvimento do CadÚnico, como registro administrativo base das políticas sociais; (ii) a construção do desenho interfederativo do plano e; (iii) os resultados obtidos com a política.

No terceiro capítulo, haverá um deslocamento de enfoque para o Programa Auxílio Brasil. Serão abordados os caracteres da nova política de transferência de renda condicionada: o público-alvo e os benefícios financeiros. Por meio de um breve estudo comparativo com o Programa Bolsa Família, restará revelado o desafio da construção de mecanismos palpáveis de transição em direção

à universalização da renda básica.

Importa ressaltar que este estudo lida com diferentes naturezas de propostas de políticas públicas, cuja discussão permeia o debate coletivo há séculos. Dessa forma, o objeto de análise é, de fato, amplo. Em vista disso, a escolha deliberada foi a de fornecer uma visão ampliada das questões que norteiam o tema proposto, desde a origem.

Essa opção é legitimada pelo objetivo primordial do texto: demonstrar que a transferência de renda condicionada tem se consolidado como a estratégia governamental brasileira para amenizar os efeitos desastrosos da distribuição desigual de recursos no país. A renda básica universal, por outro prisma, parece encontrar variados entraves para real consecução.

1. A CONCEPÇÃO DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL

1.1 Os atributos do conceito de Renda Básica Universal

Inicialmente, convém sublinhar que – conforme apontado por Philippe Van Parijs – a renda básica deve ser ofertada em dinheiro. Não é possível, nesse sentido, que ela seja paga por meio de bens ou de serviços. Além disso, esse pagamento precisa ser regular e, não, efetivado por meio de uma só parcela. Afinal, não se trata de uma indenização única.

A ideia de que a renda básica é paga por uma comunidade política excede a concepção de “Estado-nação”. É interessante mencionar que o estado do Alasca, localizado nos Estados Unidos, instituiu esse benefício desde a década de 80⁹. Os valores recebidos variam, nesse estado americano, segundo os rendimentos dos “royalties” de petróleo.

Importa citar, ainda, que o caráter redistributivo da renda básica não implica na necessidade de haver uma fonte específica de financiamento da política. As receitas podem ser provenientes de variadas fontes de custeio. Anota-se, também, que o aspecto redistributivo do programa não exclui a possibilidade de que existam outras modalidades de patrocínio. O próprio sistema do Alasca, que

⁹ Why Alaska’s Experience Shows Promise for Universal Basic Income, Knowledge at Wharton, 2018. Disponível em: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/alaskas-experience-shows-promise-universal-basic-income/>. Acesso em 18 abr. 2022.

utiliza os royalties provenientes do petróleo, é um exemplo.

Em meados da década de 1970, Jay Hammond, governador republicano do estado do Alasca, assegurou a posse do “Prudhoe Bay oil field”, o maior campo de petróleo da América do Norte, somente para os cidadãos do Alasca – em vez de para todos os cidadãos dos Estados Unidos.

Ele estava preocupado, entretanto, que a enorme riqueza gerada pela extração de óleo pudesse beneficiar apenas aquela geração de cidadãos do estado. Por isso, propôs a criação de um fundo para garantir que a riqueza fosse preservada para as futuras gerações, graças ao investimento de parte da receita proveniente do óleo.

Como Van Parijs (2017) leciona, em 1976, o “Fundo Permanente do Alasca” foi criado por uma emenda à constituição do estado. Com o objetivo de estimular o interesse da população no crescimento contínuo do fundo, o governador Jay Hammond concebeu a ideia de um dividendo pago anualmente para todos os residentes, em um nível que variava segundo os anos de residência dos indivíduos no estado.

A formulação inicial do esquema precisou ser modificada por ter sido questionada perante a Suprema Corte dos Estados Unidos. O tribunal acolheu a alegação de que, diferenciar o valor do pagamento segundo o tempo de residência, infringia a cláusula de proteção igualitária da Constituição dos Estados Unidos¹⁰.

Dessa forma, o governador Hammond transformou a ideia inicial em um sistema universal genuíno de renda básica, pago igualmente a todos os residentes legais – incluindo indivíduos chegados recentemente e aqueles vindos de países estrangeiros. O programa de renda universal, instituído em 1982, assegura a cada residente oficial do estado, a pelo menos um ano, um dividendo anual igual.

Suplicy (2007) ressalta que, durante os anos noventa, o Alasca destinou 6% do Produto

¹⁰ A Cláusula de Proteção Igualitária (“Equal Protection Clause”) é parte da primeira seção da Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos. A Cláusula, existente desde 1868, determina que nenhum estado deve negar, a qualquer pessoa localizada dentro de sua jurisdição, tratamento legal igual.

Nacional Bruto (PNB) para todos os habitantes através desse sistema. Consequentemente, o Alasca se tornou o estado mais equitativo de todos as unidades federativas americanas. Compete transcrever as palavras do ex-Senador, *in verbis*:

Enquanto que nos Estados Unidos de 1989 a 1999 a renda média das famílias mais ricas cresceu 26%, a renda média das famílias 20% mais pobres cresceu 12%. No Alasca, como o Professor Scott Goldsmith da Universidade de Alaska Anchorage nos informou no nosso IX Congresso Internacional da BIEN, em Genebra, a renda média das famílias 20% mais pobres cresceu 28%, enquanto que a das famílias mais ricas cresceu 7%.¹¹

O exemplo do Alasca precisa ser citado pelo sucesso desfrutado, pioneirismo, longevidade e por ser genuinamente um sistema de renda básica: é um pagamento que não exige contrapartida, ofertado a todos os indivíduos igualmente. Van Parijs (2017) identifica a vantagem de o programa de renda básica ser livre de contraprestação:

Devido a sua liberdade de obrigações, a renda básica contribui para enfraquecer o nexo de caixa, desmercantilizar a força de trabalho e para estimular atividades úteis socialmente, mas que são gratuitas. Ainda, ajuda a proteger nossas vidas contra a mobilidade forçada e globalização destrutivas, além de nos emancipar do despotismo do mercado.¹²

O autor enfatiza que, de todas as objeções a uma proposta de renda básica, a que se sobressai sobre todas as demais é a falta de necessidade de contraprestação: não há a imposição de que o indivíduo trabalhe ou apresente predisposição para o trabalho.

De acordo com Jon Elster, uma renda básica incondicional “vai contra a ideia amplamente aceita de justiça: é injusto que pessoas aptas fisicamente vivam do trabalho de outras”¹³ (ELSTER, 1986, p. 719, apud VAN PARIJS, 2017, p. 100, tradução nossa).

Há razões para que a mencionada noção possa ser rebatida. A primeira está nos padrões duplos que normalmente são aplicados nessas circunstâncias. “A ideia de que os pobres devem ter

¹¹ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1627, 2007.

¹² [...] “because of its freedom from obligation, a basic income contributes to weakening the cash nexus, to de-commodifying labour power, to boosting socially useful yet unpaid activities, to protecting our lives against forced mobility and destructive globalization, and to emancipating us from the despotism of the Market”. (VAN PARIJS, Philippe. Basic income. In: Basic Income. Harvard University Press, 2017, p. 109, tradução nossa).

¹³ [...] an unconditional basic income “goes against a widely accepted notion of justice: it is unfair for able-bodied people to live off the labor of others.”

direito ao lazer sempre foi chocante para os ricos” (RUSSEL, 1976, p. 17, apud VAN PARIJS, 2017, p. 101, tradução nossa). Uma renda básica daria aos pobres a opção de ter um pouco de lazer.

Em segunda instância, quando a renda básica fosse implementada, apenas uma pequena minoria usaria o dinheiro para não trabalhar. O autor aponta que experimentos com esquemas de renda básica sugerem que – mesmo quando a liberdade causa a queda do aporte de trabalhadores – isso não se traduz em uma expansão do lazer como ociosidade, mas sim em um ressurgimento de atividades produtivas no sentido amplo, como educação, cuidado de crianças e engajamento na comunidade.

Desde meados da década de 1980, a história da renda básica não é mais uma discussão de países isolados e independentes, completamente separados uns dos outros. Graças à existência de uma comunicação internacional e à força da internet, novas iniciativas de renda básica estão sendo espalhadas por todo o mundo.

Em 1984, foi criada a primeira rede nacional de renda básica na Inglaterra (“Britain’s Basic Income Group”). Dois anos depois, houve o amadurecimento de uma discussão real entre países. Foi criado, em setembro de 1986, o “Collectif Charles Fourier”, um pequeno grupo de acadêmicos e sindicalistas organizados na Bélgica¹⁴.

Essa união entre pensadores de distintas nações atingiu o apogeu com a criação da Rede Mundial da Renda Básica (“Basic Income Earth Network”). O BIEN se originou de um encontro organizado pelo “Collectif Charles Fourier” com outros convidados, que também pensavam sobre a ideia de uma renda mínima incondicional.

No final da conferência organizada pelo “Collectif Charles Fourier”, ficou decidido que seria criada uma associação mais permanente, com o objetivo de publicar ensaios e organizar encontros periódicos. Desde lá, o BIEN tem organizado um congresso anualmente.

¹⁴ VAN PARIJS, Philippe. Basic income. In: Basic Income. Harvard University Press, 2017, p. 98.

O grupo foi originalmente denominado “Basic Income European Network”. Segundo Van Parijs (2017), houve um crescimento da participação de membros de fora da Europa – América Latina, América do Norte, África do Sul, Ásia e Austrália. Desse modo, em 2004, em um congresso em Barcelona, o BIEN decidiu se tornar uma rede global e reinterpretar o acrônimo inicial como “Basic Income Earth Network”.

É necessário mencionar que, como repisado, a renda básica é paga a cada membro individualmente e, não, a um líder ou representante da família. Ainda, todos devem receber o mesmo valor, independentemente da condição socioeconômica. Nos dizeres de Van Parijs (2000):

De acordo com a variante mais simples dos sistemas existentes, especifica-se um nível mínimo de renda para cada tipo de família (adulto solteiro, casal sem filhos, mãe ou pai solteira(o) de uma criança etc.), calcula-se a renda total da família proveniente de outras fontes e a diferença entre esta renda e o mínimo estipulado é paga a cada família na forma de um benefício em dinheiro. **Nesse sentido, os sistemas existentes operam *ex post*, com base em uma avaliação prévia, provisional, da renda do beneficiário. Um sistema de renda básica, ao contrário, opera *ex ante*, independentemente de qualquer verificação de renda.**¹⁵

Segundo Van Parijs (2000), há razões para a universalidade do sistema de renda básica ser uma vantagem maior do que um programa de redistribuição de renda voltado apenas aos desfavorecidos economicamente. A primeira é que mais pessoas tendem a saber da existência do programa e, conseqüentemente, um maior número de indivíduos resgata o valor.

Em segundo plano, a concessão de uma renda a todos ajuda a evitar possíveis constrangimentos aos indivíduos, que poderiam existir caso o programa fosse voltado apenas aos mais pobres. De acordo com o autor:

[...] supondo-se a existência de uma tecnologia informatizada e eficiente de coleta de impostos e pagamento de transferências, é provável que esses custos sejam mais baixos em um sistema universal *ex ante*, do que em um sistema *ex post* sujeito à verificação da situação financeira dos beneficiários, pelo menos para um determinado nível de eficácia em alcançar os pobres. Paradoxalmente, portanto, dar a todos não é mais caro e sim mais barato que dar somente aos pobres.¹⁶

¹⁵ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 40, p. 184, 2000, grifo nosso.

¹⁶ Ibid., p. 196.

Suplicy (2020) enfatiza que a proposta de um programa de renda básica de cidadania é, não apenas compatível, mas crucial para o desenvolvimento das economias latino-americanas, africanas e asiáticas. Nessa perspectiva, é imprescindível a menção aos ensinamentos do economista, quando aborda a temática dos programas de renda mínima:

Tais instrumentos ampliam o grau de liberdade dos trabalhadores, melhorando seu poder de barganha — pois assim não necessitam aceitar qualquer atividade econômica para sobreviver. Ao mesmo tempo, as empresas estão cientes de que os trabalhadores têm um complemento de renda na forma de crédito fiscal ou de renda mínima. Sendo assim, a renda mínima estaria ampliando o grau de exploração dos trabalhadores? Na realidade, do ponto de vista dos trabalhadores é muito melhor existir esse programa de renda mínima, que lhes dá um maior poder de barganha [...].¹⁷

Vistos os caracteres que consubstanciam o conceito da renda básica, convém repisar que ela não precisa ser suficiente para satisfazer as necessidades mínimas dos beneficiários. Ademais, não elimina a possibilidade de existirem, concomitantemente, outros benefícios pagos em dinheiro.

Uma preocupação que constantemente cerca a ideia de implementação de uma renda básica é a sustentabilidade econômica da proposta. A inquietude costumeiramente apresentada é a de que as pessoas, uma vez garantida uma generosa renda independentemente de contraprestação, parem de trabalhar ou passem a trabalhar muito menos.

Para rebater o argumento, Van Parijs (2017) afirma que se encontra entre os objetivos da renda básica permitir que homens ou mulheres reduzam ou interrompam o trabalho remunerado, optem por um trabalho menos remunerado – porém mais gratificante – ou que permaneçam em seus empregos por remuneração devido à qualidade de trabalho e, não, de pagamento.

Ainda, quanto à sustentabilidade da política, há uma resistência ao possível risco de aumento da inflação¹⁸. Afinal, o efeito redistributivo da renda em áreas pobres pode estimular o

¹⁷ SUP LIC Y, EDUARDO. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 233-248, 2020.

¹⁸ A inflação pode ser definida, simplificarmente, como o aumento contínuo e generalizado do nível dos preços. Os dois principais tipos de inflação são a de demanda e a de custo (ou de oferta). A primeira se dá quando existe um aumento na procura de um determinado bem, sem que exista uma resposta compatível da oferta. Consequentemente, para equilibrar as forças do mercado, há o incremento do preço desse bem. A segunda se relaciona ao aumento do preço dos fatores de produção e/ou dos insumos produtivos, o que irá impactar diretamente sobre o preço do produto final.

crescimento do preço para se viver e para adquirir outros bens locais. Van Parijs (2017) aponta que isso poderia reduzir os benefícios da redistribuição que, contudo, não seriam anulados.

1.2 Discussões públicas que circundam a proposta: o problema da exequibilidade política

A concepção de uma renda básica incondicional começou a ser construída no final do século XVIII na Europa, a partir dos primeiros modelos de seguridade social. Na América do Norte, a discussão passou a ocupar um espaço mais palpável a partir do governo de Franklin Delano Roosevelt, 32º presidente dos Estados Unidos – que governou de 1933 até 1945. Desde lá, esse tópico vem ganhando destaque internacionalmente, conforme esmiuçado na seção 1.3.

A implementação da renda básica perpassa não só pela análise da viabilidade econômica da proposta, mas também pela exequibilidade política. Por isso, analisar como a opinião pública tem se posicionado quanto à proposta se mostra igualmente relevante.

No que tange a essa temática, uma série de pesquisas foi realizada nos países nórdicos da Europa, onde o estado de bem-estar social é, em geral, mais universalista do que qualquer outro lugar do mundo. “Graças ao debate público que precede os plebiscitos nacionais, eles criam uma grande oportunidade para conduzir uma pesquisa com uma opinião pública particularmente bem informada” (VAN PARIJS, 2017, p. 173, tradução nossa).¹⁹

Segundo Van Parijs (2017), uma votação conduzida na Dinamarca, no ano de 1994, descobriu que 40% (quarenta por cento) dos participantes viam a renda básica como uma “boa ideia”. Similarmente, em 2002, uma pesquisa foi realizada pela empresa Gallup Poll²⁰ na Finlândia. A conclusão foi que 63% (sessenta e três por cento) dos finlandeses achavam que um sistema que garantisse uma renda básica seria bom.

No mesmo ano, a mesma questão foi perguntada para uma amostra representativa da população da Suécia. Como resultado, 46% (quarenta e seis por cento) deles manifestaram apoio

¹⁹ “Thanks to the public debate that precedes it, a national referendum creates a great opportunity to conduct a survey with a particularly well-informed public opinion”.

²⁰ A Gallup Poll é uma empresa de pesquisa de opinião dos Estados Unidos. Ela foi fundada por George Gallup em 1985.

pela iniciativa. Na Noruega, em resposta a uma pesquisa de 2003, dois terços da amostra representativa expressaram simpatia pela ideia²¹.

As mulheres são, tradicionalmente, uma categoria que demonstra forte suporte pela noção de renda básica. Van Parijs (2017) enfatiza que, sob praticamente qualquer tipo de reforma de renda básica imaginável, mulheres se beneficiariam muito mais do que homens – considerando a própria renda ou o aumento de oportunidades de vida.

A razão apontada é simples: como as mulheres apresentam uma menor participação no mercado de trabalho e, considerando que elas costumam a receber menos do que os homens, uma renda básica individual deve ser um benefício financeiro bem-vindo para elas. Entende-se que a política ajudará a reduzir a divisão desigual de pagamentos no mundo do trabalho.

Não por acaso, parcela do movimento feminista já abordou o programa como uma pauta central. Em 1975, foi publicado um panfleto denominado “Women and Social Security”, pela “Federation of Claimants Unions”²² em Londres. O panfleto foi republicado diversas vezes nos anos subsequentes. Em comum, todas as versões do documento continham uma seção que defendia o esquema de renda básica incondicional.

No Brasil, a inserção das minorias no mercado de trabalho se deu de forma desigual, na medida em que houve a transferência de aspectos da dominação existente na estrutura social e familiar para as relações de trabalho.

A reprodução dessa dominação estrutural é observada, não apenas na diferença da distribuição de renda, mas na própria condição de reconhecimento das identidades e nas oportunidades díspares de ascensão social. Nesse sentido, a introdução de uma renda básica universal, que independa da condição financeira ou ocupacional, pode desempenhar um papel na transformação social.

²¹ Ver, respectivamente, Goul Andersel 1996 (Dinamarca), Andersson e Kangas 2005 (Finlândia e Suécia), Bay e Pedersen 2006 (Noruega).

²² Uma “Claimants Union” é uma organização cujo objetivo é permitir que aqueles beneficiados por programas de bem-estar social façam reivindicações bem-sucedidas desses benefícios. Elas foram predominantes no Reino Unido com o estabelecimento do estado de bem-estar social britânico.

No caso da desigualdade de gênero, que se reproduz em outros âmbitos da sociedade, a renda básica potencializa a independência das mulheres. Afinal, a oportunidade da subsistência mínima é parcialmente liberada das relações de sujeição no âmbito familiar e do trabalho, permitindo que as mulheres superem a “subordinação funcional” assumida, por exemplo, no mercado de trabalho.²³ O valor da renda mínima sobre a vida das mulheres mereceu especial dedicação de Parker (1989):

Uma mudança desse tipo pode transformar a vida familiar. A dependência dentro da família é o destino tradicional da mulher casada, e em função de nem sempre serem felizes, um número crescente de mulheres procura independência por meio do mercado de trabalho. Outras vão trabalhar porque suas famílias desejam o dinheiro extra. De qualquer maneira, a decisão pode ser difícil, porque as mulheres, diferentemente dos homens, precisam adaptar o seu trabalho remunerado às suas responsabilidades familiares. A renda básica amenizaria esse dilema dando um meio de independência financeira a toda mulher (e todo homem), estejam ou não realizando um trabalho pago. A renda básica não tira o direito de trabalhar fora de casa, mas aumenta a liberdade de escolha. Não afasta a responsabilidade dos esposos para com cada outro acima do mínimo, mas aumenta a autonomia da/o esposa/o ou parceira/o que não é remunerada/o”.²⁴

Outra parcela da sociedade que tem se mostrado amigável à proposta de uma renda básica incondicional é a referente aos movimentos ambientalistas. No final da década de 1970, o Partido Verde Britânico (“British Ecology Party”) foi a primeira força política europeia a incluir explicitamente a renda básica no programa.

A “Redfield & Wilton Strategies” é uma empresa global de pesquisa de mercado e sondagem política, localizada em Londres, no Reino Unido. No último levantamento da companhia, realizada na Grã-Bretanha, 58% (cinquenta e oito por cento) dos entrevistados disseram não conhecer a concepção de renda básica universal, enquanto 42% (quarenta e dois por

²³ Desigualdade de gênero e renda básica universal. **FACAMP**. Disponível em: <https://www.facamp.com.br/pesquisa/economia/nec/publicacoes/desigualdade-de-genero-e-renda-basica-universal/>. Acesso em 11 de mai. de 2022.

²⁴ PARKER, Hermione. *Instead of the Dole: an Inquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems*. London/New York, Routledge, 1989, citado em SUPPLICY, Eduardo. *Renda de Cidadania*, op. cit., p. 110.

cento) já ouviram falar da ideia. A pergunta foi realizada em 24 de março de 2021²⁵. Essa resposta demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido.

No Reino Unido, a noção de Renda Básica Universal é defendida pelo Partido Verde, pelo SNP (Partido Nacional Escocês) e pelos Liberais Democratas, mas não faz parte das plataformas trabalhistas ou conservadoras na atualidade. 39% (trinta e nove por cento) dos entrevistados disseram que estariam mais propensos a votar em um grande partido ou candidato político se adotasse a Renda Básica Universal como parte de sua plataforma.

Enquanto isso, 17% (dezessete por cento) dos britânicos disseram que seriam menos propensos a votar em um partido ou candidato com RBU em sua plataforma e 34% (trinta e quatro por cento) disseram que não seriam nem mais nem menos propensos a votar em tal partido ou candidato. A Redfield & Wilton Strategies concluiu que a RBU é particularmente apoiada pelos membros mais jovens do público e por aqueles que votaram nos candidatos trabalhistas nas eleições de 2019.

A ideia da Renda Básica Universal foi proposta por alguns indivíduos como uma forma de aliviar as dificuldades econômicas infligidas pela crise do coronavírus na Inglaterra. Em outubro de 2020, o Parlamento do Reino Unido debateu o tema depois de uma petição a favor da RBU ter recebido mais de 100.000 (cem mil) assinaturas. Em resposta ao pleito, o Governo sustentou que a ideia não era efetiva, pois “não visava a ajudar quem mais precisava”²⁶.

²⁵ “Universal Basic Income Supported by a Majority of British Public”. **Redfield & Wilton Strategies**, Londres, 21 de abr. de 2021. Disponível em: <https://redfieldandwiltonstrategies.com/universal-basic-income-supported-by-a-majority-of-british-public/>. Acesso em: 09 de mai. de 2022.

²⁶ A petição recebeu exatamente 114.574 (cento e catorze mil, quinhentos e setenta e quatro) assinaturas. Os requerentes objetivavam implementar a Renda Básica Universal para dar segurança domiciliar e alimentar durante a Covid-19. A petição assinada continha o seguinte texto: “O governo deve implementar uma tentativa imediata de Renda Básica Universal para todos os residentes do Reino Unido para garantir a segurança doméstica e alimentar durante a crise de Covid-19, para apoiar as necessidades daqueles que precisam se isolar socialmente, bem como a saúde pública e a economia.”. “Implement Universal Basic Income to give home & food security through Covid-19”. **UK Government and Parliament**, Londres, 16 de set. de 2020. Disponível em: <https://petition.parliament.uk/petitions/302284>. Acesso em: 09 de mai. de 2022.

Nos Estados Unidos, o Partido Verde tem consistentemente incluído a renda básica nas plataformas eleitorais. Havia um parágrafo completo destinado à ideia na proposta do partido de 2014:

Nós clamamos por uma renda básica universal (também denominada de renda garantida, imposto de renda negativo, renda da cidadania ou dividendo do cidadão). Ela seria direcionada para todos os adultos, independentemente das condições de saúde, emprego, ou estado civil, com o objetivo de minimizar a burocracia governamental e a intromissão na vida das pessoas. O montante deve ser suficiente para que qualquer pessoa desempregada possa arcar com a alimentação essencial e moradia. Nas regiões onde o custo de vida é alto, os governos locais devem suplementar essa quantia por meio das receitas locais.²⁷

Desde 2007, o Partido Verde do Canadá, liderado por Elizabeth May, tomou uma posição semelhante. O partido argumenta que o Canadá pode eliminar a pobreza adotando uma Renda Razoável Garantida (“Guaranteed Livable Income”), uma espécie de renda básica. O GLI substituiria os programas federais e provinciais separados. A ideia seria aplicar um pagamento em dinheiro único, universal e incondicional, entregue através do sistema tributário.

O GLI significa que todo canadense receberia um pagamento mínimo regular. Seria estabelecido um “pisso” de renda, mas com incentivos para que os beneficiários continuassem trabalhando e ganhassem mais. Os pagamentos seriam baseados em um cálculo do custo de vida básico para diferentes regiões do país.

Ao contrário dos programas de apoio existentes, a renda adicional não seria recuperada. As pessoas que ganham acima de uma certa renda total pagariam o GLI de volta em impostos. O GLI substituiria o atual conjunto complexo de apoios de renda – assistência social, complementos de renda para idosos, pagamentos por invalidez, etc. – por um único pagamento.

²⁷ “We call for a universal basic income (sometimes called a guaranteed income, negative income tax, citizen’s income, or citizen dividend). This would go to every adult regardless of health, employment, or marital status, in order to minimize government bureaucracy and intrusiveness into people’s lives. The amount should be sufficient so that anyone who is unemployed can afford basic food and shelter. State or local governments should supplement that amount from local revenues where the cost of living is high”. What we believe. **Green Party Organization**. Disponível em: gp.org/what-we-believe/our-platform/17-platform/41-iv-economic-justice-and-sustainability for the 2014 version. Acesso em: 10 de mai. de 2022.

Substituir esses programas por um único pagamento regular para cada canadense eliminaria, segundo o Partido Verde, a vasta burocracia e os custos associados necessários para administrá-los. Essas economias ajudariam a pagar o programa GLI.²⁸

Nos Estados Unidos, no Canadá e no Reino Unido, o sistema de votação “first-past-the-post”²⁹ dificulta que os partidos verdes alcancem representatividade política significativa para impactarem na formulação das políticas públicas. Por outro lado, na Europa continental, há a prevalência do sistema proporcional de representação.³⁰

Desse modo, grande parte dos partidos verdes está representada nos parlamentos europeus. Van Parijs (2017), todavia, enfatiza a dificuldade apresentada pela falta de consenso interno nos partidos verdes:

Somado a uma frequente falta de consenso interno, o fato de os partidos verdes, no governo, terem sido apenas parceiros menores em uma coalizão maior ajuda a explicar porque nenhum deles se aproveitou de estar no poder para pressionar por passos significativos na direção da renda básica.³¹

Mesmo assim, na Europa, os partidos verdes são a força política que tem demonstrado maior apoio pela ideia de renda básica universal desde o surgimento dela. Van Parijs (2017) apresenta fundamentos para isso, pormenorizadas a seguir.

Primeiramente, é um componente substancial da ideologia dos partidos verdes que, devido a restrições ambientais, a sociedade precisa reduzir o consumo de materiais para a sobrevivência. “Uma renda básica seria boa para as pessoas que consideram bom consumir menos” (VAN PARIJS, 2017, p. 201). Afinal, essa política auxiliaria os indivíduos a aproveitar mais o tempo

²⁸ “Adopt Guaranteed Livable Income”. **Green Party of Canada**. Disponível em: <https://www.greenparty.ca/en/adopt-gli>. Acesso em: 10 de mai. de 2022.

²⁹ Os membros do Congresso são eleitos de acordo com o princípio “first-past-the-post” (FPTP), o que significa que o candidato com a maioria dos votos é o vencedor da cadeira no Congresso. A parte ou partes perdedoras não contam com nenhuma representação.

³⁰ A representação proporcional ou voto proporcional é um sistema eleitoral de vencedor múltiplo, no qual a proporção de cadeiras parlamentares ocupada por cada partido é diretamente determinada pela proporção de votos obtida por ele.

³¹ “Added to a frequent lack of internal consensus, the fact that green parties in government have been only junior partners in larger coalition help explain why none of them has taken advantage of being in power to press for significant steps in the direction of basic income”. (VAN PARIJS, Philippe. Basic income. In: Basic Income. Harvard University Press, 2017, p. 200, tradução nossa).

livre, bem como estimularia a realização do trabalho que proporciona mais sentido pessoal, embora menos lucrativo.

Em segundo lugar, há uma característica essencial da doutrina dos partidos verdes que se encontra em consonância com a ideia de renda básica universal: a concepção de que a natureza e os recursos a ela inerentes são patrimônio comum da humanidade. Nesse sentido, uma parte significativa do produto de um país não é de propriedade dos indivíduos atuais. Ela deve ser de todos, sem condicionamentos.

No Brasil, os programas de transferência de renda perpassam agendas programáticas de diferentes partidos políticos, tanto da esquerda como da direita. Acerca do posicionamento dos partidos políticos no que tange aos programas de transferência de renda condicionada, cumpre reproduzir os ensinamentos de Britto e Soares (2010) sobre o Programa Bolsa Família:

A própria paternidade do programa é disputada entre PT e PSDB, o que confirma sua popularidade e o apelo eleitoral que ele parece ter. Para além da sinalização de que possa existir um mínimo denominador comum no tocante à proteção social entre diferentes prismas ideológico-partidários, essa convergência em torno do programa coaduna-se com a própria lógica que rege o comportamento político, segundo a qual opor-se a uma iniciativa de tão largo alcance e cobertura poderia significar a perda de milhões de votos, um verdadeiro “suicídio eleitoral”.³²

Sobre essa temática, Lobato (1998, p.14, apud, BRITTO; SOARES, 2010, p.18) ressalta que o projeto inicial de renda mínima proposto pelo ex-Senador Eduardo Suplicy no Congresso Nacional, em 1991, explorava justamente essa situação, sendo apresentado como “um dos poucos pontos consensuais entre esquerda e direita”.

1.3 Os primeiros modelos de seguridade social

Os modelos de previdência já podiam ser observados desde os debates que circundaram a elaboração da constituição francesa de 1791³³. Van Parijs (2017) leciona que, em setembro de 1792, a assembleia constitucional francesa elegeu um comitê com a missão de preparar uma nova

³² BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso. In: **13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN), São Paulo**. 2010, p. 19.

³³ A primeira constituição escrita, resultante dos movimentos constitucionalistas liberais, foi a dos Estados Unidos, promulgada em 1787. Ela foi seguida pela da França, de 1791, oriunda da revolução francesa de 1789.

constituição. Ela estava sob a influência incontestável de um de seus integrantes: o filósofo, matemático e ativista político Antoine Caritat, Marquês de Condorcet (1743-1794)³⁴.

Em julho de 1793, enquanto o referendo constitucional ainda estava em andamento, uma ordem de prisão foi direcionada à Condorcet. Ele acabou sendo preso e, posteriormente, faleceu por circunstâncias misteriosas na prisão. Na famosa obra do pensador, intitulada “Esquisse d’un Tableau Historique des Progrès de l’Esprit Humain”, Condorcet oferece a primeira visão geral da formulação de previdência social:

Assim sendo, existe uma causa necessária da desigualdade, da dependência e até da miséria, que constantemente ameaçam um grande número e a parte mais ativa de nossas sociedades. Nós devemos demonstrar que nós conseguimos promover, para aqueles que atingem uma idade avançada, um alívio que é o produto daquilo que eles pouparam – somados à privação daqueles indivíduos que fizeram o mesmo sacrifício, mas morreram antes que pudessem colher os seus frutos [...]³⁵

As ideias de Condorcet acabaram não tendo impactos imediatos no tempo em que foram projetadas, mas encontraram um terreno fértil no século XIX. Em uma tentativa de conter o surgimento do movimento socialista e, visando a fortalecer a unificação da Alemanha, o chanceler alemão Otto von Bismarck propôs – entre os anos de 1883 e 1889 – o primeiro sistema de seguridade social para os trabalhadores.

Esse sistema cobria os valores direcionados aos idosos, aos problemas de saúde e às invalidades. Muitos outros países europeus adotaram políticas semelhantes nos anos que se seguiram. Esse pode ser tido como o surgimento do moderno estado de bem-estar social, que tem a seguridade social como espinha dorsal.

As economias com sistemas estabelecidos de previdência social assistiram à emergência de modernos sistemas públicos de assistência social. A assistência social pública opera como a última rede de apoio para as pessoas necessitadas. “Nos Estados Unidos, o *Social Security Act of 1935*, de Franklin D. Roosevelt, é considerado o marco de nascimento do moderno estado de bem-estar social americano” (VAN PARIJS, 2017, p. 67, tradução nossa).

³⁴ Naquele período, Condorcet era o líder do comitê constitucional jacobino.

³⁵ Condorcet, 1795 apud VAN PARIJS, 2017, p. 64, tradução nossa.

A França, pioneira na introdução da ideia de previdência social, apresentou um esquema próprio de assistência social apenas em 1988. Naquele ano, o governo liderado por Michel Rocard lançou o “*revenu minimum d’insertion*” – espécie de esquema de renda básica.

Na origem, a implementação gradual da ideia de renda básica se baseia na construção desses primeiros exemplos de seguridade social. O programa é fruto das primeiras representações da previdência social e da assistência social.

No Brasil, a seguridade social está prevista expressamente no art. 194 da Constituição Federal de 1988. Ela “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”³⁶.

1.4 Por que a Renda Básica Universal? Um comparativo com modelos alternativos

A renda básica se aproxima de outras figuras semelhantes já propostas em diferentes lugares e contextos históricos. Muitos dos programas alternativos são, segundo Van Parijs (2017), efetivos e – se combinados com a renda Básica – capazes de modificar o “status quo” desigual. O autor aponta, todavia, que uma renda básica incondicional é o instrumento mais efetivo para criar condições institucionais para uma sociedade livre e uma economia saudável.

Conforme ressaltado, a renda deve ser paga regularmente, em intervalos. Tais intervalos podem variar entre as versões do programa. Há uma vantagem maior nessa construção do que em se conceder um benefício em dinheiro, por meio de uma parcela única, no início da vida adulta da população.

Um grande pagamento, realizado em uma única parcela, pode levar a decisões potencialmente desvantajosas a longo prazo. As escolhas que um indivíduo toma no início da vida

³⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

adulta são afetadas pelo ambiente em que ele se insere: presença dos pais, relações sociais estabelecidas e condições escolares.

Essas circunstâncias estruturais e conjunturais tendem a favorecer os indivíduos que já contam com um acesso mais privilegiado à educação e à informação. De acordo com Van Parijs (2017), enquanto a concessão do benefício em uma única parcela visa a equalizar oportunidades no início da vida adulta, o programa de renda básica apresenta como finalidade proporcionar segurança econômica ao longo da vida.

Ackerman e Alstott (2006)³⁷, pensadores americanos, defendem o “stakeholder grant”. Os professores contrastam a proposta de “stakeholding” com o projeto de Van Parijs de uma renda básica universal. Ackerman e Alstott propuseram que o governo federal concedesse a todos os cidadãos dos Estados Unidos uma doação de US\$ 80.000 (oitenta mil dólares) à medida que alcançassem a idade adulta.

Para esses autores, embora US\$ 400 (quatrocentos dólares) por mês amenizasse crises financeiras de curto prazo, essa seria uma quantia muito pequena para dar às pessoas liberdade real. O “stakeholding”, ao contrário, convidaria os indivíduos a assumir o controle das próprias vidas.

Com US\$ 80.000 (oitenta mil dólares) no banco, os jovens adultos poderiam considerar – com maior tranquilidade – como seus objetivos e habilidades se desenvolveriam ao longo do tempo. A autonomia seria crucial para que os indivíduos pudessem olhar décadas à frente e apreciar as escolhas que fazem, em muitos casos, somente por repetição de padrões.

Em contrapartida, os autores não omitiram os efeitos negativos da liberdade de uso de uma grande quantidade de dinheiro. Afinal, a renda pode ser direcionada para investir, para poupar ou ser toda usada de uma vez. Eles destacam que uma pessoa “pode ir para a faculdade ou não. Ela pode guardar para comprar uma casa ou para um período de dificuldades – ou exaurir todas as

³⁷ Ackerman, Bruce, Anne Alstott, and Philippe Van Parijs. "Redesigning distribution." *Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, (London & New York: Verso (Real Utopias), 2005) (2006).

reservas em um dia em Las Vegas”³⁸. Nessa lógica, Van Parijs (2017) anota que a liberdade pode levar a erros determinantes e mais catastróficos quando relacionados a uma vultosa quantia em dinheiro ofertada de uma só vez.

Outra medida, muitas vezes proposta como alternativa a uma renda básica incondicional, é a garantia legal de um emprego. Essa seria a “garantia de trabalho em vez da garantia de uma renda, o direito de um emprego com uma renda, em vez do direito de uma renda sem emprego”³⁹(VAN PARIJS, 2017, p. 46, tradução nossa).

Muitas das propostas iniciais de assistência pública, estabelecidas a partir da década de 1960, aproximam-se desse tipo de projeto. O auxílio era direcionado, entre os dispostos fisicamente, para que realizassem um trabalho na administração pública. A ideia era que os trabalhos fossem criados prioritariamente em serviços comunitários, como o cuidado de crianças e em atividades de melhoria de espaços públicos.

Uma vantagem dessa política é que o custo líquido poderia ser considerado inferior ao de uma proposta de renda básica universal, tendo em vista que os beneficiários trabalhariam pela renda recebida. Entretanto, um dado importante deve ser evidenciado: considerados os custos com equipamento, treinamento e supervisão, o recrutamento obrigatório dos indivíduos pouco motivados e menos habilidosos leva à alta possibilidade de gerar produtividade líquida negativa.

Pode-se inferir, portanto, que Van Parijs – como pai da noção de renda básica incondicional e universal – apresentou razões para defender essa proposta frente a dois outros programas sociais que objetivam uma distribuição mais igualitária da renda: (i) o pagamento incondicional de uma única parcela em dinheiro, no início da vida adulta e; (ii) a garantia legal de emprego a todos os indivíduos.

A ideia de implementação de um imposto de renda negativo é, também, uma alternativa à noção de renda básica universal. O esquema de imposto de renda negativo é, segundo Van Parijs

³⁸ Ackerman, Bruce, and Anne Alstott. "Why stakeholding?." *Politics & Society* 32.1 (2004): 41-60.

³⁹ “[...] guaranteed employment rather than guaranteed income, a right to work with an income rather than a right to an income without work”.

(2017), o competidor mais forte da ideia de renda básica. Sobre o tema, convém transcrever as palavras de Paes e Siqueira (2008), *in verbis*:

O que esses programas têm em comum é a ideia de racionalização dos sistemas nacionais de proteção social, o que significa a substituição das diferentes modalidades de benefícios por uma renda monetária única, permitindo aos beneficiários buscarem atender, diretamente no mercado, as suas necessidades básicas. A grande dificuldade da RMU é que se o seu objetivo for reduzir a pobreza, o benefício deve ser relativamente elevado, o que tornaria o programa excessivamente caro. Já o IRN apresenta três desvantagens: 1) supõe que os recursos reais dos indivíduos sejam conhecidos; 2) requer enquetes sobre as rendas e as relações familiares; e 3) não pode ser concedido no exercício fiscal da obtenção das rendas. Os dois primeiros compõem o denominado custo de focalização do IRN, que é zero no caso da RMU.⁴⁰

De acordo com Lavinias⁴¹ (1999 apud PAES; SIQUEIRA, 2008), podem ser identificados, em síntese, dois tipos de programas de renda mínima: (i) a garantia de um imposto de renda negativo (IRN) a todos aqueles que não dispõem do mínimo para sua sobrevivência; e (ii) a concessão da renda mínima universal (RMU), que tem como finalidade a transferência incondicional de uma renda básica de mesmo valor a todos os indivíduos.

Em 1991, o projeto de lei nº 80 foi apresentado pelo ex-Senador Eduardo Suplicy. Ele implementaria um programa de renda mínima na forma de um imposto de renda negativo. A elaboração do projeto contou com o apoio de Antonio Maria da Silveira, que introduziu, na literatura acadêmica brasileira, a noção de IRN. Sobre a proposta, pontua o ex-Senador:

No projeto está previsto que todos os homens ou mulheres com 25 anos ou mais, com renda mensal abaixo de R\$ 450,00, terão o direito a um complemento de renda igual a 30% (ou até 50%, dependendo da disponibilidade de recursos e da evolução do programa) da diferença entre este valor e sua renda pessoal.⁴²

Em dezembro de 1991, após horas de debates, o Senado brasileiro aprovou a proposição com voto favorável de todos os partidos. Como determina o rito constitucional, o projeto de lei foi – em seguida – encaminhado para a Câmara dos Deputados.

⁴⁰ PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Renda básica da cidadania versus imposto de Renda negativo: O papel dos custos de focalização. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 38, n. 3, p. 584, 2008.

⁴¹ LAVINAS, L. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: seminário desigualdade e Pobreza no Brasil, 1999, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Coord. Ricardo Henriques, IPEA, 1999.

⁴² SUP LIC Y, EDUARDO MATARAZZO. Renda Básica: A Resposta Está Sendo Soprada pelo Vento1. Revista de Economia Política, v. 23, n. 2, p. 48, 2003.

Embora tenha recebido parecer favorável do relator, o deputado federal Germano Rigotto, o PL permanece sem ser analisada há mais de vinte anos. Na Casa Revisora, o projeto, que recebeu a denominação de PL n° 2561/1992, ainda está aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Suplicy (2003) enfatiza que, se ele já estivesse em execução, a ideia seria implementá-lo gradualmente, a partir de 1995 até 2002. A política começaria pelas pessoas com 60 anos ou mais no primeiro ano, 55 anos ou mais no segundo ano e assim por diante. Segundo o professor:

Durante os anos 90, quando tomei conhecimento da ideia de uma renda básica para todos, minha primeira reação foi de querer garantir esse direito para os pobres na forma de um imposto de renda negativo, como está proposto no Projeto de Lei que apresentei em 1991. Entretanto, atualmente estou completamente convencido de que com os modernos sistemas computacionais será mais simples e racional estender a todos o mesmo direito de receber uma modesta renda. O rico também terá direito a essa renda, entretanto irá contribuir mais do que receber. A burocracia será minimizada. Qualquer tentativa de estigmatização dos beneficiários do programa será eliminada. As pessoas saberão, previamente, que uma modesta e crescente renda será destinada a cada membro da família e será paga nos próximos 12 meses e nos anos seguintes.⁴³

Não tendo sido efetivado o projeto de lei n° 80, de 1991, que objetivava a implantação do imposto de renda negativo, ele foi substituído por um outro, que passou a prever uma renda mínima universal. Este foi aprovado, dando origem à lei n.º 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que instituiu a Renda Básica da Cidadania. De acordo com os apontamentos transcritos do professor Suplicy, esse programa seria ainda mais vantajoso.

1.5 Os debates que originaram a aprovação da lei n.º 10.835/2004

O art. 1º da lei n.º 10.835/2004 institui, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, direito de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos, não importando a condição socioeconômica. Esses indivíduos receberiam, anualmente, um benefício monetário.⁴⁴

⁴³ Ibid., p. 55.

⁴⁴ BRASIL. Lei n° 10.835, de 08 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania. Publicada no Diário Oficial da União em 09 de jan. de 2004.

O art. 3º do diploma estabeleceu que o Poder Executivo consignaria, no Orçamento-Geral da União, para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto.

O art. 4º, em complementação, sublinhou que, a partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deveriam especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa. Mesmo com as mencionadas previsões legais, o programa – dessa vez aprovado pelo Congresso Nacional – não foi traduzido com o mesmo sucesso para a realidade.

As discussões que levaram à aprovação da lei n.º 10.835/2004 tiveram origem nas temáticas que circundaram o Congresso Nacional nos anos anteriores. Quanto a esse aspecto, cumpre realizar uma breve digressão temporal. A partir de meados da década de 1990, projetos que enfatizaram a proteção, no contexto da assistência social, à parte da população desprovida de recursos monetários, passaram a ganhar ênfase.

Alguns desses programas merecem especial menção. Conforme assinalam Britto e Soares (2010):

[...] a partir de meados da década de 1990, teve início a implementação do benefício previsto na Constituição para idosos e deficientes pobres, incapacitados para a vida independente e o trabalho, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por outro lado, começou a tomar forma, nos meios acadêmicos e políticos, a ideia de vincular a proposta da renda mínima à exigência de escolarização das crianças das famílias beneficiárias, como forma de articular uma política compensatória de curto prazo (a transferência de renda propriamente dita) com objetivos estruturais de longo prazo (o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras). Esse formato acabou servindo de referência para os primeiros programas de transferência de renda condicionada no Brasil, adotados inicialmente por governos locais, no âmbito do Distrito Federal (DF) e nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, no ano de 1995. Essas experiências pioneiras [...] foram amplamente debatidas e disseminadas pelo país, servindo de inspiração para outras iniciativas posteriormente implantadas por governos estaduais e municipais, de diferentes partidos políticos.⁴⁵

⁴⁵ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso. In: **13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN), São Paulo**. 2010, p. 5.

As iniciativas relacionadas a políticas de assistência social ganharam maior magnitude nos anos seguintes. Propostos por diversos partidos políticos, eram frequentemente relativas à educação. Conforme Britto e Soares (2010) destacam, entre 1995 e 1996, foram apresentados projetos sobre a matéria por parlamentares do PT, do PSDB e do PMDB⁴⁶.

Em 1997, houve a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), de autoria do Deputado Nelson Marchezan, do PSDB. O PGRM, entretanto, se limitava a conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados à educação instituídos em âmbito municipal.

Adicionalmente, era exigido que o município contribuísse com uma contrapartida de 50% dos recursos providos pelo governo federal. Isso dificultou a participação dos municípios e impossibilitou a eficácia do programa. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 31, de 2000 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para adicionar os artigos 79, 80, 81 e 82. Essas inclusões resultaram na criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.⁴⁷

A iniciativa se originou de Comissão Mista Especial, cujos debates e audiências públicas “foram importantes para consolidar um consenso político bastante abrangente em torno da ideia da transferência de renda condicionada como a opção preferencial de política a ser seguida para o combate à pobreza no país.”⁴⁸ (BRITTO; SOARES, 2010, p. 6). Em 2001, o Senador Suplicy apresentou novo projeto de lei no Congresso Nacional. Como supramencionado, este objetivou instituir uma renda básica incondicional no Brasil.

⁴⁶ Desde a fundação, em 1980, até 2017 foi denominado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A partir de 2017, mudou a denominação para MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

⁴⁷ Art. 79 do ADCT. “É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.”

⁴⁸ A Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001 dispôs sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, previsto nos artigos 79, 80 e 81 do ADCT.

Britto e Soares (2010) ressaltam que existem vantagens da renda básica universal frente à renda mínima focalizada. A primeira delas é a maior cobertura da população-alvo, por evitar os erros de exclusão inerentes a qualquer sistema de focalização. A segunda seria a inexistência de qualquer tipo de estigma sobre os beneficiários, relacionados a constrangimentos pessoais. Conforme já indicado, Van Parijs reconhece esses mesmos benefícios.

Em 2003, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado, por medida provisória convertida em lei, outro programa de transferência de renda: o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação). Essa iniciativa integrava o denominado “Programa Fome Zero”, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.⁴⁹

Observa-se que o modelo de “transferência de renda”, com fundamento na renda básica ou lastreado nos programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRCs), passaram a ser uma constante nos ambientes acadêmicos e políticos do Brasil.

Propostas semelhantes estavam se espalhando por toda a América Latina. “Outros programas conhecidos da mesma natureza incluem o projeto do México denominado “Progresas”, iniciado em 1977 – que depois se transformou no “Oportunidades” e o chileno “Chile Solidario”, criado em 2002”⁵⁰ (LO VUOLO, 2013, apud VAN PARIJS, 2017, p. 69, tradução nossa).

Em 2004, no final do primeiro ano de governo do Presidente Lula, as diversas iniciativas de transferência de renda existentes foram unificadas, com a constituição do Programa Bolsa Família. Ele foi criado por medida provisória, convertida em lei ordinária em janeiro de 2004. Coincidentemente, a conversão ocorreu apenas um dia após a sanção da lei da renda básica de cidadania.

⁴⁹ O “Programa Fome Zero” foi criado em 2003, pelo governo federal brasileiro para substituir o Programa Comunidade Solidária, que fora instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, durante o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, para o enfrentamento da fome e da miséria no país. O objetivo da política era garantir a segurança alimentar dos brasileiros em três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome. Este último envolveria as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), além dos ministérios.

⁵⁰ “Other well-known programs of the same sort include Mexico’s “Progresas”, started in 1997 and later relabeled “Oportunidades”, and Chile’s Solidario, created in 2002”.

A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi resultado da conversão da MP nº 132, de 2003. Nos termos do art. 1º desse diploma normativo, restou criado, “no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.”

Os benefícios financeiros do programa incluíam, consoante art. 2º da Lei nº 10.836/2004, o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrassem em situação de extrema pobreza e o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrassem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tivessem na composição gestantes e nutrízes, a depender da composição demográfica de cada núcleo familiar.

Como já mencionado, a assistência social pública opera como última rede de apoio para as pessoas necessitadas. O Bolsa Família é, nessa perspectiva, resultado do aumento de interesse das economias em desenvolvimento em esquemas de transferência de renda.

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 Primeira Etapa de Implementação da Renda Básica

Em texto apresentado no XXXIII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC)⁵¹, que aconteceu entre 6 e 9 de dezembro de 2005, no Rio Grande do Norte, o ex-Senador Eduardo Suplicy apresentou os resultados positivos do Programa Bolsa Família no combate à fome e no empreendimento de erradicação da pobreza.

Na oportunidade, o economista ressaltou que o PBF seria a primeira etapa para a implantação da Renda Básica de Cidadania, no Brasil, como previsto pela Lei nº 10.835 de 2004. A RBC seria instituída por etapas, a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados. “Não se trata de uma caridade ou uma assistência, mas de um direito de todos participarem da riqueza da nação.” (SUPICY, 2007, p. 1623).

⁵¹ SUPICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, 2007.

Frequentemente, os programas governamentais tomam forma e desaparecem com a modificação da conjuntura política. A descontinuidade permanente parece caracterizar a administração pública brasileira. O Bolsa Família, que surgiu a partir da agregação de quatro programas governamentais previamente existentes, é uma exceção a esse cenário⁵².

Ao analisar os progressos promovidos pelo PBF, em artigo publicado em 2005, o professor Suplicy exibiu diversos indicadores apontados pelo estudioso Rodolfo Hoffmann. O índice de Gini, em 2002, 2003 e 2004 era, respectivamente, de 0,587, 0,581 e 0,569⁵³. Houve, portanto, uma redução da concentração de renda.

Adicionalmente, a porcentagem da renda apropriada pelos 10% mais ricos caiu de 46,8% em 2002 para 46,0% em 2003 e 45,0% em 2004. Ainda, a porcentagem da renda apropriada pelos 5% mais ricos caiu de 33,4% em 2002 para 32,7% em 2003 e 31,9% em 2004. A redução na desigualdade contribuiu para que a diminuição da pobreza entre 2003 e 2004 fosse mais substancial.

A proporção de pobres em 2004 era de 34,6%, um pouco abaixo do valor observado em 2002. O índice de pobreza de Sen em 2002, 2003 e 2004 era, respectivamente, 0,214, 0,226 e 0,201⁵⁴. Na mesma sequência, os valores do índice de pobreza de Foster, Greer e Thorbecke⁵⁵ eram 0,096, 0,103 e 0,0881.⁵⁶

⁵² A história do Bolsa Família. **Nexo Políticas Públicas**. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia>. Acesso em: 11 de mai. de 2022.

⁵³ O Índice de Gini, nomeado em homenagem ao seu criador – o matemático italiano Conrado Gini – é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele demonstra a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. Quanto mais próximo de um, maior é o nível de desigualdade.

⁵⁴ O índice de Sen varia entre 0 (não há pobreza) e 1 (quando todas as pessoas têm renda igual a zero). O cálculo foi formulado em 1976 pelo economista Amartya Sen. A fórmula leva em conta o índice de Gini.

⁵⁵ Os índices de Foster, Greer e Thorbecke são um conjunto de indicadores usados para medir a pobreza, desenvolvidos por Erik Thorbecke, Joel Greer e James Foster em 1984. Quanto maior o valor resultante da equação, maior é o índice de pobreza.

⁵⁶ Hoffmann R. PNAD: mostra redução na desigualdade e na pobreza. Campinas: IE-UNICAMP; 2005.

Para obter os resultados do estudo, Hoffmann analisou especialmente os efeitos decorrentes da expansão dos programas de transferência de renda, de outubro de 2003 em diante, como parte da declaração denominada “outros rendimentos”. Verificou-se o seguinte:

[...] a participação desses “outros rendimentos” no total da renda domiciliar cresceu de 1,0% em 2003 para 1,6% em 2004. E o que chama a atenção é o extraordinário crescimento da participação desse item na renda total dos estratos mais pobres. Para domicílios com rendimento per capita igual ou inferior a R\$ 50 (em moeda de setembro-outubro de 2004), essa participação passa de 9,3% em 2003 para 18,9% em 2004. Para domicílios com rendimento per capita de mais de R\$ 50 a R\$ 100 essa participação sobe de 3,7% para 8,4%. Para todos os estratos com rendimento per capita até R\$ 300 essa participação mais do que dobra entre 2003 e 2004. É razoável admitir que nesses estratos praticamente não haja rendimento de juros e dividendos. Podemos concluir, então, que o crescimento da participação desse item nos rendimentos totais reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda. Trata-se de componente com participação diminuta na renda total, mas com participação expressiva na renda dos mais pobres. Seu crescimento contribuiu substancialmente para reduzir a pobreza.⁵⁷

Suplicy (2007) assinala que, em fevereiro de 2005, a ora Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate contra a Fome, Ana Fonseca, mencionou que o Programa Bolsa Família poderia ser considerado como o precursor da Renda Básica de Cidadania no Brasil⁵⁸.

Nos primeiros anos, como estabelecido pela lei nº 10.836/2004, os mais necessitados receberiam o benefício, que exige alguns requisitos. Posteriormente, a ideia seria estender o direito de receber a quantia para todos os cidadãos brasileiros.

No mesmo sentido, manifestou-se o então Ministro da Fazenda Antonio Palocci, em novembro de 2005, em audiência na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Na audiência pública, o Ministro Palocci, em diálogo com o Senador Arthur Virgílio Neto (PSDB-AM), disse acreditar que os programas do Bolsa Família e a desoneração tributária em relação a itens da cesta básica teriam “efeitos fundamentais na distribuição de renda no Brasil”.

⁵⁷ HOFFMANN, 2005, apud SUPPLICY, 2007, p. 1624.

⁵⁸ A declaração foi feita em uma entrevista concedida ao programa “Roda Viva”, da emissora de televisão “TV Cultura”, na cidade de São Paulo.

O impacto positivo dos programas, na opinião do Ministro, já poderia ser percebido, na época, nas economias de algumas regiões e deveria ser registrado pelas pesquisas econômicas e sociais seguintes.⁵⁹

Com o tempo, aponta Suplicy (2007), não haveria mais nenhuma condicionalidade. Todos receberiam a renda básica como direito de cidadania para participar da riqueza da nação. Ao defender a evolução do Programa Bolsa Família em direção à Renda Básica de Cidadania, o economista – novamente – exhibe o fundamento dessa convicção:

Mas por que pagar aos ricos e àqueles que não precisam? Bem, eles vão contribuir proporcionalmente mais que eles próprios e todos venham a receber. Como pudemos aprender a partir da reflexão acumulada dos membros da BIEN, teremos então as seguintes vantagens: a eliminação da necessidade de perguntar a cada um quanto cada pessoa está ganhando no mercado formal ou informal para poder receber a Renda Básica. Não haverá o estigma e o sentimento de vergonha de ter que dizer: só recebo tanto, por essa razão mereço receber este complemento de renda. Muito mais importante, a partir do ponto de vista da dignidade e da liberdade de cada pessoa, é muito melhor saber de antemão que, durante os próximos doze meses, e daqui em diante em cada ano, mais e mais com o progresso da nação, que ele ou ela e todos os membros da família, terão o direito de receber a Renda Básica.⁶⁰

Em janeiro de 2005, durante o Fórum Social Mundial⁶¹, em Porto Alegre, o Ministro do Desenvolvimento Social do governo brasileiro, Patrus Ananias, o professor Philippe Van Parijs e o economista Eduardo Suplicy discutiram sobre a forma com que seria realizada a transição do Programa Bolsa Família em direção à Renda Básica de Cidadania.

O desafio que se mostrava na época ainda perdura: definir a maneira de viabilizar o financiamento de uma quantia necessária para pagar um montante a todos os habitantes da nação. Sobre a temática, Suplicy apontou o impasse:

⁵⁹ Palocci não abre mão do controle dos gastos públicos. **Senado Notícias**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/11/16/palocci-nao-abre-mao-do-controle-dos-gastos-publicos>. Acesso em 12 de mai. de 2022.

⁶⁰ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1625, 2007.

⁶¹ Conforme define a Carta de Princípios, o Fórum Social Mundial é um espaço internacional para a reflexão e organização de todos os que se contrapõem à globalização neoliberal e estão construindo alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e buscar a superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais. Ele se reuniu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, entre 25 e 30 de janeiro de 2001, com o objetivo de se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos. História do Processo FSM. **Fórum Social Mundial**. Disponível em: <http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>. Acesso em: 12 de mai. de 2022.

É claro que, mesmo uma modesta Renda Básica de R\$ 50,00 por mês resultará num montante maior que o do Programa Bolsa Família que beneficiará 11,2 milhões de famílias em 2006, pagando um valor médio de R\$ 73,00 mensalmente por família, o que daria um total de quase R\$ 10 bilhões. Para este dispêndio, o Governo Federal já reservou os recursos necessários, mas ainda não para a Renda Básica para os próximos anos.⁶²

Tendo em vista a experiência do Alasca, estado que conta com uma vivência prática bem-sucedida com a Renda Básica Universal, o ex-Senador Suplicy apresentou um Projeto de Lei para instituir um Fundo Brasil de Cidadania em 1999. Além de autorizar a criação do Fundo, o Projeto de Lei n° 82 de 1999 instituiria um Conselho Deliberativo para ele⁶³.

Ao longo do tempo, esse fundo deveria fornecer os recursos necessários para financiar uma renda mínima garantida para todos os habitantes do país. O capital inicial do fundo seria constituído por 10% da participação acionária da União no capital das empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo as instituições financeiras.

Os recursos do fundo seriam formados, ainda, por dotações consignadas no Orçamento Geral da União, 50% dos recursos provenientes das concessões de obras e serviços públicos; 50% dos alugueis de imóveis pertencentes à União, outros ativos e doações.

Em 17 de agosto de 2006, o projeto foi aprovado no Senado. A matéria foi acatada pela Comissão de Assuntos Econômicos e, esgotado o prazo previsto no Regimento Interno da Casa Legislativa sem que tenha sido interposto recurso no sentido da apreciação pelo Plenário, o PL foi direcionado para a Câmara dos Deputados. O art. 4º-B do texto final revisado tratou dos recursos que financiariam o programa, temática amplamente debatida.⁶⁴

⁶² SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1626, 2007.

⁶³ Projeto de Lei do Senado n° 82, de 1999. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Brasil de Cidadania, instituir o Conselho Deliberativo desse Fundo e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1279>. Acesso em: 12 de mai. de 2022.

⁶⁴ Art. 4º-B. Constituem recursos do Cidadania, além das dotações consignadas no Orçamento Geral da União a que se refere o art. 9º: I – 10% (dez por cento) da participação acionária da União nas empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive instituições financeiras; II – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos em moeda corrente, títulos e créditos, inclusive decorrentes de acordos específicos, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização; III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos oriundos da concessão de serviço público e de obra pública, bem como da permissão ou autorização para a prestação de serviço público; IV – 50% (cinquenta por cento) dos recursos oriundos da autorização ou concessão das atividades previstas no § 1º do art. 176 da Constituição Federal;

O projeto não chegou a ser deliberado pela Câmara dos Deputados. Em 23 de junho de 2016, o Ofício nº 51/2016 do Primeiro-Secretário da Câmara foi encaminhado à publicação. Esse documento comunicou ao Senado Federal que a Presidência da Câmara dos Deputados decidiu pelo arquivamento do projeto, em virtude de inadequação financeira e orçamentária da proposta.⁶⁵

O arquivamento do projeto de Lei nº 82 de 1999, que alteraria a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (instituidora da Renda Básica de Cidadania), acabou sendo mais um entrave para o transplante da visão de Suplicy para o mundo dos fatos. Nos dizeres idealizadores do autor:

É importante sabermos que, por meio, primeiramente do Bolsa Família e, posteriormente, da Renda Básica de Cidadania, esperamos ver todo ser humano no Brasil gozando do direito a uma renda básica de cidadania que vai garantir a todos a liberdade real e o progresso da nação.⁶⁶

2.2 A Constituição do Programa Bolsa Família

Conforme anteriormente relatado, o Programa Bolsa Família inovou, pois, diferentemente de iniciativas similares antecedentes, unificou os quatro benefícios sociais do governo federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.

Cumprir mencionar, mais uma vez, que ele foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Segundo o teórico Marco Aurélio Weissheimer, o objetivo da unificação “foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos” (WEISSHEIMER, 2018, p. 25)⁶⁷.

V – 50% (cinquenta por cento) dos recursos oriundos da contratação, com empresas estatais ou privadas, da realização das atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177 da Constituição Federal; VI – 50% (cinquenta por cento) da renda oriunda dos imóveis pertencentes à União; VII – outros bens, direitos ou ativos da União, bem como créditos, transferências e repasses que lhe sejam conferidos; VIII – rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes da aplicação do patrimônio do Cidadania; IX – doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber. Parágrafo único. Os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do Cidadania no exercício seguinte.

⁶⁵ Projeto de Lei do Senado nº 82 de 1999 – Tramitação. **Atividade Legislativa**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1279>. Acesso em: 13 de mai. de 2022.

⁶⁶ SUP LIC Y, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1628, 2007.

⁶⁷ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa família. 2018.

No que tange à operacionalização da política, as prefeituras eram as responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do Cadastro Único. Elas deveriam, também, acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício.

Quanto às condicionalidades, convém apontar que as famílias deveriam participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar.

Com base nas informações do Cadastro Único elaborado pelas prefeituras, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁶⁸ – incumbido da gestão do programa – selecionava as famílias a serem beneficiadas. A Caixa Econômica Federal (CEF), empresa pública federal, era o agente responsável pelo pagamento dos benefícios.

No que concerne à trajetória da implantação do Programa Bolsa Família, Weissheimer (2018) destaca a necessidade de se proceder a um breve giro histórico. Nesse panorama, a Constituição Federal de 1988 representou um significativo marco:

Uma história da implementação de políticas sociais de distribuição de renda no Brasil teria que retroceder, pelo menos, à década de 1930, com a criação dos primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores e aos setores mais pobres da população. Nesta época, a partir do governo de Getúlio Vargas, começou a surgir de modo mais concreto no país a ideia de construção de um Estado de bem-estar social, um projeto ainda inacabado. Um passo importante neste processo foi a Constituição de 1988, que colocou efetivamente a assistência social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente (como indígenas, quilombolas, crianças e idosos).⁶⁹

⁶⁸ O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), criado em 23 de janeiro de 2004, foi responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no Brasil. Após o afastamento da presidente Dilma Rousseff, em 12 de maio de 2016, por um processo de “Impeachment”, o então presidente interino Michel Temer reduziu o número de ministérios brasileiros de trinta e dois para vinte e três. O intuito era diminuir os gastos do Poder Executivo. Entre as mudanças, houve a fusão do MDS com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O nome do novo ministério passou a ser “Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário”, sob o comando do deputado e ministro Osmar Terra. Com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, a diluição do MDS foi anunciada em novembro de 2018 pela equipe de transição do novo governo. O Ministério da Cultura, do Esporte e o MDS foram fundidos na estrutura do Ministério da Cidadania. Osmar Terra, que serviu como ministro do Desenvolvimento Social durante o mandato de Michel Temer, permaneceu como ministro da nova pasta.

⁶⁹ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa família. 2018, p. 27.

No que diz respeito à distribuição desigual de renda, relevantes são os resultados de pesquisa do IPEA, mencionados por Suplicy. Segundo o ex-Senador, “em 1999, dos 170 milhões de brasileiros, cerca de 34% viviam em famílias com renda inferior à linha de pobreza e 14% em famílias com renda inferior à linha de indigência” (WEISSHEIMER, 2018, p. 29). Isso correspondia, respectivamente, a 54 (cinquenta e quatro) milhões de pobres e 22 (vinte e dois) milhões de indigentes.

Ao analisar as propostas para o combate às desigualdades sociais que antecederam o Bolsa Família, Suplicy traz à baila dois estudos relevantes que começaram a dar maior notoriedade a esses projetos: (i) “Um Projeto para o Brasil”, publicado por Celso Furtado⁷⁰ em 1968, o qual destacou a desigualdade da distribuição de renda no país e; (ii) “Moeda e Redistribuição de Renda”, de Antonio Maria da Silveira⁷¹, publicado em 1975, que formalizou a primeira proposta de renda mínima no Brasil.

Conforme asseguram Campello e Neri (2013), o Bolsa Família apresentava como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras em situação de miséria, ao superar a situação de pobreza e da fome. Ele almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde. Ainda, visava à modificação dos preocupantes indicadores educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série.

Pretendia, em síntese, “contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza” (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 17). A fim de cumprir essas metas e caminhar rumo à universalização da cobertura, a primeira tarefa foi construir um conjunto de procedimentos e estratégias práticas em torno do plano.

⁷⁰ Celso Furtado nasceu em 1920, em Pombal, na Paraíba. Foi economista da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) por dez anos. Criou e dirigiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) até 1964. As concepções de Furtado sobre o desenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento – que enfatizavam o papel do Estado na economia – alçaram o economista à posição de renome intelectual no país. Foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras em 7 de agosto de 1997.

⁷¹ Antonio Maria da Silveira atuou como assessor técnico do senado, dedicando-se às discussões acerca do projeto de lei proposto pelo senador Eduardo Suplicy referente à instituição do programa de renda mínima no Brasil. De 1996 a 1998, foi secretário-geral da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (ANPEC).

Entre os principais desafios operacionais, estavam unificar os programas setoriais de transferência de renda então existentes e estabelecer o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como base de dados e de gestão do Bolsa Família. Não se tratava, todavia, somente da unificação da base de dados dos beneficiários: era necessário constituir uma estratégia federativa de gestão do cadastro.

No que toca aos entraves relativos a convicções ideológicas, existiam debates relacionados a questões que pairavam sobre os efeitos da constituição de um programa abrangente de transferência direta aos mais pobres.

Inicialmente, existiram questionamentos quanto à opção de operar repasses de renda para as famílias, sem controle quanto à destinação que elas dariam aos recursos. Subsistiu, ainda, a crença de que os núcleos familiares beneficiários passariam a ter mais filhos, lançando mão de um comportamento oportunista para ter acesso a um maior volume de recursos.

Campello e Neri (2013), ao analisar os impactos da constituição do programa, uma década após a sua criação, evidenciaram que os dados empíricos demonstram o contrário. A política não provocou aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias.

Em adição, havia a falácia de que o Bolsa Família seria um programa de natureza populista. Ao longo dos anos, entretanto, sabe-se que ele se consolidou como política de Estado. O PBF sobreviveu ao mandato de diversos chefes de executivo, com convicções ideológicas diferentes entre si.

O programa se apoiou em um desenho simples de gestão, desde a declaração da renda pela família até a definição e a aferição das condicionalidades. Ademais, apoiou-se em redes de serviços existentes, tanto no que se refere ao sistema de transferência de benefícios, via Caixa Econômica Federal, como aos sistemas públicos de educação, saúde e assistência social.

O pagamento direto às famílias, via cartão magnético, contribuiu para dar transparência ao gasto público, reduziu os custos operacionais e fortaleceu a autonomia do usuário. Essa provisão institucionalizada e articulada de acesso a um amplo conjunto de direitos auxiliou na promoção da inclusão social e trabalhou no sentido de ampliar a cidadania.

O objetivo não era inventar uma nova rede de serviços, mas fortalecer aquilo que já existia de melhor no país. Houve a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fundamental para o enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais. A rede de assistência social desempenhou papel central na estratégia da busca ativa para localização e cadastramento da população vulnerável.

O problema central dos planos de transferência de renda existentes até a criação do Bolsa Família era que eles eram pautados em registros administrativos independentes. Por isso, havia a possibilidade de existirem lacunas e sobreposições de cobertura, o que comprometia o êxito financeiro e eficiência prática das iniciativas. Campello e Neri (2013) são cirúrgicos ao referenciar a importância da unificação das políticas:

A unificação dessas ações possibilitou a emergência de um programa com desenho relativamente simples – tanto sob a perspectiva dos benefícios quanto das chamadas “condicionalidades”. A transferência de renda voltada para população produtiva em idade ativa, com ênfase nas crianças, constituiu uma novidade na política social brasileira – e, de certa forma, começou a aproximar a estrutura de benefícios sociais do país da encontrada em países com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos. Por sua vez, a ênfase nas condicionalidades – e, deve-se dizer, a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social – deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza. Além disso, buscou-se articular outras ações – notadamente de capacitação profissional – de forma a dar opções de menor prazo para que as famílias beneficiárias pudessem melhorar sua inserção no mercado de trabalho.⁷²

A Constituição definiu a proteção à família, à infância e à adolescência entre os objetivos da Assistência Social⁷³. Entretanto, no que toca à segurança de renda, o sistema de proteção social

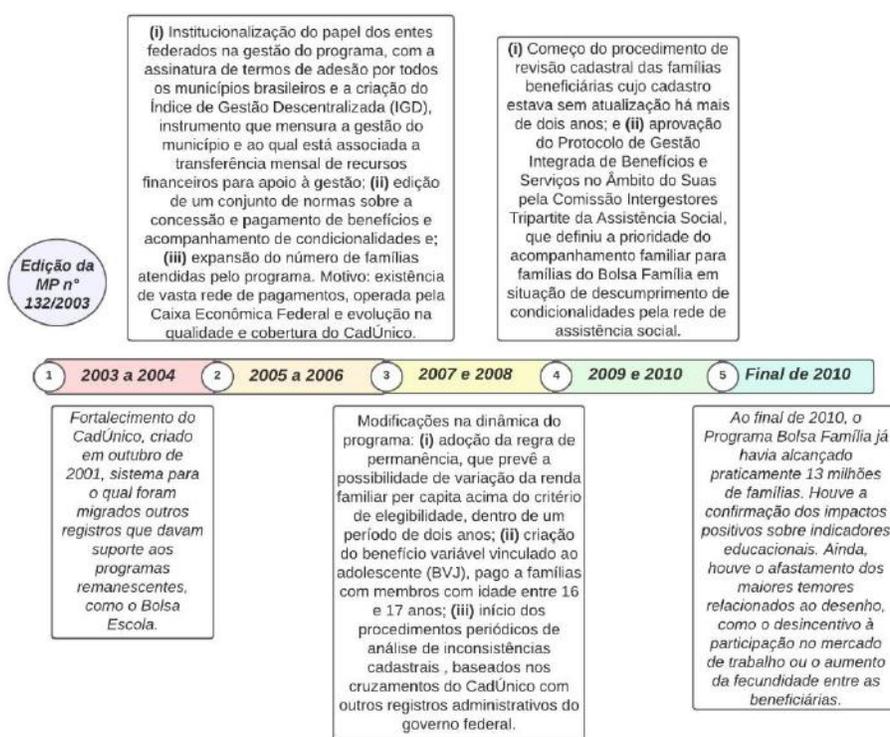
⁷² CAMPELLO, Tereza et al. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Ipea, 2013, p. 25.

⁷³ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia

vigente até a primeira metade da década de 1990 não amparava a população pobre em idade ativa e nem as crianças.

Isso contribuía para o quadro alarmante de pobreza dessa parcela dos habitantes. Convém traçar uma breve linha do tempo, a partir da edição da MP n° 132, de 2003, com o fim de visualizar o percurso inicial de implementação do programa:

Figura 01 - Trajetória do Programa Bolsa Família (2003 - 2010)



Fonte: Autoria Própria, 2022.

2.3 O desenvolvimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)

O CadÚnico e o Bolsa Família estão diretamente associados. Podem se inscrever no Cadastro Único as famílias que: (i) possuem renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo:

de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

ou (ii) apresentam renda acima dessa, mas que estejam vinculadas ou desejem algum benefício que utilize o Cadastro Único para a concessão. O alcance da atuação do CadÚnico é, portanto, mais amplo do que o do Bolsa Família.

O Cadastro serve como registro administrativo base de políticas sociais. O Bolsa Família é o usuário mais forte dessa rede de dados. Ao se inscrever ou atualizar os dados no Cadastro Único, o cidadão pode tentar participar de vários programas. Cada um deles conta com uma exigência diferente. O primeiro passo para todos eles é ter o cadastro atualizado.

Em março de 2022, foi criado o aplicativo do Cadastro Único. O canal possibilita o pré-cadastro daqueles que não estão registrados, mas desejam se registrar. Essa é uma etapa inicial para que a família seja incluída no sistema. Contudo, ainda é necessário que haja o comparecimento a um posto de atendimento do CadÚnico, no prazo de 120 dias, para confirmar e complementar os dados da família.

Essa apresentação de documentos presencial é fundamental para que o cadastro seja concluído e o cidadão possa ter direito a solicitar benefícios sociais. No posto de atendimento municipal, a equipe do CadÚnico irá coletar as demais informações referentes ao domicílio, família, escolaridade, trabalho e remuneração.

O pré-cadastro, via aplicativo, é uma etapa opcional. O cidadão pode, se desejar, fazer todo o cadastramento diretamente no posto de atendimento do Cadastro Único. O pré-cadastro é, desse modo, apenas uma forma de agilizar esse serviço.⁷⁴

É notório que a unificação dos registros e procedimentos administrativos dos programas de transferência de renda remanescentes fortaleceu o CadÚnico. Trouxe, todavia, desafios consideráveis. Nas lições de Campello e Neri (2013), o primeiro deles foi unificar os registros então existentes, anteriores ao CadÚnico. Em especial, os do Cadastro do Bolsa Escola (CadBES).

⁷⁴ Inscrever-se No Cadastro Único. **Governo do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>. Acesso em 19 de mai. de 2022.

As informações coletadas pelo CadBES não cobriam aquelas requeridas pelo CadÚnico. Dessa forma, foi necessário um grande esforço no sentido de mobilizar os municípios para qualificar as informações cadastrais. Em 26 de junho de 2007, o ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal⁷⁵, editou o decreto nº 6.135/2007. Esse decreto autônomo regulamentou o CadÚnico⁷⁶.

Nos termos do art. 2º, caput, do aludido diploma, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

A evolução do CadÚnico foi imprescindível para a consolidação das informações das famílias de baixa renda brasileiras. Nesse sentido, houve a viabilização da execução do Programa Bolsa Família e a construção da confiança necessária para que surgisse, posteriormente, o Plano Brasil Sem Miséria.

Em 29 de dezembro de 2021, a lei nº 14.284, que – entre outras finalidades – instituiu o Programa Auxílio Brasil, incluiu o art. 6º-F na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993⁷⁷. O dispositivo inserido formalizou a previsão do CadÚnico no diploma normativo que organiza a Assistência Social no país.

Em 29 de março de 2022, o decreto nº 6.135/ 2007 foi revogado pelo decreto nº 11.016/2022, editado pelo Presidente da República Jair Bolsonaro. O objetivo do decreto é

⁷⁵Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

⁷⁶Com a edição do Decreto nº 6.135/2007, o Cadastro passou a ser utilizado por um crescente número de iniciativas. Entre elas, convém mencionar: Carteira do idoso, Programa Brasil Alfabetizado, concessão de isenção da taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo, Programa de Cisternas, Minha Casa, Minha Vida e Tarifa Social de Energia Elétrica.

⁷⁷Art. 6º-F. Fica instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda.

regulamentar o CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal, já instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Desse modo, o decreto nº 11.016/2022 substituiu o decreto nº 6.135/2007 na disciplina do CadÚnico. O art. 5º do decreto nº 6.135/2007 apontava que competia ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome gerir, expedir normas e coordenar a execução do CadÚnico. Nos termos do art. 6º do decreto nº 11.016/2022, essa atribuição passou a ser do Ministério da Cidadania.

2.4 Avanços institucionais do Programa Bolsa Família: o desenho da articulação federativa

De acordo com Campello e Neri (2013), dois acontecimentos exerceram papel imprescindível para o sucesso da articulação interfederativa da política: (i) o termo de adesão assinado entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e todos os municípios brasileiros; e (ii) a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

No termo de adesão, há a sistematização dos compromissos municipais para integrarem o Bolsa Família. Nesse documento, estão dispostas as atribuições de cadastramento, monitoramento de condicionalidades em saúde e educação, gestão de benefícios e eventual oferta de programas complementares.

A criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), como supracitado, foi outra inovação institucional primordial para a articulação prática do Programa Bolsa Família. Convém ressaltar que o IGD foi criado pela Portaria do MDS nº 148/2006 e incorporado à lei nº 10.836/2004.

Consoante art. 8º, §2º da lei nº 10.836/2004, ficou instituído o IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros seriam regulamentados pelo Poder Executivo. Os objetivos do IGD seriam os seguintes: (i) medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e das condicionalidades; (ii) incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do programa e; (iii)

calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. Nas palavras de Campello e Neri (2013):

O índice é composto por indicadores da gestão do CadÚnico e das condicionalidades. Possui duas funções claras. A primeira, previsivelmente, é mensurar a qualidade das ações de gestão do município. A segunda, servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social.⁷⁸

No que concerne à escolha da dinâmica institucional de implementação do PBF, ele é um programa focalizado, ou seja, é direcionado para a parcela da população mais pobre. Há, desse modo, o custo de focalização. É sabido que, muitas vezes, os custos economizados com as transferências são consumidos nos dispendiosos procedimentos administrativos destinados a manter a focalização eficiente da política.

No Brasil, foram adotadas ações periódicas de checagem dos dados do CadÚnico, a partir do cruzamento com outros registros administrativos do governo federal, com a finalidade de manter a boa focalização do programa.

A instituição do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em dois de junho de 2011, concedeu ao Bolsa Família o direcionamento de universalização da cobertura para todas as famílias pobres. Ademais, adicionou à trajetória do programa um potencial ainda mais evidente de contribuir para o estabelecimento de um vasto sistema de proteção social.

O Governo Federal lançou o BSM com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O plano se organizava em três eixos: (i) garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; (ii) acesso a serviços públicos, com a finalidade de melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e (iii) inclusão produtiva, a fim de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.

⁷⁸ CAMPELLO, Tereza et al. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Ipea, 2013, p. 33.

2.5 Os Resultados Obtidos

Nos primeiros anos do programa, foram produzidas pesquisas sobre o Bolsa Família direcionadas para a repercussão da focalização do programa. O objetivo era verificar se a orientação para o público alvo era, de fato, eficiente e se havia uma evolução no combate à pobreza no país.

Quanto ao tema, Campello e Neri (2013) apresentam os estudos de Lindert et al. (2007), Barros et al. (2010) e Soares et al. (2009), que analisaram a focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva internacional. As metodologias adotadas foram variadas. Todos os autores obtiveram resultados positivos quanto à precisão da focalização do Bolsa Família. Nos ensinamentos de Campello e Neri:

Lindert et al. (2007) sugerem que a focalização do programa em 2004 colocava-o entre as seis experiências de transferência de renda mais bem focalizadas (de um total de 85) no mundo em desenvolvimento. Soares et al. (2009) sugerem que a focalização do programa está no mesmo nível das experiências mexicana e chilena, outros bons exemplos de programa de transferência de renda que utilizam mecanismos, a princípio, mais sofisticados (e caros) para garantir a boa focalização. Barros et al. (2010b) apontam para resultados semelhantes – e sugerem que a focalização do programa, apesar da sua forte expansão entre 2004 e 2008, não piorou. A mesma conclusão já havia sido alcançada por Soares, Ribas e Soares (2009), sugerindo que, entre 2004 e 2006, a focalização havia se mantido a mesma.⁷⁹

Conforme supracitado, em um programa de transferência condicionada de renda (PTRC), duas inquietudes podem ser mencionadas. Primeiramente, existe o receio de que a política desencoraje o ingresso do público-alvo no mercado de trabalho. Há, em segundo lugar, a apreensão de que transferências pautadas no número de filhos (até o limite de três, na delimitação inicial do Bolsa Família) possam incentivar o aumento do número de dependentes.

Quanto aos efeitos da política sobre o mercado de trabalho, Oliveira e Soares (2012)⁸⁰ demonstram dois efeitos positivos: (i) a participação ligeiramente superior dos beneficiários do programa no mercado de trabalho e; (ii) uma pequena redução no número de horas trabalhadas pelas mães. O temido desestímulo para trabalhar não se mostrou relevante nas pesquisas.

⁷⁹ Ibid, p. 35.

⁸⁰ OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.738). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf. Acesso em: 23 de mai. de 2022.

No que tange a essa temática, os autores analisaram estudos a respeito dos efeitos dos PTRCs sobre a oferta de trabalho das famílias brasileiras, considerando as questões teóricas e os obstáculos empíricos concernentes a esse tipo de análise. A conclusão foi inequívoca: com a exceção de grupos demográficos muito restritos, como mulheres com filhos, o desincentivo ao trabalho ou é muito pequeno ou não existe.

Eles ressaltam, todavia, que ter conhecimento – com absoluta precisão – do impacto de uma política é algo impossível, “porque requer a comparação de dois mundos, um no qual a política aconteceu e outro no qual não aconteceu” (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 11). Por definição, não se observa e não se sabe o que não ocorreu. Dessa forma, essa tarefa não seria viável.

Em 2010, uma pesquisa comparativa, que levou em conta – entre outros fatores – a posição na ocupação, o número de horas trabalhadas e os tipos de atividades desempenhadas foi realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e executada por Brito e Kerstenetzky.

A fonte de dados usada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mapeia os domicílios que recebem um benefício do Programa Bolsa Família. O trabalho comparou beneficiários e não beneficiários pobres.

A Tabela 01, reproduzida a seguir, revela como os beneficiários tendem a se inserir mais no mercado de trabalho em comparação aos não beneficiários. Observa-se, pela representação, que os beneficiários trabalham mais em condições informais e em atividades agrícolas. A linha de pobreza adotada foi de um salário mínimo per capita no domicílio.

Tabela 01 – Características dos beneficiários e não beneficiários do PBF pobres no mercado de trabalho (em porcentagem)

	<i>Beneficiários</i>	<i>Não beneficiários</i>
<i>Exerceu alguma atividade na semana</i>	61,9	57,9
<i>Tomou alguma providência para conseguir trabalho</i>	14,2	16,0
<i>Trabalhou na semana de referência (10 a 15 anos)</i>	15,1	8,6
<i>Setor de atividade</i>	41,2 no setor agrícola	21,4 no setor agrícola
<i>Emprego formal</i>	21,8	39,6

Fonte: Brito e Kerstenetzky (2010).⁸¹

No que toca ao Programa Bolsa Família, infere-se que os resultados obtidos são fruto da construção do CadÚnico para Programas Sociais. Em especial, são consequência do trabalho dedicado das administrações municipais, notadamente no período inicial de montagem do SUAS.

A articulação interfederativa, característica significativa do programa, possibilitou a formação da parceria do governo federal com governos locais, o que fortaleceu o SUAS. Em 2011, a emergência do Plano Brasil Sem Miséria representou mudanças significativas no programa. Houve o aumento do número máximo dos benefícios por família (de três para cinco benefícios), o que permitiu a ampliação da meta de atendimento de 12,9 para 13,8 milhões de famílias.

Os dados explicitados demonstram que o PBF representou uma marca importante no sistema de proteção social do Brasil. Contudo, até mesmo sistemas de proteção social sólidos passam por momentos de rearranjos. “Sempre haverá aqueles que defenderão sua transformação em um benefício de caráter universal, pago indistintamente a todos os cidadãos brasileiros; e aqueles que argumentarão por um benefício de caráter mais restritivo.” (CAMPELLO; NERI; 2013, p. 43).

⁸¹ BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Anais. Salvador: ANPEC, 2010.

3. O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: MOVIMENTO EM DIREÇÃO À UNIVERSALIZAÇÃO DA RENDA BÁSICA?

3.1 Do Programa Bolsa Família ao Programa Auxílio Brasil

Em 29 de dezembro de 2021, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou a lei nº 14.284/21, que institui o Auxílio Brasil, programa de assistência financeira a famílias de baixa renda que substituiu o Bolsa Família. Além de firmar essa política, a lei estabelece o Programa Alimenta Brasil, define metas para taxas de pobreza e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – a qual dispõe sobre a organização da assistência social.

Em adição, revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 – que criou o Programa Bolsa Família – e dispositivos das leis de nº 10.696/2003 (dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural), de nº 12.512/2011 (institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental) e de nº 12.722/2012 (trata da educação infantil).

A nova lei foi publicada na edição do dia 30 de dezembro de 2021 do Diário Oficial da União, com dois vetos. Ela resulta da conversão da medida provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021. O primeiro veto do Presidente da República é o do art. 21, caput, do Projeto de Lei de Conversão. Esse dispositivo obrigava o programa a ter dotação orçamentária suficiente para atender todos os possíveis beneficiários.

A justificativa para o veto foi a de que a proposição legislativa seria contrária ao interesse público, tendo em vista que a vinculação de atendimento de todas as famílias consideradas elegíveis alteraria a natureza da despesa do programa de transferência de renda do Governo federal. Consequentemente, acarretaria a ampliação das despesas com o Programa Auxílio Brasil.⁸²

⁸²A ampliação de despesas estaria, segundo a mensagem de veto, “em desconformidade com o disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020”. Mensagem nº 743, de 29 de dezembro de 2021. **Palácio do Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm. Acesso em: 24 de mai. de 2022.

O segundo veto foi o art. 42 do Capítulo III do Projeto de Lei de Conversão, que estabelecia metas para taxas de pobreza. Nessa hipótese, houve a defesa de que o dispositivo "resultaria em impacto na despesa pública diante do compromisso imposto ao Executivo para o seu cumprimento, sem a devida estimativa do seu impacto orçamentário"⁸³.

Assim como o PBF, o novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. O programa visa a garantir uma renda básica a essas famílias, ao auxiliar na superação de situações de vulnerabilidade social. Ele é coordenado pelo Ministério da Cidadania, incumbido de gerenciar os benefícios do programa e o envio de recursos para pagamento.

O Ministério da Cidadania aponta seis principais objetivos do programa⁸⁴. Primeiramente, a política tem como fim promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertados pelo SUAS, a articulação de políticas voltadas aos beneficiários.

Em adição, pretende promover, prioritariamente, o desenvolvimento de crianças e adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes em situação de pobreza ou extrema pobreza. Ainda, direciona-se para a promoção do desenvolvimento de crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos a habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas – de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Os últimos três propósitos assinalados pelo Ministério da Cidadania são os seguintes: ampliar a oferta do atendimento de crianças em creches; estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e estimular a emancipação de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

⁸³ Lei que cria o programa Auxílio Brasil é sancionada com dois vetos. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/842479-lei-que-cria-o-programa-auxilio-brasil-e-sancionada-com-dois-vetos/>. Acesso em: 24 de mai. de 2022.

⁸⁴ Governo Federal, Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil#oque>. Acesso em: 24 de mai. de 2022.

3.2 Caracteres do Auxílio Brasil: público-alvo, benefícios financeiros e a consolidação do CadÚnico

De acordo com o art. 4º, §1º da lei nº 14.284/2021, são elegíveis para o programa Auxílio Brasil, as famílias: (i) em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e (ii) em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).

É relevante apontar que, nos termos do art. 4º, §2º da Lei nº 14.284/2021, as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao Programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos.

Segundo os incisos I a IV do art. 4º da referida lei, constituem benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil, destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades: (i) o Benefício Primeira Infância; (ii) o Benefício Composição Familiar; (iii) o Benefício de Superação da Extrema Pobreza e; (iv) o Benefício Compensatório de Transição. O valor que cada família recebe está relacionado aos diferentes benefícios, como se observa na tabela abaixo.

Tabela 02 – Benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil

BENEFÍCIO	DESTINAÇÃO	VALOR
BENEFÍCIO PRIMEIRA INFÂNCIA	Famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição crianças com idade até 36 meses incompletos, pago por integrante que se enquadre em tal situação.	R\$ 130,00 (cento e trinta reais) mensais por criança de até 3 anos incompletos.
BENEFÍCIO COMPOSIÇÃO FAMILIAR	Famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com	R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) mensais por pessoa.

***BENEFÍCIO DE
SUPERAÇÃO DA
EXTREMA POBREZA***

idade entre 3 e 21 anos incompletos, pago por integrante que se enquadre em tal situação.

Famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar per capita mensal, mesmo somada aos benefícios financeiros previstos eventualmente recebidos, seja igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza.

Não há um valor fixo. Ele é calculado por integrante e pago mensalmente por família. Corresponde ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere a linha de extrema pobreza.

***BENEFÍCIO
COMPENSATÓRIO DE
TRANSIÇÃO***

Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que tiverem redução no valor financeiro total dos benefícios recebidos, em decorrência do enquadramento na nova estrutura de benefícios financeiros previstos no Auxílio Brasil.

Não há um valor fixo. Ele varia de acordo com os valores recebidos pelas famílias anteriormente ao Auxílio Brasil. Para o cálculo do benefício, é considerado o valor total dos benefícios do Programa Bolsa Família recebidos pela família no mês anterior à extinção do programa.⁸⁵

Fonte: Autoria Própria.

O decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, editado inicialmente para regulamentar a MP nº 1.061/2021, passou a reger a aplicação da lei nº 14.284/2021, oriunda da conversão da aludida MP. Consoante art. 3º do referido decreto, a gestão e a execução do programa governamental acontecerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federativos, observados: (i) a intersetorialidade; (ii) a participação comunitária; (iii) o controle social e (iv) a articulação em rede

⁸⁵ Art. 4º, § 9º da Lei nº 14.284/2021. Para fins de cálculo do Benefício Compensatório de Transição, de que trata o inciso IV do caput deste artigo, será considerada a soma dos benefícios financeiros recebidos no mês imediatamente anterior à revogação da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, ou dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família substituídos pelo Auxílio Emergencial 2021 concedido com base nas prorrogações de que trata o art. 15 da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.

De acordo com o art. 22, §1º da lei nº 14.284/2021, a execução e a gestão descentralizadas são implementadas por meio de adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Auxílio Brasil. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e do CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal permaneceram sendo utilizados como instrumentos de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do programa (art. 4º do decreto nº 10.852/2021).

Existem duas modalidades de IGD: (i) Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M), a ser aplicado aos Municípios e ao Distrito Federal; e (ii) Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), a ser aplicado aos Estados. Os valores desses índices são obtidos pelo ente federativo, na periodicidade e na sistemática estabelecidas pelo Ministério da Cidadania e indicam os resultados alcançados na gestão da política, no respectivo âmbito de competência (art. 4º, § 1º, inciso I do decreto nº 10.852/2021).

Além disso, determinam o montante de recursos a ser regularmente transferido pelo Governo federal ao ente federativo que tenha aderido ao programa, para apoio financeiro às ações de gestão e de execução descentralizada, atingidos os valores de referência mínimos estabelecidos pelo Ministério da Cidadania (art. 4º, § 1º, inciso II do Decreto nº 10.852/2021).

Segundo o art. 23, §1º da Lei nº 14.284/ 2021, o IGD e o CadÚnico são destinados a mensurar os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal, na execução dos seguintes procedimentos: (i) cadastramento; (ii) aprimoramento da qualidade cadastral; (iii) controle e prevenção de fraudes e irregularidades na gestão de benefícios e de condicionalidades; (iv) gestão de benefícios e de condicionalidades e; (v) implementação das ações de desenvolvimento, de inclusão produtiva, de capacitação e de empregabilidade das famílias beneficiárias.

Ademais, pretendem incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do programa e calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federativos a título de apoio financeiro.

Nos termos do art. 19 do decreto nº 10.852/2021, que regulamentou o Auxílio Brasil, o ingresso e a permanência das famílias no Programa Auxílio Brasil ocorrem na forma estabelecida pelo Ministério da Cidadania, após o registro no CadÚnico. Devem ser apresentados dados cadastrais atualizados e qualificados pelos gestores dos benefícios, conforme os critérios de elegibilidade do Programa (art. 19 do decreto nº 10.852/2021).

Além dos quatro benefícios financeiros de base dispostos no art. 4º da lei nº 14.284/2021 (Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar, Benefício de Superação da Extrema Pobreza e Benefício Compensatório de Transição), o Auxílio Brasil prevê a concessão de benefícios complementares.

Segundo o art. 51 do decreto nº 10.852/2021, o Auxílio Esporte Escolar é concedido aos estudantes, entre 12 e 17 anos incompletos, integrantes das famílias que recebem os benefícios financeiros base do Programa Auxílio Brasil e que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros.

O Auxílio Esporte Escolar é pago ao estudante, por doze meses contínuos, condicionado à sua permanência no CadÚnico. Ainda, é direcionado à família beneficiária do Programa Auxílio Brasil a que o estudante esteja vinculado no momento da concessão, em parcela única. Consoante art. 52 do decreto nº 10.852/2021, o valor do Auxílio Esporte Escolar é de doze parcelas mensais de R\$ 100,00 (cem reais) direcionado aos estudantes e R\$ 1.000,00 (mil reais), referentes à parcela única, por família.

O Bolsa de Iniciação Científica Júnior é, igualmente, pago em 12 parcelas mensais de R\$ 100 (cem reais) ao estudante e em uma parcela única de R\$ 1.000,00 (mil reais) à família do jovem. O benefício é voltado aos estudantes beneficiários do Auxílio Brasil que tenham bom desempenho em competições acadêmicas e científicas.

Por fim, nos termos do art. 76 do decreto nº 10.852/2021, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural é pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 (duzentos reais) a famílias atendidas pelo Programa Auxílio Brasil que possuam em sua composição agricultores familiares. A comprovação

de enquadramento como agricultor familiar ocorre pela Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Conforme já declarado, a lei nº 14.284/2021 estabelece, ainda, o Programa Alimenta Brasil, nova proposta de aquisição de alimentos do governo. A finalidade dele é ampliar o acesso à alimentação e incentivar a produção de agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas e demais populações tradicionais.⁸⁶

O caput do art. 1º⁸⁷ da lei nº 14.284/2021 prevê expressamente que o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil foram estabelecidos em substituição ao Programa Bolsa Família e ao Programa de Aquisição de Alimentos. É proveitoso trazer à baila que o art. 43 do diploma legal determina que os normativos infralegais regulamentadores do Programa Bolsa Família e do Programa de Aquisição de Alimentos, no que fossem compatíveis com a nova lei, permaneceriam em vigor até que fossem reeditados.

A abertura da Conta Poupança Social digital, na Caixa Econômica Federal, para os pagamentos dos benefícios do Auxílio Brasil, pode ocorrer de forma automática, em nome do Responsável Familiar inscrito no CadÚnico. Por isso, a família poderá sacar os benefícios do Auxílio Brasil com o Cartão Bolsa Família. Essa é mais uma característica de sucessão entre os programas.

Os ANEXOS I e II, localizados ao final deste trabalho, representam – respectivamente – as faixas de pobreza e de extrema pobreza do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio

⁸⁶ Segundo o art. 30 da lei nº 14.284/2021, os objetivos da política social são os seguintes: (i) incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, à industrialização e à geração de renda; (ii) incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (iii) promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; (iv) promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos; (v) apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar; e (vi) fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização, inclusive os do coco babaçu.

⁸⁷ Art. 1º. Esta Lei institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e ao Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, respectivamente, e define metas para taxas de pobreza no Brasil.

Brasil e os valores dos benefícios financeiros de cada programa. Os quadros refletem uma comparação simplificada entre as políticas governamentais.

O levantamento de dados se baseia nas informações contidas na revogada lei n° 10.836/2004, instituidora da primeira política e na lei n° 14.284/2021, criadora da segunda – bem como nos decretos regulamentadores desses instrumentos normativos.

Os limites das faixas de pobreza e de extrema pobreza já estavam sendo expandidos desde o início da vigência do Programa Bolsa Família. Na redação original do art. 18 do decreto n° 5.209/2004, regulamentador da lei instituidora do PBF, as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza eram caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 (cem reais) e R\$ 50,00 (cinquenta reais), respectivamente.

Já na última versão do mencionado dispositivo, cuja redação foi dada pelo decreto n° 10.851/2021, as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza deveriam contar com renda familiar mensal per capita de até R\$ 200,00 (duzentos reais) e R\$ 100,00 (cem reais), respectivamente.

O § 1° do art. 4° da lei criadora do Auxílio Brasil amplificou esse limite ainda mais: as famílias em situação de pobreza são aquelas cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e as famílias em situação de extrema pobreza contam com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais).

O art. 3° da lei n° 10.836/2004 determinava que a concessão dos benefícios dependeria do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional e de saúde, além da frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

No mesmo sentido, o art. 18 do decreto n° 10.852/2021, regulamentador do PAB, estipula que a manutenção da condição de família beneficiária no programa depende, no mínimo, do

cumprimento de condicionalidades relativas (i) à realização de pré-natal; (ii) ao cumprimento do calendário nacional de vacinação e ao acompanhamento do estado nutricional; e (iii) à frequência escolar mínima.

O art. 83 do regulamento estabelece, adicionalmente que, para fins de transição do Programa Bolsa Família para o Programa Auxílio Brasil, as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no mês anterior à sua extinção são migradas automaticamente para o novo programa social.

3.3 O desafio da construção de mecanismos efetivos de transição para a universalização da renda básica

Como já mencionado, a lei n° 10.836/2004, que estabeleceu o Bolsa Família, foi sancionada em 9 de janeiro de 2004 – apenas um dia após a sanção da lei n° 10.835, instituidora da renda básica de cidadania. Na oportunidade, o ex-Senador Eduardo Suplicy salientou que o PBF seria o primeiro estágio da implantação da RBC no país. A lei do PBF, todavia, não faz nenhuma referência direta à renda básica.

Nos ensinamentos de Britto e Soares (2010), apesar de alguns pontos de contato, há diferenças simbólicas e reais entre o formato da transferência de renda condicionada e a renda básica de cidadania. No fundo, as leis representam modelos distintos, que convivem no arcabouço jurídico brasileiro. Conforme enfatizam os autores, não existiam mecanismos efetivos de transição do PBF em direção à materialização fática da lei da renda básica de cidadania.

Em comum, ambas as propostas são políticas públicas governamentais. Bucci (2006)⁸⁸ fornece uma definição jurídica de política pública, quando a caracteriza como programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados. O fim máximo dessa coordenação é realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

⁸⁸ Bucci, Maria Paula Dallari; O conceito de política pública em direito; Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva (2006): 1-49.]

A decisão governamental em políticas públicas é pautada na racionalidade, na medida em que apresenta como fim a resolução de um problema em larga escala. Herbert Simon – ao estudar a psicologia experimental aplicada à economia – propôs o conceito de racionalidade limitada.

Segundo essa noção, “a racionalidade dos indivíduos seria limitada pela informação disponível, por suas características e (restrições) cognitivas e pelo tempo e recursos limitados de que dispõem para decidir” (MARQUES, 2018, p. 26). Uma leitura dessa teoria, direcionada à tomada de decisão em políticas públicas, demonstra que qualquer governo sofre limitações relacionadas às informações disponíveis, aos recursos escassos e ao tempo à disposição para a tomada de decisão.

Cumprir apontar que o estudo das políticas públicas é uma tarefa que envolve, essencialmente, uma diversidade de áreas do conhecimento. O empreendimento é – não somente multidisciplinar – mas, sobretudo, interdisciplinar. Piaget (1972, apud DE FARIA, 2018) aponta que a multidisciplinariedade está relacionada à soma de áreas distintas do conhecimento, sem que sejam incorporadas umas às outras.

Santos (2007, apud DE FARIA, 2018), cirurgicamente, define a multidisciplinariedade como o “encontro entre monólogos disciplinares”. A interdisciplinaridade, por outro lado, seria o “diálogo constituído entre disciplinas diferentes”. A análise das políticas públicas está, patentemente, lastreada na interdisciplinaridade. Uma leitura de políticas públicas implica, necessariamente, em um olhar dirigido à integração entre variadas disciplinas.

Conforme assevera Coutinho (2016)⁸⁹, é possível aprimorar políticas públicas e seus arranjos por uma perspectiva jurídica, isto é “torná-las mais eficazes (para atingir resultados em menor tempo, com menor custo e mais qualidade), legítimas (fomentando a participação dos atores sociais implicados) e efetivas (realizando os objetivos legais e os direitos constitucionais que as embasam).”

⁸⁹ Coutinho, Diogo Rosenthal. “O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento Democrático.” REI-Revista Estudos Institucionais 2.1 (2016): 240.

As leis instituidoras da Renda Básica de Cidadania, do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil representam a busca de caminhos jurídicos para solucionar a questão distributiva da renda. O Direito, nesse cenário, exerce a função de transplantar um objetivo de medida econômica e social do Estado em instrumento de política pública.

Diversos pontos, contudo, distinguem a Renda Básica de Cidadania dos mencionados programas de transferência de renda condicionada (Bolsa Família e Auxílio Brasil). Como se sabe, ao contrário da perspectiva universalista da primeira, o Bolsa Família e o Auxílio Brasil são programas focalizados – direcionados para as famílias pobres e extremamente pobres.

A estrutura de distribuição de renda no Brasil é demasiadamente desigual, o que leva as políticas de transferência de renda condicionada a atingirem um grande contingente populacional. Ao longo do tempo, contudo, a expectativa de tornar a cobertura do PBF universal, independentemente de status socioeconômico, não alcançou efetividade.

Conforme anteriormente apontado, a renda básica deve ser paga a cada pessoa individualmente. Fonseca (2001 apud BRITTO; SOARES, 2010) evidencia que, quanto à unidade de referência, a lei da renda básica fala de “indivíduos”, enquanto o diploma normativo do PBF indica “famílias”.

Prevalece, portanto, a concepção de solidariedade derivada de vínculos familiares na garantia da subsistência, e não o direito individual à renda como condição de cidadania. Com a promulgação da lei do Programa Auxílio Brasil, essa caracterização perdurou.

O art. 2º da lei do PBF anunciava o benefício básico e os benefícios variáveis “destinados a unidades familiares”. Do mesmo modo, o art. 4º da lei do Programa Auxílio Brasil versa sobre os benefícios “Primeira Infância”, “Composição Familiar”, “Superação da Extrema Pobreza” e “Compensatório de Transição” destinado “às famílias”.

Conforme anteriormente pormenorizado, o Auxílio Brasil, assim como o Bolsa Família, manteve a exigência do cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários. Há, como se

depreende, o domínio da ideia de contraprestação – o que afasta as propostas da ideia de renda básica universal.

Britto e Soares (2010), por meio de um levantamento realizado nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, identificaram 34 projetos de lei apresentados por deputados ou senadores diretamente afetos ao Programa Bolsa Família. A análise partiu do momento em que o programa foi convertido em lei, no ano de 2004, até o mês de março de 2010.

Os pesquisadores dividiram esses projetos em seis subgrupos: (I) sete projetos relacionados ao valor dos benefícios; (II) oito projetos com a finalidade de acrescentar novas condicionalidades ao Programa Bolsa Família; (III) quatro projetos relacionados ao incentivo à demanda de trabalho dos beneficiários; (IV) oito⁹⁰ projetos atrelados à expansão do público alvo do programa; (V) cinco projetos relacionados a mecanismos de blindagem política e controle social e; (VI) três projetos relativos à articulação do programa com outras políticas sociais.

Algumas deduções apresentadas pelos autores, ao analisarem esses dados, devem ser citadas. Há, primeiramente, um forte discurso de mérito subentendido nas propostas que visavam a expandir as condicionalidades do PBF (subgrupo II). Para fazer jus ao Bolsa Família, as famílias teriam que realizar uma contrapartida.

Nenhum dos projetos desse subgrupo se direcionou para a defesa de que os benefícios do Bolsa Família fossem um direito em si, relacionado à própria condição de cidadania, nos moldes previstos pela lei da renda básica. Ainda, quanto ao terceiro subgrupo, atrelado ao incentivo à demanda de trabalho dos beneficiários, Britto e Soares (2010) apontam o seguinte, *in verbis*:

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

⁹⁰ O PL 1496/2007 foi incluído, também, entre os projetos visam a incluir novas condicionalidades no Programa Bolsa Família, na medida em que vincula o recebimento do benefício à participação dos beneficiários em programa de planejamento familiar. Por isso, 35 projetos foram citados no total.

beneficiários e de sua participação no mercado de trabalho, como prevê a legislação da renda de cidadania.⁹¹

Quanto ao subgrupo IV, relativo aos projetos que objetivavam a expansão do público-alvo, o que se observou é que eles manifestaram alterações pontuais nos critérios de focalização empreendidos. Não houve a demonstração de uma tendência real para a expansão. À título de exemplo, o PL 690/2007⁹², já arquivado, pretendia englobar, como destinatários de um benefício específico, os cuidadores familiares de portadores de doenças incapacitantes ou de deficientes.

A investigação a respeito dessas propostas induziu à conclusão de que o PBF e a RBC levaram a trajetórias históricas díspares, que não apontam para uma passagem automática e legitimada de um projeto para o outro. Britto e Soares (2010) destacaram que nenhum dos 34 projetos de lei fez alusão à renda básica ou à possibilidade de que o PBF fosse uma primeira etapa da universalização da renda básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a assistência social pública funciona como última rede de apoio das pessoas necessitadas. A partir do ano de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família, houve a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), essencial para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

No que tange ao PBF, depreende-se que os resultados obtidos são fruto da construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Ele permanece sendo utilizado como registro administrativo base do Programa Auxílio Brasil, substituto do Bolsa Família. Isso demonstra a força do CadÚnico e o caráter de continuidade da nova política governamental substitutiva.

⁹¹ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso. In: **13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN), São Paulo**. 2010, p. 23.

⁹² Esse PL visava alterar o inciso II do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para incluir a pessoa que cuida de portador de deficiência ou de doença incapacitante no Programa Bolsa Família.

Como apresentado ao longo deste estudo, o Bolsa Família e o Auxílio Brasil operam *ex post*, com base em uma avaliação prévia, provisional, da renda dos beneficiários. Um sistema de renda básica, ao contrário, deve operar *ex ante*, independentemente de qualquer verificação de renda.

A lei nº 14.284/2021, criadora do PAB, diferentemente do diploma instituidor do Programa Bolsa Família, previu expressamente que a nova política pública se constituiria como uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania. Compete transcrever os dizeres da lei, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e ao Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, respectivamente, e define metas para taxas de pobreza no Brasil.
Parágrafo único. O Programa Auxílio Brasil constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.⁹³

A construção inicial do Auxílio Brasil não demonstra drástica modificação em comparação ao cenário anterior, apresentado ao longo dos anos de vigência do Bolsa Família. A mudança do nome da política não trouxe consigo alterações notáveis nos critérios de atuação.

No dia 29 de novembro de 2021, prestes a ser votada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição 23/2021 (PEC dos Precatórios) foi tema de debate interativo na Comissão Senado do Futuro (CSF). Naquela oportunidade, o sociólogo Floriano Pesaro fez um alerta aos senadores que analisavam o texto que permitiria a criação do Auxílio Brasil: seria preciso levar em conta a elevada inflação, que já batia os dois dígitos, e que tiraria poder de compra dos beneficiados. Afinal, a inflação real dos mais pobres é maior do que a dos ricos.

⁹³ BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 30 de mai. de 2022, grifo nosso.

Na ocasião, o político reiterou que era necessário dilatar um pouco o valor monetário que identificaria a linha da pobreza. Pensar em R\$105,00 per capita (limite para extrema pobreza) e R\$210,00 (limite para pobreza) seria muito pouco. Nas palavras do deputado federal, seria preciso ampliar esse escopo para que tivéssemos um indicador mais realista⁹⁴. Pela redação final da lei 14.284/2021, constata-se que isso não foi feito.

O novo programa atinge um contingente populacional um pouco maior, devido à tímida ampliação da faixa de pobreza e de extrema pobreza (*vide* ANEXO I). Não se pode dizer, contudo, que o PAB representa uma evolução no sentido da concretização futura da renda básica universal – questionamento central deste estudo.

Quanto aos benefícios financeiros básicos, os valores do Bolsa Família e do Auxílio Brasil são direcionados aos núcleos familiares, levando em conta a composição de cada um deles. Não houve uma mudança qualitativa expressiva nos critérios usados para focalização do novo programa.

No caso do PBF, estavam previstos os seguintes benefícios: (i) Benefício Básico, voltado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (ii) Benefício Variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos e; (iii) o Benefício Variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos.

Já o Programa Auxílio Brasil conta com o Benefício Primeira Infância, voltado para as famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuam em sua composição crianças com idade entre 0 (zero) e 36 (trinta e seis) meses incompletos, pago por integrante que se enquadre em tal situação e; o Benefício Composição Familiar, destinado às famílias em situação de pobreza

⁹⁴ Novo auxílio a pobres deve levar em conta inflação em alta, alerta sociólogo. **Senado Notícias**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/29/novo-auxilio-a-pobres-deve-levar-em-conta-inflacao-em-alta-alerta-sociologo>. Acesso em: 11 de jun. de 2022.

ou de extrema pobreza que possuam em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre 3 (três) e 21 (vinte e um) anos incompletos, pago por integrante que se enquadre em tais situações.

Observa-se, nesse sentido, que a adolescência foi expandida dos 17 (dezesete anos), no PBF, para os 21 (vinte e um anos) incompletos no PAB. Ambos os programas contam, igualmente, com o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, destinado à modificação de tal situação. As transformações entre as políticas são, de fato, discretas. Não se pode afirmar que o Programa Auxílio Brasil, na qualidade de política subsequente ao Programa Bolsa Família, atinge um grau de universalização expressivamente maior.

No que compete ao aspecto quantitativo dos benefícios, uma breve leitura do ANEXO II sugere não haver significativo aumento dos valores ofertados às famílias. Entretanto, como o montante depende de critérios demográficos relacionados à constituição das unidades familiares, esse dado poderá ser verificado com maior assertividade nos anos subsequentes à constituição do programa.

Consoante demonstrado no decurso deste estudo, a constituição de uma renda básica universal esbarra em obstáculos, os quais não são exclusivos do contexto brasileiro. Conforme supramencionado, a resposta do Governo do Reino Unido, em outubro de 2020, ao pleito da população pela constituição de uma RBU foi a de que ela “não visava a ajudar quem mais precisava”.

Evidencia-se que a ideia de uma RBU encontra relevante apoio dos movimentos ambientalistas e está em consonância com a pauta feminista. Todavia, a sub-representação desses grupos no ambiente político e a falta de coesão interna têm sido um impasse ao sucesso da materialização da pauta em diversos países.

No Brasil, o apelo político de propostas de transferência de renda parece atrair variadas correntes ideológicas. Essa ilação pode ser aferida de duas constatações: (i) há uma disputa entre

partidos políticos de diferentes orientações a respeito da paternidade do Programa Bolsa Família e; (ii) o programa sobreviveu por 18 anos, a governos de diversificadas convicções.

A efetivação da lei instituidora da Renda Básica de Cidadania (lei nº10.835/2004), contudo, enfrenta impedimentos de natureza orçamentária e social. O arquivamento do Projeto de Lei nº 82, de 1999, proposto pelo ex-Senador Eduardo Suplicy – que objetivava instituir um Fundo Brasil de Cidadania – é uma amostra do desafio econômico.

A oposição social se fundamenta, sobretudo, em preconceitos baseados na falta de exigência de contrapartidas dos beneficiários e no suposto desestímulo ao trabalho remunerado. Essa visão não leva em conta as vantagens da RBU, tais como: (i) a maior cobertura da população-alvo, por evitar os erros de exclusão inerentes a qualquer sistema de focalização; (ii) a inexistência de qualquer tipo de estigma sobre os beneficiários; (iii) o estímulo a atividades úteis socialmente, mas que são gratuitas e; (iv) a redução de gastos com a burocracia.

Por meio da análise dos projetos de lei sobre o Bolsa Família apresentados entre 2004 e 2010, observou-se que o Programa Bolsa Família e a Renda Básica de Cidadania podem ser considerados proposições diferentes. Não houve uma sinalização de evolução do PBF no sentido de uma universalização da cobertura.

A lei nº10.835/2004, que estabeleceu a Renda Básica de Cidadania, e a lei nº 14.284/2021, instituidora do Auxílio Brasil, convivem no esqueleto legal do país. A segunda, declaradamente, pretende se constituir como um primeiro passo da concretização da primeira. Contudo, o Auxílio Brasil, como exposto, não rompeu com as propriedades básicas do Programa Bolsa Família.

Até a aprovação da lei nº 14.284/2021, verificou-se a ausência da construção de mecanismos efetivos de transição que resultassem na plena concretização da renda básica universal no país. O parágrafo único do art. 1º da lei do Auxílio Brasil, disposição legal acima transcrita, parece ser, por hora, apenas um indicativo formal de caracterização do Programa Auxílio Brasil como parte do processo de implantação da Renda Básica de Cidadania.

ANEXO I – FAIXAS DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA DO PBF E DO PAB

Item	Bolsa Família	Disciplina	Auxílio Brasil	Disciplina
Benefícios Financeiros	Benefício Básico, Benefícios Variáveis e Benefício para Superação da Extrema Pobreza.	Art. 2º, incisos I a IV da lei nº 10.836/2004 (revogada).	Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar, Benefício de Superação da Extrema pobreza e Benefício Compensatório de Transição.	Art. 4º, incisos I a IV da lei nº 14.284/2021.
Faixa de extrema pobreza	Renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 por pessoa.	Art. 18 ⁹⁵ do decreto nº 5.209/2004 (revogado).	Renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R\$ 105,00.	Art. 4º, § 1º, inciso II da lei nº 14.284/2021.
Faixa de pobreza	Renda familiar mensal per capita de até R\$ 200,00.	Art. 18 do decreto nº 5.209/2004 (revogado).	Renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00.	Art. 4º, § 1º, inciso I da lei nº 14.284/2021.

Fonte: Autoria Própria.

⁹⁵ O art. 18 do Decreto nº 5209/2004 teve sua redação final dada pelo Decreto nº 10851/2021, que reajustou os valores referenciais de caracterização de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família. O Decreto nº 5209/2004 foi revogado pelo Decreto nº 10.852/2021, editado em 8 de novembro de 2021. Este último regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284/2021.

ANEXO II – VALORES DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS (BFs) DO PBF E DO PAB

BFs do Bolsa Família	Disciplina	BFs do Auxílio Brasil	Disciplina
<p>- Benefício básico: R\$ 100,00 mensais.</p> <p>- Benefício variável: R\$ 49,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 245,00 por família mensais, por família.</p> <p>- Benefício variável vinculado ao adolescente: R\$ 57,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 114,00 mensais, por família.</p> <p>- Benefício para superação da extrema pobreza: valor variável, calculado na forma do art. 19, § 3^o⁹⁶ do decreto n^o 5.209/2004.</p>	<p>Art. 19, inciso I, II, III e V, do decreto n^o 5.209/2004 (revogado).</p>	<p>- Benefício Primeira Infância: R\$ 130,00 mensais por criança.</p> <p>- Benefício Composição Familiar: R\$ 65,00 mensais por pessoa.</p> <p>- Benefício de Superação da Extrema pobreza: ele é variável. Corresponde ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere a linha de extrema pobreza.</p> <p>- Benefício Compensatório de Transição: varia conforme o valor recebido pela família no mês anterior à extinção do PBF.</p>	<p>Art. 4^o, incisos I a IV, §§ 7^o e 8^o da lei n^o 14.284/2021.</p>

Fonte: Autoria Própria.

⁹⁶Art. 19, § 3^o do decreto n^o 5.209/2004. O valor do benefício para superação da extrema pobreza será o resultado da diferença entre R\$ 100,01 (cem reais e um centavo) e a soma per capita referida no inciso V do caput, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) imediatamente superior.

REFERÊNCIAS

Adopt Guaranteed Livable Income. Green Party of Canada. Disponível em: <https://www.greenparty.ca/en/adopt-gli>. Acesso em: 10 de mai. de 2022.

Ackerman, Bruce, Anne Alstott, and Philippe Van Parijs. "Redesigning distribution." *Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, (London & New York: Verso (Real Utopias), 2005) (2006).

Ackerman, Bruce, and Anne Alstott. "Why stakeholding?." *Politics & Society* 32.1 (2004): 41-60.

Bucci, Maria Paula Dallari; O conceito de política pública em direito; Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva (2006): 1-49.]

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016], grifo nosso. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 de mai. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 20 de set. de 2004.

BRASIL. **Decreto nº 10.852, de 08 de novembro de 2021.** Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Publicada no Diário Oficial da União em 08 de nov. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004.** Institui a Renda Básica de Cidadania. Publicada no Diário Oficial da União em 09 de jan. de 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 12 de jan. de 2004.

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

BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Anais. Salvador: ANPEC, 2010.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso. In: **13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN)**, São Paulo. 2010, p. 19.

CAMPELLO, Tereza et al. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Ipea, 2013, p. 25.

Coutinho, Diogo Rosenthal. "O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático." REI-Revista Estudos Institucionais 2.1 (2016): 214-262.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Pobreza extrema na região sobe para 86 milhões em 2021 como consequência do aprofundamento da crise social e sanitária derivada da pandemia da COVID-19**. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pobreza-extrema-regiao-sobe-86-milhoes-2021-como-consequencia-aprofundamento-crise>. Acesso em: 04 de jun. de 2022.

Desigualdade de gênero e renda básica universal. **FACAMP**. Disponível em: <https://www.facamp.com.br/pesquisa/economia/nec/publicacoes/desigualdade-de-genero-e-renda-basica-universal/>. Acesso em 11 de mai. de 2022.

Governo do Brasil. Auxílio Brasil. **Governo aprimora e amplia o Bolsa Família, beneficiando de forma mais justa a mais brasileiros**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/campanhas/nosso-brasil/saiba-tudo/valores/auxilio-brasil-governo-aprimora-e-amplia-o-bolsafamilia#:~:text=Governo%20aprimorou%20e%20ampliou%20o,%3A%20R%24%205%2C94%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 29 de mai. de 2022.

Hoffmann R. PNAD: mostra redução na desigualdade e na pobreza. Campinas: IE-UNICAMP; 2005.

A história do Bolsa Família. **Nexo Políticas Públicas**. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia>. Acesso em: 11 de mai. De 2022.

História do Processo FSM. **Fórum Social Mundial**. Disponível em: <http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>. Acesso em: 12 de mai. de 2022.

Implement Universal Basic Income to give home & food security through Covid-19". **UK Government and Parliament**, Londres, 16 de set. de 2020. Disponível em: <https://petition.parliament.uk/petitions/302284>. Acesso em: 09 de mai. de 2022.

LAVINAS, L. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: seminário desigualdade e Pobreza no Brasil, 1999, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Coord. Ricardo Henriques, IPEA, 1999.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Renda básica da cidadania versus imposto de Renda negativo: O papel dos custos de focalização. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 38, n. 3, p. 584, 2008.

PARKER, Hermione. *Instead of the Dole: an Inquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems*. London/New York, Routledge, 1989.

Projeto de Lei do Senado nº 82, de 1999. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Brasil de Cidadania, instituir o Conselho Deliberativo desse Fundo e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1279>. Acesso em: 12 de mai. de 2022.

Palocci não abre mão do controle dos gastos públicos. **Senado Notícias**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/11/16/palocci-nao-abre-mao-do-controle-dos-gastos-publicos>. Acesso em 12 de mai. de 2022.

Perguntas Frequentes - Auxílio Emergencial 2021. **Caixa Econômica Federal**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 01 de out. de 2021.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1623 - 1628, 2007.

SUPLICY, EDUARDO. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 233-248, 2020.

“Universal Basic Income Supported by a Majority of British Public”. **Redfield & Wilton Strategies**, Londres, 21 de abr. de 2021. Disponível em: <https://redfielddandwiltonstrategies.com/universal-basic-income-supported-by-a-majority-of-british-public/>. Acesso em: 09 de mai. de 2022.

VAN PARIJS, Philippe. Basic income. In: *Basic Income*. Harvard University Press, 2017.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família*. 2018.

What we believe. **Green Party Organization**. Disponível em: [gp.org/what-we-believe/our-platform/17-platform/41-iv-economic-justice-and-sustainability](https://www.greenparty.org.uk/what-we-believe/our-platform/17-platform/41-iv-economic-justice-and-sustainability) for the 2014 version. Acesso em: 10 de mai. De 2022.

Why Alaska's Experience Shows Promise for Universal Basic Income, Knowledge at Wharton, 2018. Disponível em: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/alaskas-experience-shows-promise-universal-basic-income/>. Acesso em 18 abr. 2022.