

UNIBRASIL CENTRO UNIVERSITÁRIO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSO EM DIREITOS
FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA - MESTRADO**

**O DIREITO FUNDAMENTAL À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: CONTEXTO
PRESENTE E PERSPECTIVAS FUTURAS NO BRASIL**

ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

**CURITIBA
2021**

ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: CONTEXTO
PRESENTE E PERSPECTIVAS FUTURAS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia (versão de qualificação).

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier

**CURITIBA
2021**

Fonseca, Alessandra da Silva
O direito fundamental à renda básica de cidadania:
contexto presente e perspectivas futuras no Brasil /
Alessandra da Silva Fonseca. -- Curitiba, 2021.
169 f. : il

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier
Dissertação (Mestrado) - UniBrasil, 2021.

1. Cidadania. 2. Direitos fundamentais. 3.
Desigualdade social. 4. Desenvolvimento sustentável.
I. Schier, Paulo Ricardo, orient. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

ALESSANDRA DA SILVA FONSECA

O DIREITO FUNDAMENTAL À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: CONTEXTO PRESENTE E PERSPECTIVAS FUTURAS NO BRASIL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (Orientador) _____

Prof. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier _____

Prof. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza _____

Curitiba, 20 de maio de 2021.

Dedico este trabalho às minhas bases: meus pais e minha inesquecível tia Neli. Dedico também a todas as mentes e corações progressistas, idealizadores de um mundo justo, inclusivo e possível.

AGRADECIMENTOS

Digo, sem medo de errar, que essa é a parte mais prazerosa do trabalho: aquela dedicada ao amontoado de gente querida que esteve comigo na vida, fazendo a trilha que me trouxe até aqui. São muitas as lembranças que me chegam, desde o aprendizado, em casa, de que se temos o que compartilhar, então devemos compartilhar. Temos muitas riquezas, nem sempre materiais. Podemos compartilhar o que pensamos, o que amamos, o que sonhamos. Acredito que seja assim que as ideias se plasmam na realidade, que seja assim que se transformem para melhor os seres humanos, os ambientes pelos quais passamos, e o mundo no fim das contas.

Assim, agradeço ao meu querido professor orientador Paulo Ricardo Schier por ter compartilhado comigo não apenas uma bibliografia riquíssima, mas inspirações, que me vinham em doses cada vez mais progressivas durante suas aulas, em que, não raro, meus olhos marejavam. Querido professor, sua presença enobrece este trabalho de forma muito concreta, pois sempre tive em mente que o resultado final deveria estar à altura do orientador.

Agradeço aos professores que, além do meu orientador, me acompanharam pelo mestrado, e compartilharam uma interlocução justa comigo. Ouviram sobre as expectativas que eu tinha para essa pesquisa, auxiliaram quanto à definição do tema, incentivaram, e muitas vezes, questionaram o tema, apontando as fragilidades da pesquisa e as minhas também. Tudo isso foi muito precioso, inestimável para a construção deste trabalho, e para minha construção enquanto pesquisadora. Quero nomeá-los com muito carinho: professora Adriana da Costa Ricardo Schier, professor Octávio Campos Fischer e professora Rosalice Fidalgo Pinheiro.

Agradeço profundamente aos amigos que compartilharam a caminhada comigo, e que levo para vida dentro e fora da Universidade. Meu querido Clayton Gomes de Medeiros, sempre disposto a pesquisar junto, a se aproximar do tema que eu escolhi, a ler tudo o que eu escrevi desde o início da pesquisa (além de me acalmar, de me incentivar e de acreditar muito mais em mim do que eu mesma). Minhas queridas Carolina Olsen, Fernanda Velo Lopes, Giovana Lonque de Assis, Julie Katlyn Antunes Schramm e Regina Pinheiro, por segurarem a minha mão e nunca me deixarem para trás.

Todos esses são estrelas no meu caminho, brilham nesse momento específico de produção, e desejo que brilhem sempre. A todos que caminharam comigo até aqui, ofereço meu sincero reconhecimento e gratidão, e compartilho amizade e amor.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL.....	17
1.1 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E NATUREZA JURÍDICA.....	17
1.2 A JUSFUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À RENDA BÁSICA.....	27
1.2.1 A Renda Básica e a Igualdade (de quê?).....	28
1.2.2 O Direito Fundamental Social à Renda Básica.....	40
1.2.3 A Questão da Universalidade.....	51
1.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O DESENHO E A OPERACIONALIZAÇÃO DA PRIMEIRA ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À RENDA DE CIDADANIA.....	54
1.3.1 A Focalização do Programa Bolsa Família.....	58
1.3.2 As Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	60
1.3.3 O Pagamento do benefício e sua Periodicidade.....	65
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À RENDA DE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO.....	68
2.1 DESENVOLVIMENTO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	71
2.2 O DIREITO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE.....	76
2.2.1 Integrando as Circunstâncias Contingentes para ampliar as Liberdades.....	83
2.3 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL GLOBAL.....	87
2.3.1 Erradicação da Pobreza, Redução das Desigualdades: A Efetivação do Direito à Renda Básica de Cidadania como Instrumental a favor da Implementação dos ODS 1 e 10.....	91
3 A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA EM AÇÃO: EXPERIÊNCIAS DE LONGE E DE PERTO E PROPOSTAS PARA O FUTURO.....	96
3.1 O FUNDO PERMANENTE DO ALASCA: SORTE E SUSTENTABILIDADE.....	97
3.1.1 Brevidades sobre o Alasca.....	97
3.1.2 A Renda Básica Universal no Alasca.....	98

3.2 A RENDA BÁSICA UNIVERSAL DA REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃ: UMA MEDIDA DE COMPENSAÇÃO PARA A RETIRADA DE BENEFÍCIOS.....	101
3.2.1 Brevidades sobre o Irã.....	101
3.2.2 A Renda Básica Universal no Irã.....	101
3.3. O MODELO DE MARICÁ, RJ: RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	105
3.3.1 Brevidades sobre Maricá.....	105
3.3.2 A Renda Básica de Cidadania em Maricá.....	106
3.4 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: AS PROPOSTAS PARA O FUTURO.....	110
3.4.1 A PEC nº 11/2020.....	113
3.4.2 A PEC nº 29/2020.....	114
3.4.3 A PEC nº 34/2020.....	115
4 CONCLUSÃO.....	117
5 REFERÊNCIAS	121
ANEXOS.....	132

LISTA DE ABREVIATURAS

- APA – Área de Preservação Ambiental
- APFC – *Alaska Permanent Fund Corporation*
- BIEN – *Basic Income Earth Network*
- CADÚNICO – Cadastro Único
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CNODS - Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável
- CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
- EC – Emenda Constitucional
- ERA - *Earnings Reserve Account*
- FACP – Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- ISS – Imposto Sobre Serviços
- MEI – Microempreendedor Individual
- NIS – Número de Identificação Social
- ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PAE – Programa de Amparo ao Emprego
- PAT – Programa de Amparo ao Trabalhador
- PBF – Programa Bolsa Família
- PIB – Produto Interno Bruto
- PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
- PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
- PNUD – Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento
- RBC – Renda Básica de Cidadania
- RF – Responsável Familiar
- RMI – Renda Mínima de Inserção

RESUMO

O trabalho investiga a renda básica de cidadania. Tem como objetivo principal destacar o traço de jusfundamentalidade do direito a partir dos critérios de identificação dos direitos fundamentais fora do catálogo e, dessa forma, demonstrar que ao direito à renda básica deve ser aplicado o tratamento jurídico específico dos direitos fundamentais. Assente nessa argumentação, explora-se a interrelação entre direito à renda básica e desenvolvimento sustentável nacional e global, destacando-se para essa análise os ODS 1 e 10. Ainda, o trabalho apresenta os modelos de renda básica conforme implementados na República Islâmica do Irã, no Oriente Médio, no Estado do Alasca, nos EUA, e no Município de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Com isso, demonstra-se a repercussão positiva da renda básica em diferentes comunidades políticas que a implementaram de forma regular e por tempo indeterminado, apontando a sua funcionalidade inclusive para o enfrentamento da crise ocasionada pela pandemia Sars-Cov-2. Ao lado dessas experiências, a pesquisa apresenta propostas de Emenda Constitucional em trâmite no Senado, as quais sinalizam sobre o futuro da renda básica de cidadania no Brasil. A revisão bibliográfica foi a metodologia utilizada, baseada em obras e trabalhos acadêmicos das áreas da Filosofia Jurídica, da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais e do campo do Desenvolvimento Sustentável. Valeu-se também de produções literárias e acadêmicas específicas sobre a renda básica de cidadania e materiais jornalísticos produzidos pela imprensa nacional e internacional. Concluiu-se que o direito à renda básica é direito fundamental social, cuja implementação é indispensável ao desenvolvimento sustentável nacional e global.

Palavras-chave: Renda Básica de Cidadania; Direitos Fundamentais; Desigualdade; Desenvolvimento Sustentável; ODS.

ABSTRACT

The work investigates the Universal Basic Income. The main goal is to underscore the basic income as a fundamental right not classified under the Constitution, and for that reason, to demand for this right the particular statutory treatment applicable to all fundamental rights. From this argument, the work explores the interrelation between the right to the basic income and sustainable development, in national and global basis, highlighting, at this point, the SDG 1 and 10. The work also reports on the basic income models as introduced in Islamic Republic of Iran, in the Middle East, in the State of Alaska, in the USA, and in the City of Maricá, in Rio de Janeiro, Brazil. This way, the work aims to show the positive results of basic income action in different political communities which implemented the right on a regular basis and for indefinite period, highlighting the features of basic income to confront the Sars-Cov-2 crisis. Besides these experiences, the research reports on Brazilian constitutional amendment proposals by the Senate, which are able to indicate the perspectives for the basic income in the country. This work was developed on bibliographic review based on literature and academic works on Legal Philosophy, Fundamental Rights General Theory and Sustainable Development. Also, the research based on other works specifically written on the basic income, as well as national and international journalistic material. The conclusion shows that the universal basic income is a social fundamental right, which implementation is imperative to accomplish national and global sustainable development.

Key words: Universal Basic Income; Fundamental Rights; Inequality; Sustainable Development; SDG.

INTRODUÇÃO

A Renda Básica de Cidadania tem sido um tema de destaque na atualidade, ganhando espaço significativo nas discussões econômicas, políticas e sociais, principalmente após o impacto gerado pela pandemia Sars-CoV-2, que evidenciou as vulnerabilidades sociais e a dos já instituídos mecanismos de proteção à renda em quase todo o cenário globalizado.

Os debates sobre a renda básica não são recentes, muito menos, são produto do contexto atual. Em algumas localidades, a renda básica já deixou o plano dos debates, sendo efetivamente implementada. O Estado do Alasca nos Estados Unidos, a República Islâmica do Irã, que implementou a renda básica em âmbito nacional, e o Município de Maricá no Estado do Rio de Janeiro, são exemplos de comunidades políticas que podem compartilhar suas experiências nesse campo com aquelas sociedades que ainda não implementaram a renda básica.

O debate e o interesse pela garantia de renda reacenderam diante da realidade instaurada pela pandemia, porque verificou-se na renda básica um instrumento necessário para vencer os tempos difíceis e reestruturar a cena socioeconômica pós-pandemia, respeitando-se e garantindo-se os direitos humanos.

A Renda Básica Universal ou Renda Básica de Cidadania, como é chamada no Brasil, consiste num benefício monetário pago pelo Estado-nação ou comunidades políticas menores, a cada um de seus integrantes, nativo residente ou meramente residente, sem que para eleger o beneficiário seja necessário considerar quaisquer aspectos subjetivos, tais como condição econômica, gênero, condição familiar, condição laboral, dentre outros critérios usuais de elegibilidade para programas sociais.

No Brasil, especificamente, as discussões sobre a renda básica estão presentes desde após a promulgação da Constituição Federal, mais para o nascer da década de 90, como uma medida necessária à concretização dos objetivos da República, dos compromissos celebrados junto à sociedade num momento que foi marcado pela crise econômica e pelo aumento do desemprego.

Naquele momento, visando à garantia de renda e observando as imposições orçamentárias, o Brasil optou, de partida, pela instituição e desenvolvimento de programas de renda mínima condicionados a ações sócioeducativas – os Bolsa-Escola, que começaram em âmbito municipal, primeiramente com o apoio do governo Federal, até que fosse

instituído o Bolsa-Escola Nacional. A partir de então, outros vários programas de transferência de renda foram desenvolvidos: ao lado do Bolsa Escola Nacional, instituiram-se o Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, sendo todos eles complementados, mais tarde, pelo Vale-Alimentação. Todos os programas mencionados foram estruturados para atender, de forma específica, famílias em condição socioeconômica de vulnerabilidade e, normalmente, a focalização era pequena, insuficiente, precária e mal articulada, possibilitando desigualdades de acesso entre os próprios beneficiários - algumas famílias eram beneficiárias de mais de um dos programas, enquanto outras, em semelhante situação de vulnerabilidade, eram excluídas de todos.

Por mais de uma década o Brasil se viu às voltas com diversos programas de transferência de renda de cunho assistencialista, operacionalizados de maneira desarticulada, como se um não complementasse o outro. Num dado momento histórico e político, porém, o ideal e a proposta do reconhecimento do direito à renda básica no Brasil conseguiram a adesão da maioria dos parlamentares e, no ano de 2004, a Renda Básica de Cidadania foi implementada formalmente a partir da publicação da Lei Federal nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004, cuja propositura teve a autoria do então senador Eduardo Matarazzo Suplicy.

O texto da Lei Federal nº 10.835/2004 reconhece a renda básica por **direito** de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros moradores no país há, pelo menos, 05 (cinco) anos, não importando sua condição socioeconômica. Determina que a implementação do direito deve ocorrer por etapas, de forma escalonada, priorizando-se as camadas mais pobres da população, e observando-se as condições de desenvolvimento e orçamento do país.

Segundo a diretriz de implementação determinada pela Lei 10.835/2004, foi publicada a Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, criando o Programa Bolsa Família, o que se fez através da unificação dos programas de transferência direta de renda com condicionalidades já existentes à época. O Programa Bolsa Família foi instituído para ser a primeira etapa da implementação da renda básica de cidadania no âmbito nacional, e nesses dezessete anos que se passaram desde a sua criação, permanece sendo a única etapa em desenvolvimento, já tendo, ao longo do tempo, expandido a abrangência de sua cobertura, principalmente até o ano de 2014. Após 2014, todavia, o Programa Bolsa Família vem sendo pouco a pouco diminuído, devido a atual circunstância política, ideológica, social e econômica que atravessa o país.

A garantia de renda, entretanto, foi utilizada como instrumento de contenção socioeconômica pelo governo para o enfrentamento da crise que sobreveio à pandemia de

coronavírus. No ano de 2020, entre os meses de abril a dezembro, o governo federal implementou o auxílio emergencial, uma política de transferência direta de renda de cunho temporário, focalizando a população pobre e extremamente pobre, bem como a parcela da população que não se adequa aos critérios definidores de pobreza, mas que, pelas circunstâncias, experimentou graves vulnerabilidades econômicas. O socorro buscado no auxílio emergencial evidenciou que as estruturas gerenciais do Estado reconhecem no mecanismo da garantia e transferência de renda um aliado para a superação de dificuldades que assolam não só a já sofrida população vulnerável, mas o país de forma geral – o que não alivia o fato de que a implementação do auxílio emergencial pelo governo Bolsonaro foi difícil, precária, e não se estendeu até o final da crise.

Nesse mesmo contexto da explosão da pandemia, o governo Bolsonaro não apenas dificultou a implementação da renda básica emergencial (auxílio emergencial), como também insuflou discussões voltadas à substituição do Programa Bolsa Família - que já apresenta resultados positivos - por outro programa, cuja estruturação implicaria na extinção de outros diversos programas e benefícios, como a Farmácia Popular, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Seguro-defeso, o Salário-família, além do próprio Bolsa Família que, foi criado para implementar o direito à renda básica de cidadania.

Nesse cenário de indefinição e instabilidade de proteção e garantia de renda, a hipótese que norteia o presente trabalho é a de que a renda básica de cidadania consiste num direito fundamental social, e que sua realização é imprescindível para a promoção do desenvolvimento sustentável nacional e global.

Para verificar essa hipótese, o trabalho foi estruturado em três capítulos, e pretende demonstrar que (i) o direito à renda básica de cidadania consiste em direito fundamental social e, portanto, deve receber a proteção constitucional adequada e a devida atuação governamental para sua realização; (ii) o direito à renda básica de cidadania e o direito ao desenvolvimento sustentável são conexos e interdependentes, indisponíveis e promotores de liberdade; (iii) que as políticas públicas voltadas à realização do direito à renda básica de cidadania funcionam e promovem o desenvolvimento local, independente da implementação em escala nacional, estadual ou municipal.

Para tanto, o primeiro capítulo parte da apresentação da concepção de renda básica desde a origem até a atualidade. Nele, estabelecem-se as bases da renda básica na igualdade, e busca-se explicar, por meio da análise das teorias de John Rawls e Ronald Dworkin, qual igualdade subjaz a essência da renda básica universal, se a igualdade de bens sociais

primários ou a igualdade de recursos. Em seguida, busca-se demonstrar a jusfundamentalidade do direito à renda básica a partir dos critérios de equiparação (ao direito de igualdade) e vinculação aos princípios fundamentais, em especial, o princípio da cidadania. Adiante, busca-se evidenciar o direito à renda de cidadania como um direito fundamental social, e as implicações que essa classificação acarreta ao Estado. Por fim, traça-se um exame do Programa Bolsa Família como etapa da efetivação do direito fundamental social à renda básica de cidadania, apresentando seus resultados a partir de dados mais atualizados e disponíveis, e analisando se sua estrutura é compatível com as determinações da Lei Federal nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004.

O segundo capítulo insere a Renda Básica de Cidadania no contexto do Desenvolvimento Global Sustentável, partindo-se da delimitação teórica da concepção do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, para quem o desenvolvimento tem relação direta com a vida das pessoas, a vida que podem e querem levar, a verdadeira liberdade de realizar escolhas sobre a própria vida e de atuar enquanto agentes sociais e políticos na sociedade. Nesse momento, busca-se externar a função instrumental do acesso à renda na conformação das circunstâncias contingentes hábeis a restringir liberdades. Igualmente, busca-se ressaltar o papel da renda na promoção de possibilidades reais de ampliação do conjunto capacitário dos indivíduos.

Para tratar da renda básica de cidadania no contexto do desenvolvimento global sustentável, o trabalho adentra a temática do Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988, como objetivo e direito fundamental, e situa o Estado Brasileiro na esfera do pacto global, instituído pela Organização das Nações Unidas, intitulado **Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Por fim, analisa a instrumentalidade da renda básica de cidadania para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades, distinguindo, dentre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que compõem a agenda, os ODS 1 e 10.

O terceiro e último capítulo aborda a renda básica em ação em três comunidades políticas de amplitude nacional, estadual e municipal, em diferentes Estados nacionais e continentes, dentro dos quais a renda básica de cidadania figura enquanto política estável, ou seja, onde a experiência de renda básica não se trata de projeto-piloto. Para essa análise, foram eleitos a República Islâmica do Irã, no Oriente Médio, o Estado do Alasca, na América do Norte, e; o Município de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, na América do Sul. Pretende-se descrever o modelo de renda básica implementado, a motivação de sua

implementação, a abrangência, a fonte de financiamento, bem como expor sobre a repercussão da experiência de renda de cidadania para o desenvolvimento dessas localidades, antes e após o evento pandemia.

A revisão bibliográfica foi o método utilizado para a construção do trabalho que ora se apresenta. Tendo por foco principal a demonstração da jusfundamentalidade do direito à renda básica, a pesquisa valeu-se de obras do campo da Filosofia do Direito e da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. Para demonstrar o nexo entre renda básica e desenvolvimento, adentrou-se a temática do desenvolvimento nacional e global sustentável, tendo por marco teórico, nessa parte, a concepção do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen. Por fim, para a construção do terceiro capítulo, voltado à prática da renda básica e às perspectivas para o futuro, visitou-se, principalmente, a imprensa oficial das comunidades políticas eleitas para a análise, bem como seus instrumentos jurídicos disponíveis.

Nesse sentido, o Estado do Alasca, dentre as três comunidades políticas escolhidas, apresenta farta e organizada documentação sobre o Fundo Permanente do Alasca. Da mesma forma, já tem disponibilizadas nos sítios eletrônicos oficiais do governo, as informações sobre a repercussão da pandemia em empregabilidade e renda nacionais.

Para a busca de informações oficiais sobre a renda básica operacionalizada pela República Islâmica do Irã, foi necessária a visita aos documentos da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial para a complementação dos registros governamentais disponibilizados no sítio eletrônico estatal.

A pesquisa sobre a renda básica de cidadania do Município de Maricá se desenvolveu com base em informações divulgadas pela Prefeitura em seus meios oficiais de comunicação, nas notícias circuladas pela imprensa nacional, em trabalhos acadêmicos já desenvolvidos sobre o Programa de Economia Solidária do Município, bem como da legislação local pertinente.

No que tange com as possibilidades para o futuro da renda básica no Brasil, foram verificadas as proposituras legislativas das Casas do Congresso Nacional, das quais limitou-se a análise às que pretendem a inserção da garantia de renda de forma expressa no texto constitucional.

Assim, convida-se à exploração do universo da Renda Básica de Cidadania, na pretensão de esclarecer sua jusfundamentalidade, sua viabilidade prática e as indicações para o futuro do tema no Brasil.

1 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

1.1 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E NATUREZA JURÍDICA

A Renda Básica Universal, Renda Básica Incondicional ou, como chamada no Brasil, Renda Básica de Cidadania consiste, conforme o conceito apresentado pela *Red Renta Básica*¹, num benefício monetário pago pelo Estado, como um direito de cidadania, a cada integrante da sociedade, seja nativo residente ou meramente residente, sem que para eleger o beneficiário seja necessário considerar quaisquer aspectos subjetivos, tais como condição econômica, gênero, condição familiar, condição laboral, dentre outros critérios usuais de elegibilidade para programas sociais, ou seja, a renda básica de cidadania representa garantia de acesso à renda e meio hábil a dissolver preconceitos e promover a inclusão social.²

Segundo a *Basic Income Earth Network* (BIEN)³, a renda básica consiste em um pagamento periódico e incondicionado entregue a todos os indivíduos, sem critérios de renda ou obrigatoriedade de trabalho, apresentando cinco características: (i) periodicidade, sendo paga em intervalos regulares de tempo; (ii) pagamento em espécie, para que aqueles que a recebem possam decidir o destino do recurso, sendo o pagamento em dinheiro o meio apropriado para facilitação da troca; (iii) beneficiário individual, sendo paga a pessoas, e não a famílias; (iv) universalidade, sendo paga a todos, sem discriminações, e; (v) incondicionalidade, sendo paga sem exigências quanto à renda ou ao exercício e/ou habilitação à atividade laboral.⁴

Philippe Van Parijs⁵ acrescenta um elemento importante ao conceito de renda

¹A *Red Renta Básica* está situada em Barcelona, Espanha, e consiste numa associação para promover e difundir os estudos e a investigação científica sobre a Renda Básica, para que desta se espalhe o amplo conhecimento e facilite sua implementação. A *Red* iniciou suas atividades no início do ano de 2001. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/>. Acesso em 20 maio 2020.

²RAVENTÓS, Daniel. Renda Básica e o Sonho da Liberdade. [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos – online**. São Leopoldo, Ano X, Edição 333, 2010. p. 05-10.

³A BIEN foi fundada em 1986, como *Basic Income European Network* (BIEN) para conectar grupos interessados na temática da renda básica e fomentar as discussões sobre o tema numa escala mundial. Em 2006, a BIEN transformou-se em *Basic Income Earth Network*. Seus membros incluem estudantes, acadêmicos, militantes em políticas públicas, bem como organizações políticas sociais e religiosas. Ver www.basicincome.org. Acesso em 20 maio 2020.

⁴BIEN. **About Basic Income**. Disponível em <https://basicincome.org/about-basic-income/>. Acesso em 20 maio 2020.

⁵Phillipe Van Parijs é filósofo e economista político, professor da Universidade Católica de Louvain. É nascido na Bélgica e conhecido por ser proponente e defensor atuante da renda básica incondicional.

básica. Para ele, a “Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente da sua situação financeira ou exigência de trabalho”⁶. Embora muito similar aos conceitos anteriormente apontados, ele destaca o pagamento efetuado por uma **comunidade política**, ou seja, por algum governo e com recursos controlados pelo poder público. Nesse sentido, sublinha que o pagamento da renda básica não precisa ser efetuado no âmbito do Estado-nação; outros entes podem garantí-lo, desde que a partir de seus recursos.⁷

A renda básica se baseia na distribuição de riquezas acumuladas pela comunidade política entre todos os cidadãos que a compõem. Possui raízes históricas, referidas à expropriação e ao monopólio das terras, que a uns favoreceu e, a outros, tornou violentamente desprovidos de posses, muito embora fossem esses os que, de fato, empregavam sua força de trabalho sobre o cultivo, gerando a riqueza.⁸

Registra-se que, em 1796, Thomas Paine⁹, em seu *Agrarian Justice*¹⁰, destacou a necessidade de se criar, como medida de justiça, um Fundo Nacional, o qual seria financiado pelo imposto incidente sobre a propriedade privada da terra. Sua proposta era de que cada pessoa que completasse vinte e um anos deveria receber do Fundo Nacional a quantia de quinze libras esterlinas. Esse pagamento teria o caráter compensatório pela expropriação sofrida pela pessoa em decorrência da propriedade privada instituída sobre a terra de quem também era proprietário comum, destituindo-o. Nesse mesmo sentido e com a mesma finalidade, propôs a instituição de uma pensão anual vitalícia, no montante de dez libras

⁶ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados**. USP, v. 14, n. 40, 2000. p. 179-210. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/720>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁷ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados**. USP, v. 14, n. 40, 2000. p. 179-210. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/720>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁸ DOMENECH, Antoni. In: RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 09.

⁹ Thomas Paine (1737-1809) foi um político britânico, panfletário, revolucionário, inventor e filósofo.

¹⁰ Em *Agrarian Justice*, Thomas Paine defende a existência de dois tipos de propriedades: a propriedade natural, que nos chega através do Criador do Universo, como a terra, o ar, a água; e a propriedade que chama de artificial ou adquirida que, para ele, consiste numa invenção do homem. Sua tese é a de que todo homem nasce com direito legítimo sobre a propriedade natural, de maneira que sua distribuição deveria ser igualitária. Assim, aponta como incontroverso que a terra não cultivada consiste numa propriedade comum da raça humana e, portanto, todo homem deveria ser considerado seu proprietário. Após o beneficiamento do cultivo da terra, no entanto, surge uma propriedade privada que abrange tão somente o beneficiamento em si, não a terra, que mantém sua característica de bem comum. Por essa razão, segundo ele, todo proprietário da terra cultivada deve à comunidade uma espécie de aluguel pela terra que cultivou, o qual financiaria a instituição do Fundo Nacional. Paine, Thomas. **Agrarian Justice**. 1786. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Paine1795.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2020.

esterlinas, a ser paga a toda pessoa viva que completasse cinquenta anos.¹¹ Assim, a proposta garantiria a existência material das pessoas submetidas à tirania econômica da propriedade privada sobre a terra.¹²

Transportada aos dias atuais, a proposta de Paine se aproxima da renda básica de cidadania, que também desempenha o papel de descontar e combater a desigualdade econômica e social, e de atuar em prol da promoção da igualdade e da liberdade, sacrificadas em circunstâncias de dominação econômica.¹³

Destaca-se, ainda, que a renda básica corresponde ao que preconiza o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁴, o qual resguarda ao sujeito o direito de dispor de um padrão de vida hábil a proporcionar a satisfação de todas as suas necessidades básicas de subsistência, para si e sua família, mesmo diante das circunstâncias fora de seu controle que venham a vulnerar seu acesso aos meios de subsistência.¹⁵

Dentro desse cenário, a renda básica de cidadania tem o condão de (i) evitar a estigmatização de seus beneficiários, pois se trata de renda universal e incondicional; (ii) conferir ao trabalhador maior poder de negociação sobre seu contrato de trabalho, seja no que tange com suas condições laborais ou com o valor atribuído ao seu trabalho, pois sendo periódica, traduz-se em entrada regular de dinheiro; (iii) conferir ao indivíduo o poder de escolha sobre que tipo de trabalho realizar, se institucionalizado, doméstico ou voluntário e, até mesmo, a possibilidade de se escolher por trabalho nenhum para estudar (ou não), para empreender (ou não)¹⁶, pois não demanda o cumprimento de condicionalidades de qualquer natureza, e não vincula a renda a nenhuma contrapartida futura por parte do receptor, privilegiando a autodeterminação individual através da liberdade de escolher a forma de utilização do recurso de acordo com sua concepção de vida.

¹¹PAINÉ, Thomas. **Agrarian Justice**. 1786. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Paine1795.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2020.

¹²DOMENECH, Antoni. In: RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 09-11.

¹³RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 33.

¹⁴ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁵ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Art. XXV: Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

¹⁶RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 35-37.

Por tais contornos, Phillippe Van Parijs defende a renda básica como um meio apropriado para lidar com a questão da pobreza e do desemprego, promovendo a justiça social. Segundo ele, a justiça social perpassa o direito à renda, mas, também, o direito de ser útil, por meio da realização de um trabalho remunerado ou não. Nesse sentido, as não-conditionalidades de vínculo laboral e condição financeira impedem que o receptor dos valores da renda básica se mantenha vinculado a empregos desagradáveis e degradantes, ao mesmo tempo em que garante sua liberdade de escolher uma atividade que tenha, para si, algum sentido.¹⁷

No que tange com a relação (ou não) da renda básica com o trabalho institucionalizado, Eduardo Matarazzo Suplicy aponta que o direito à renda básica não se confunde com o direito ao salário, consistindo em parcela separada, devida a todos, e advinda da exploração dos recursos naturais de cada país e dos seus processos de automação.¹⁸

Dito o que é a renda básica de cidadania, igualmente importa assinalar o que ela não é. Nessa perspectiva, Daniel Raventós¹⁹ enumera alguns tipos de políticas públicas que não devem ser confundidas com a renda básica.

Segundo ele, a renda básica não deve ser confundida com uma renda de participação, proposta a cidadãos que trabalhem em alguma atividade considerada socialmente relevante. Também, não deve ser confundida com o Imposto de Renda Negativo²⁰, cujo recolhimento

¹⁷VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados**. USP, v. 14, n. 40, 2000. p. 179-210. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/720>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹⁸SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania. A saída é pela porta.** 7^a ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 194.

¹⁹Daniel Raventós é economista e professor titular da Universidade de Barcelona. Nascido na Espanha, é um proponente da Renda Básica Universal, sendo o presidente e um dos fundadores da *Red Renta Básica* em 2001.

²⁰Em 1975, Antônio Maria da Silveira, economista brasileiro, publicou o primeiro artigo nacional sobre o Imposto de Renda Negativo como instrumento de redistribuição. Seu trabalho foi publicado no volume 02 da Revista Brasileira de Economia, e apresentava sua conceituação para o instituto e a funcionalidade que lhe atribuía para fins de redistribuição. Segundo ele, “O sistema é relativamente simples. Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção (...) paga mensalmente o imposto de renda em seu banco, assim também um cidadão, com renda líquida inferior a um nível mínimo de isenção, receberia mensalmente o imposto de renda negativo em seu banco. O montante de transferência seria proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre. O coeficiente de proporcionalidade, a “alíquota” negativa, fica determinada quando o nível mínimo de isenção e um nível de subsistência são fixados”. Sua proposta era de que os mais idosos da população de pobres deveriam ser inicialmente selecionados, pois era mais socialmente atrativo pelo viés humanístico e não ocasionaria implicações diretas sobre o mercado de trabalho. Além disso, abordou em seu trabalho as possíveis dificuldades para a implementação da proposta, com destaque à dificuldade para a Receita Federal quanto à criação de um banco de dados de todas as famílias brasileiras. Considerou, porém, que a implementação gradativa seria acompanhada pelo avanço tecnológico vivenciado à época. E asseverou que a redistribuição em termos monetários, embora mal vista por muitos, é a medida mais eficiente e menos custosa. Para o financiamento da sua proposta, Antônio Maria da Silveira apontou a utilização de Letras de Redistribuição de Renda (LTR), as quais viriam a substituir os Títulos do Governo (LTN) nas operações do mercado aberto, e tenderiam a crescer na mesma medida do crescimento da economia. Sua proposta influenciou a elaboração do

se faz unicamente após a superação de um piso de renda predeterminado e que incide sobre o que for a ele excedente. Tampouco deve a renda básica ser confundida com as políticas de Renda Mínima de Inserção (RMI), que têm por finalidade assistir pessoas economicamente desprovidas para o atendimento de suas necessidades básicas, e prepará-las para sua inserção ou reinserção social e laboral. Também, não deve a renda básica ser confundida com um subsídio que se receba em razão do desemprego, e enquanto este perdure.²¹

Nessa mesma perspectiva, importa diferenciar a proposta de renda básica de cidadania da política de Renda Mínima Emergencial, a qual é focalizada e se destina a famílias em situação de pobreza, extrema pobreza e/ou que apresente outros indicativos de vulnerabilidade. A distribuição da renda mínima emergencial faz sentido durante situações emergenciais, como catástrofes, calamidades públicas e pandemias, que vulneram ainda mais a condição dessas famílias.²² Já a renda básica, como explica Daniel Raventós, consiste num direito diretamente decorrente da condição cidadã, como o é o direito ao voto, uma vez que deixa de impor quaisquer condições adicionais ao seu exercício, exigindo-se, como circunstância de aplicação, tão somente que o cidadão exista²³ para que exerça o direito de participar da riqueza da sua comunidade política.

Philippe Van Parijs aponta que a renda básica não se projeta como benefício único, sendo possível que venha a cumular ao benefício decorrente de outras políticas públicas, principalmente porque não necessariamente abrangerá o montante suficiente para a realização de todas as necessidades básicas de sobrevivência de seu beneficiário, podendo ser paga em maior ou menor valor relativo ao básico existencial.²⁴

Projeto de Lei nº 80, de 1991, de autoria do então Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, que visa à instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil. Segundo o texto do projeto de lei, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiram rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros) teriam direito, sob o mecanismo do Imposto de Renda Negativo de receber o equivalente a 30% (trinta por cento) da diferença entre esses rendimentos e o piso estabelecido, sendo tais valores convertidos ao beneficiário através da fonte ou por procedimentos de devolução de imposto de renda. O Projeto de Lei nº 80/91 foi votado pelo Senado, e aprovado na data de 16/12/1991. Ingressou na Câmara dos Deputados em 1992, e lá, porém, permaneceu sem ser submetido à votação. SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania. A saída é pela porta.** 7^a Ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 167-173.

²¹RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad.** Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 24-25.

²²JUSTO, Carolina Raquel Duarte. Direito à Renda Básica de Cidadania: um marco na história brasileira. [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos** – online. Ano X, Edição 333, p. 13-16, São Leopoldo, 2010.

²³RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad.** Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 33.

²⁴VAN PARJIS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados.** USP, v. 14, n. 40, 2000. p. 179-210. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/720>. Acesso em: 20 maio 2020.

Eduardo Matarazzo Suplicy assevera que a concessão de uma renda de cidadania não deve ser confundida com qualquer caridade, porque consiste em autêntico direito de participação das riquezas acumuladas pela comunidade política, o qual, por sua vez, é hábil a incrementar a competitividade das economias de países em desenvolvimento da América Latina, África ou Ásia.²⁵

Tanto o é que o interesse pela renda básica incondicional se originou nos países notadamente ricos, destacando-se os Estados Unidos da América, cujo Estado do Alasca se apresenta como um ícone de representação dos efeitos positivos da implementação do direito. Nada obstante, há pelo menos dez anos, a renda básica vem ganhando espaço nos debates dos países emergentes.²⁶

No Brasil, os debates sobre a Renda Básica de Cidadania começaram a ser travados no início dos anos 90, no contexto pós-Constituição de 1988, época em que toda a América Latina vivenciava um cenário de séria crise econômica, com o franco aumento do desemprego. O Brasil havia recém assumido compromissos perante a sociedade, por meio da promulgação da chamada Constituição Cidadã, cujos objetivos, diante do cenário socioeconômico à época instalado, pareciam muito distantes, devido à acentuada situação de pobreza e de desigualdade.²⁷

As primeiras ações direcionadas pelo Estado no sentido de se instituir uma renda básica foram desenvolvidas na esfera dos municípios, e a partir de programas de transferência direta de renda com condicionalidades. Em 1995, o Município de Campinas (SP) e o Distrito Federal (DF) associaram a transferência de renda a condicionalidades em educação, e instituíram os primeiros programas dessa modalidade às terras brasileiras – era o Bolsa Escola. Tal programa focava beneficiários cuja renda *per capita* familiar não atingisse meio salário mínimo – R\$70,00 (setenta reais) à época, sendo o benefício monetário transferido calculado, caso a caso, em valor que completasse a diferença e atingisse os R\$70,00 *per capita* em Campinas, e os R\$140,00 *per capita* no Distrito Federal. Tais experiências adentraram outros vários municípios brasileiros, originando uma demanda de apoio pelo

²⁵SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2 (90), abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/90-3.PDF>. Acesso em 20 maio 2020.

²⁶RAVENTÓS, Daniel. Renda Básica e o Sonho da Liberdade. [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos – online**. São Leopoldo, Ano X, Edição 333, 2010. p. 05-10.

²⁷MORAES, Verena Duarte *et al.* Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em Perspectiva Comparada. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro. v. 42; n. 117; p. 368-381. abr/jun, 2018.

Governo Federal.²⁸

Em 1997, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei Federal nº 9.533, que autorizou o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas e, mais tarde, em 2001, a partir da Lei Federal nº 10.219, de sua iniciativa, autorizou o Governo Federal a celebrar acordos com os municípios para a instituição de programas de renda mínima associado a oportunidades de educação, também chamado Bolsa-Escola. Após o Bolsa-Escola Nacional, o Governo Federal instituiu os programas Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, sendo todos eles complementados pelo Vale-Alimentação, lançado em 2003, pelo governo do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva.²⁹

Todos os programas mencionados atuavam de forma focalizada sobre beneficiários com a característica específica da condição de vulnerabilidade, como instrumentos voltados à redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais.

Mais tarde, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi publicada a Lei Federal nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004, fruto da proposta apresentada por Eduardo Matarazzo Suplicy, que institui a Renda Básica de Cidadania no Brasil, e determina sua forma de implementação. Em seu texto, a mencionada lei trata a renda básica como um **direito** de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros aqui residentes há, pelo menos, cinco anos, não importando sua condição socioeconômica. Em seus termos, a implementação do direito deve se dar em etapas, priorizando-se as camadas mais pobres da população, ou seja, a parcela da população que, em decorrência das circunstâncias de desigualdade socioeconômicas históricas, encontra impedimentos para acessar de forma autônoma renda suficiente para garantir suas necessidades básicas.

Assim, seguindo essa diretriz de implementação, foi publicada a Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, criando o Programa Bolsa Família (PBF), iniciando-se a primeira etapa da efetivação do direito à renda básica de cidadania.³⁰

²⁸SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania.** Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

²⁹SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania.** Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

³⁰SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania.** Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010.

O Programa Bolsa Família nasceu da unificação dos programas sociais já desenvolvidos pelo Estado Brasileiro, sem a substituição de quaisquer deles, mas por meio de sua integração, para facilitar o alcance dos beneficiários e otimizar sua administração. O início da efetivação do direito à renda básica de cidadania se deu através daquele que viria a se tornar o maior programa social do mundo.³¹

Dezessete anos se passaram desde a publicação da Lei Federal nº 10.835/2004, e a efetivação do direito à renda básica permaneceu, até muito recentemente, apenas no âmbito das ações do Programa Bolsa Família, cuja cobertura atualmente alcança aproximadamente 14 milhões de famílias dentre os 60% (sessenta por cento) mais pobres da população brasileira.³²

Importa destacar, entretanto, a mudança de cenário imposta pela crise mundial ocasionada pela pandemia Sars-CoV-2 que, inevitavelmente, causou profundos impactos socioeconômicos também no Brasil.

Em função disso, foi instituído, através da Lei Federal nº 13.982 de 02 de abril de 2020, o benefício chamado Auxílio Emergencial, no formato de uma transferência direta de renda focalizada nos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, no valor de R\$600,00 (seiscentos reais) por pessoa, pago até o limite de duas pessoas por família, cuja finalidade é a proteção emergencial no período de enfrentamento à crise pandêmica. Foram incluídos ainda como beneficiários do auxílio emergencial aqueles que já eram beneficiários do Programa Bolsa Família, caso em que deveriam optar pela percepção de um dos proventos e, sendo o auxílio emergencial o eleito, o benefício do Bolsa Família seria automaticamente suspenso pelo período de percepção do emergencial.³³

A intenção inicial era de que o auxílio emergencial tivesse a duração de três meses

Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

³¹ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania.** Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

³² SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990. Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 20 maio 2020.

³³ BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Auxílio Emergencial.** 2020. Disponível em: <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 25 jul. 2020.

para a sua concessão. Porém, diante da persistência e encrudecimento da pandemia e seus efeitos, foi publicado e decreto nº 10.412 de 30 de junho de 2020, acrescentando outras duas parcelas ao benefício, desde que o requerimento deste tivesse ocorrido até a data de 02 de julho de 2020. Verificada a persistência da crise, o governo, então, instituiu o Auxílio Emergencial Residual, por meio da Medida Provisória nº 1000, de 02 de setembro de 2020, reduzindo o benefício ao valor de R\$300,00 (trezentos reais), estendendo-o, porém, até a data de 31 de dezembro daquele ano.³⁴

No contexto nacional em que a implementação da renda básica permaneceu restrita às ações do Programa Bolsa Família, ou seja, alcançando apenas a parcela da população em situação de pobreza e pobreza extrema, a instituição do auxílio emergencial foi de grande relevância no sentido em que (i) embora com prazo de duração estipulado, apresentou cobertura mais ampla que aquela do Programa Bolsa Família, atendendo além das pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza, aquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica; o que, por sua vez, (ii) favoreceu o arrefecimento de qualquer estigma que pudesse pairar sobre qualquer beneficiário de programas de transferência de renda, como uma marca que identifica aqueles que precisam de auxílios governamentais para prover a própria existência e a de sua família.

Além disso, importa ressaltar que os valores transferidos a título de auxílio emergencial se reverteram em consumo de bens e serviços pelas famílias beneficiárias, repercutindo na economia de forma generalizada, ao estimular a produção dos setores industriais. Nesse mesmo sentido, a expansão da produção, por sua vez, refletiu sobre outros setores de matéria prima, trabalho e capital, além de incentivar o comércio e evitar a decadência da arrecadação do Estado. Destaca-se, ainda, o efeito permanente da transferência de renda do auxílio emergencial que, embora temporária, pode ocasionar impactos econômicos cumulativos ao longo do período de vigência, com repercussões mesmo após sua finalização.³⁵

Fato é que, por força da pandemia, mantiveram-se instituídos dois programas de transferência de renda de abrangência nacional no Brasil, e a transitoriedade do auxílio emergencial junto à indefinição sobre qual proteção social de renda restará após a sua retirada

³⁴GOVERNO DO BRASIL. **Diário Oficial da União**. 03 set. 2020. Edição nº 170, Seção 01. p. 03. Órgão: Atos do Poder Executivo.

³⁵FREIRE, Débora *et al.* Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil? Nota Técnica. NEMEA- Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada do Cedeplar-UFMG. Belo Horizonte, 20 maio 2020.

da economia reacenderam o debate sobre a renda básica no cenário brasileiro, sendo possível perceber o fortalecimento da possibilidade de transformar os auxílios ora existentes numa renda básica permanente.

Em função disso, muito recentemente, no dia 21 de julho de 2020, foi lançada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica, a qual conta com 217 membros, dentre os quais estão diversas entidades da sociedade civil organizada e membros das duas Casas do Congresso Nacional, incluindo parlamentares de 23 dos 24 partidos com representação no Congresso. Ainda, a Frente conta com a participação da Rede Brasileira da Renda Básica, que reúne 160 instituições da sociedade civil.³⁶

A instituição da Frente é principalmente um resultado da necessidade de articulação política e social para o enfrentamento dos efeitos da crise pandêmica. Por si mesma, a Frente não apresenta qualquer modelo de renda básica a ser instituído; sua finalidade precípua é funcionar enquanto plataforma de debate, onde sejam construídas as soluções para aumentar a proteção de renda no país.³⁷

Eduardo Matarazzo Suplicy, o ex-senador autor da proposta legislativa convertida na Lei Federal nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004, escolhido como presidente de honra da Frente, na ocasião do lançamento, assim se manifestou: “Por que a renda básica irá ser tão importante para os seres humanos? É porque é o instrumento que vai elevar o grau de dignidade e liberdade real para todos os seres humanos no Brasil”.³⁸

Esse instrumento que vai elevar o grau de dignidade e liberdade consiste num direito fundamental, assim descrito, por Eduardo Suplicy, com certa poesia:

O direito a uma renda básica, portanto, jamais vai matar de vergonha ou viciar o cidadão. Vai ser visto como semelhante ao direito do paulistano de passear no Parque Ibirapuera, do carioca de tomar banho de mar em Copacabana ou Ipanema, do cearense tomar banho de mar nas praias de Canoa Quebrada e Jericoacoara, do catarinense de banhar-se nas praias de Florianópolis, do amazonida de banhar-se no Rio Negro, do mato-grossense de desfrutar das belezas do Pantanal e assim por

³⁶AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia.** 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-FRENTE-PARLAMENTAR-DA-RENDA-BASICA-QUER-REDUZIR-DESIGUALDADES-APROFUNDADAS-NA-PANDEMIA>. Acesso em 25 jul. 2020.

³⁷AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia.** 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-FRENTE-PARLAMENTAR-DA-RENDA-BASICA-QUER-REDUZIR-DESIGUALDADES-APROFUNDADAS-NA-PANDEMIA>. Acesso em 25 jul. 2020.

³⁸AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia.** 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-FRENTE-PARLAMENTAR-DA-RENDA-BASICA-QUER-REDUZIR-DESIGUALDADES-APROFUNDADAS-NA-PANDEMIA>. Acesso em 25 jul. 2020.

dianite. Será um direito, portanto, semelhante ao de respirar o ar puro e beber água limpa.³⁹

Pela digressão na história realizada nas linhas anteriores, pode-se verificar que o Brasil vem, desde o início da década de 90, trilhando caminhos que o direcionam à instituição plena de uma renda básica de cidadania. Contudo, para além da definição do modelo de política adequada a esta realização social, subjaz a necessidade de tratar a renda básica como um direito fundamental, para que seja atribuída a sua instituição escalonada, toda a proteção jurídica especial que detêm os direitos fundamentais, especialmente protegendo-os contra o retrocesso social e garantindo a progressividade.

1.2 A JUSFUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À RENDA BÁSICA

Conceituada a Renda Básica de Cidadania como um benefício monetário pago pelo Estado nacional - ou outra comunidade política - a cada um dos seus integrantes de forma individualizada, desconsiderando aspectos subjetivos para a eleição dos beneficiários, tem-se a universalidade como característica predominante.

Os defensores da implementação da renda básica com caráter universal explicam que a universalização, por si, aniquilaria qualquer discriminação em relação aos beneficiários, pois todos, sem exceção, ostentariam tal condição diretamente decorrente da cidadania.

Nesse sentido, Daniel Raventós defende que a universalidade tem a função de extirpar de vez o mal da estigmatização, pois o direito à renda universal, sem qualquer imposição de requisito ou condicionalidade além da cidadania, alcança a todos.⁴⁰

Para Eduardo Matarazzo Suplicy, a universalidade protege o beneficiário do sentimento de vergonha ou humilhação em receber o benefício, uma vez que este passa a ser devido pela condição de cidadania, e não por qualquer vulnerabilidade individual.⁴¹

Rutger Bregman, por seu turno, defende que a universalização impede que se crie

³⁹SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania. A saída é pela porta.** 7^a ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 193-194.

⁴⁰RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad.** Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 35.

⁴¹SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania. A saída é pela porta.** 7^a ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 141.

um racha maior entre ricos e pobres, e que, em geral, as pessoas são mais abertas à solidariedade quando elas mesmas se beneficiam disso.⁴²

Como se para sintetizar os argumentos anteriores, Philippe Van Parijs defende a universalidade como o traço que faz da renda básica uma decisão de política geral contra a exclusão.⁴³

Da perspectiva dos autores mencionados, verifica-se que a renda básica se apoia na igualdade e na cidadania, valores estruturantes do Estado brasileiro. Assim, com base nesses valores, o que se pretende a seguir é identificar e demonstrar a jusfundamentalidade do direito à renda de cidadania, para, adiante, analisar especificamente o contexto em que se realiza a universalidade.

1.2.1 A Renda Básica e a Igualdade (de quê?)

No campo do estudo da redução das desigualdades – ou da promoção da igualdade – inexiste uma única teoria que se proponha a conciliar a liberdade e a igualdade no Estado Democrático de Direito. Por isso, importa traçar a justificativa que pauta a definição do referencial teórico desta pesquisa, o que se faz tomando-se por base duas teorias liberais igualitárias.

Na obra *Uma Teoria de Justiça* (1971), o filósofo liberal John Rawls apresenta a justiça como equidade, uma concepção política da justiça apoiada nas ideias intuitivas que compõem a base das instituições políticas de um regime democrático, e nas tradições públicas de seu seio.⁴⁴ A teoria de Rawls interpreta a sociedade como um instrumento cooperativo para a vantagem de todos⁴⁵, e propõe um contrato social que parte de uma circunstância fictícia em que os participantes são investidos em um véu de ignorância que os possibilita realizar escolhas a partir de uma posição inicial de equidade. Esse acordo hipotético faria com que cada participante deixasse de lado suas convicções próprias para escolher princípios justos sobre os

⁴²BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas. Como construir um mundo melhor.** Tradução de Leila Couceiro. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 43-44.

⁴³VAN PARJIS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados.** USP, v. 14, n. 40, 2000. p. 179-210. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/720>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁴⁴RAWLS, John. **Justiça e Democracia.** Tradução: Irene A. Paternot. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. VII – XI.

⁴⁵RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça.** Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 90.

quais estruturar o novo modelo de sociedade. Segundo Rawls, são dois os princípios básicos de justiça, lexicalmente ordenados.⁴⁶

O primeiro princípio, o Princípio da Igual Liberdade, determina que cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos. O segundo princípio, voltado às desigualdades sociais, se ramifica em dois, igualmente apresentados em ordem lexical, e determina que as desigualdades sociais e econômicas sejam ordenadas de tal forma que, simultaneamente (i) sejam consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e; (ii) sejam vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos. São o princípio da diferença e o princípio da igualdade equitativa de oportunidades, respectivamente.⁴⁷

O primeiro princípio prescreve a distribuição equânime das liberdades básicas, sendo assim consideradas a liberdade política (o direito ao voto, o direito de ser votado e o direito de ocupar cargos públicos), as liberdades de expressão e reunião, as liberdades de consciência e pensamento, as liberdades contra agressão física e psicológica, o direito à propriedade privada, a proteção contra prisão arbitrária. O segundo princípio pauta a distribuição igualitária de bens sociais primários, como renda, riqueza, oportunidades educacionais e ocupacionais. O segundo princípio considera que a distribuição dos bens sociais primários sofre a ação dos arranjos e regulações institucionais e, portanto, comporta a possibilidade de existência de desigualdades, que passam a ser aceitáveis, desde que venham a favorecer aqueles em pior situação socioeconômica.⁴⁸

O princípio da diferença se relaciona especificamente com a forma com que a sociedade distribui direitos, deveres, riquezas e oportunidades. Sua ideia principal é que essa distribuição não deve ser definida por fatores arbitrários do ponto de vista moral - por isso, a necessidade de que tais deliberações ocorram sob a proteção do véu de ignorância, para assegurar que todos os valores sociais sejam distribuídos de forma igualitária, a menos que sua distribuição desigual ocasione vantagens para todos.⁴⁹

Segundo Rawls,

⁴⁶SANDEL, Michael J. **Justiça**. Tradução: Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 151.

⁴⁷RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 64.

⁴⁸RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 65.

⁴⁹RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 66.

Pelo menos teoricamente, é possível que, pela renúncia a algumas de suas liberdades fundamentais, os homens sejam suficientemente compensados através dos ganhos econômicos e sociais resultantes. A concepção geral de justiça não impõe restrições quanto aos tipos de desigualdades permissíveis; apenas exige que a posição de todos seja melhorada.⁵⁰

Nesse sentido, importa ressaltar que os princípios de justiça apresentados por Rawls abarcam liberdades básicas, direitos e deveres estabelecidos pelas mais importantes instituições da sociedade. Da mesma forma, ao fazerem referência a pessoas e ao determinarem que todos devem lucrar com a desigualdade, os princípios consideram sujeitos representativos dessa sociedade, que ocupam espaços dentro das instituições sociais, cujas expectativas de bem-estar derivam da posição social que ocupam.⁵¹ Assim, refina-se o princípio da diferença que, ao admitir as desigualdades, afirma serem justificáveis apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições.⁵²

O princípio da igualdade equitativa de oportunidades guarda relação com a justiça procedural pura. Para Rawls, a estrutura básica da sociedade é pautada num sistema público de regras que define liberdades, direitos e deveres que, por sua vez, repercutem na distribuição dos bens. Segundo o autor,

O que uma pessoa faz depende do que as regras públicas determinam a respeito do que ela tem direito de fazer, e os direitos de uma pessoa dependem do que ela faz. Alcança-se a distribuição que resulta desses princípios honrando os direitos determinados pelo que as pessoas se comprometem a fazer à luz dessas expectativas legítimas.⁵³

Nessa perspectiva, a justiça procedural pura garante que as instituições sejam imparciais, que existam procedimentos corretos ou justos preestabelecidos, que levem a resultados igualmente corretos ou justos. Nas palavras de Rawls, “O princípio da igualdade equitativa de oportunidades é assegurar que o sistema de cooperação seja um sistema de justiça procedural pura”.⁵⁴

⁵⁰RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 67.

⁵¹RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 68-69.

⁵²RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 82.

⁵³RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 91.

⁵⁴RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p.93.

Para Rawls, a liberdade tem prioridade sobre a igualdade de oportunidades e o bem estar, e só pode ser restringida em nome da liberdade. Conforme explica, os princípios de sua teoria se organizam lexicalmente de forma a demonstrar que “as reivindicações da liberdade devem ser satisfeitas primeiro”.⁵⁵ Nesse sentido, Rawls admite duas possibilidades de restrição de liberdade: (a) quando a restrição reforçar o sistema total de liberdades para todos, e (b) quando uma liberdade menor for considerada aceitável pelo cidadão representativo de menor liberdade.⁵⁶ Reforça, assim, como principais demandas da Teoria da Justiça como Equidade que a liberdade seja a prioridade e que as desigualdades sejam justificáveis aos menos favorecidos.⁵⁷

O critério de prioridade lexicográfica com que Rawls estrutura sua teoria é igualmente aplicável à distribuição dos bens primários: primeiro, as liberdades; depois, a igualdade de oportunidades, e; por último, a renda. Trata-se do critério *leximin* de distribuição.⁵⁸

Sintetizando a Teoria da Justiça como Equidade, focando o critério *leximin*, a proposta de Rawls é que a sociedade deve se organizar de maneira que (i) as liberdades públicas sejam iguais para todos; (ii) haja igualdade de oportunidades de acesso a cargos públicos, bem como que não haja discriminação de classe, gênero, raça, religião, ou qualquer outra forma de discriminação; (iii) que a desigualdade de riquezas beneficie os mais desfavorecidos, ou seja, que se maximize a riqueza dos mais pobres, de forma que desigualdades econômicas contribuam para a eficiência do mercado.⁵⁹

No entanto, considerando a distribuição e o critério *leximin*, tem-se que os bens sociais primários são bastante heterogêneos entre si, e que essa característica dificulta a determinação de um índice preciso desses bens.

Para Philippe Van Parijs, essa ausência de índice preciso de vantagens socioeconômicas a se distribuir torna impossível afirmar que da teoria de Rawls decorra, diretamente, a fundamentação para a implementação da renda básica universal. Nada obstante, Philippe Van Parijs defende que da teoria em tela pode-se extrair a presunção a favor dessa implementação. Entretanto, o autor salienta que se o objetivo do princípio da diferença de Rawls

⁵⁵RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p. 267.

⁵⁶RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p.275.

⁵⁷RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000. p.274.

⁵⁸RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 49.

⁵⁹RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 49.

for “apenas maximizar duradouramente as rendas mais baixas, alguma espécie de sistema de transferência condicional tivesse, em muitas circunstâncias, um desempenho melhor do que uma renda básica incondicional”.⁶⁰

Destarte, considerando que a renda básica universal essencialmente se distingue das políticas de transferência de renda com condicionalidades e dos mecanismos de compensação de desigualdade, a fundamentação alicerçada na teoria de Rawls dá sentido à primeira etapa de implementação da renda de cidadania, pela estrutura do Programa Bolsa Família. Contudo, pensando-se a essência do direito à renda básica, outra teoria de fundamentos liberais-igualitários deve ser analisada. Trata-se da teoria apresentada por Ronald Dworkin, pautada na noção de igualdade de recursos.

Para explicar a Teoria da Igualdade de Recursos, Dworkin expõe algumas premissas. Primeiramente, estabelece que chama de recursos o relativo às posses privadas dos indivíduos, o que pode lhes pertencer, o que se encontre no âmbito externo a eles – são os recursos materiais comuns, que podem ser manipulados e transferidos. Após, estabelece que a divisão igualitária dos recursos pressupõe uma forma de mercado econômico que, para ele, consiste em uma instituição política real imprescindível a qualquer elaboração teórica de cunho igualitário.⁶¹

Assim como Rawls propôs a situação hipotética do véu de ignorância para explicar sua teoria, Dworkin propõe o cenário da ilha deserta, repleta de recursos e desabitada, até que seja ocupada por um grupo de naufragos, cujo resgate virá a ocorrer apenas após vários anos do naufrágio. Na situação da ilha deserta, os naufragos determinam como princípio básico que nenhum deles tem direito prévio a qualquer recurso da ilha, e que todos os recursos devem ser divididos entre eles igualmente. Acordam entre si que, feita a divisão dos quinhões, realizarão um teste de cobiça para certificar a distribuição igualitária, pois a igualdade de recursos não será efetiva se qualquer imigrante preferir o quinhão de outro imigrante ao seu próprio.⁶²

Contudo, o propósito da divisão igualitária e do teste de cobiça se complica diante da verificação da existência de recursos indivisíveis e das características inerentes aos recursos divisíveis. Conforme explica,

⁶⁰VAN PARIJS, Philippe. Por que os Surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, set./dez. 2014. p. 229-264. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcn/article/view/2206/1957>. Acesso em: 01 fev. 2021.

⁶¹DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade**. Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 79 – 80.

⁶²DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade**. Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 81.

O número de cada tipo de recursos indivisíveis, como as vacas leiteiras, pode não ser um múltiplo exato de n , e mesmo no caso dos recursos divisíveis, como a terra arável, alguns terrenos seriam melhores que outros, e alguns seriam melhores para uma utilização do que para outra.⁶³

Dessa forma, Dworkin aponta que a distribuição igualitária e o teste de cobiça não se resolvem com a mera divisão mecânica de recursos que, mesmo independente da vontade do encarregado pela distribuição, pode acarretar situações de injustiça e arbitrariedade, em nada contribuindo para a efetivação da igualdade. É nesse cenário que, segundo ele, “O responsável pela divisão precisa de um tipo de leilão ou de outro método de mercado para resolver esses problemas”.⁶⁴

Dworkin, assim, apresenta o leilão, como um método razoavelmente simples. Cada objeto da ilha deserta seria numerado como um lote, ao qual seria atribuído um preço adaptável a todos os mercados - a menos que algum imigrante previamente manifestasse interesse em partes específicas desse objeto (caso em que as partes constituiriam lote independente). A cada imigrante seria entregue um número grande e igual de conchas, sem valor intrínseco para ninguém, para utilizarem como fichas nesse mercado. Então, o leiloeiro apresentaria o lance inicial, que poderia ser aproveitado por algum imigrante ou, os imigrantes continuariam livres para ajustar seus lances e escolher seus lotes.⁶⁵

Para Dworkin, esse mecanismo de distribuição venceria o teste de cobiça e garantiria a igualdade:

Agora a distribuição passou no teste de cobiça. Ninguém cobiçará as compras de ninguém porque, hipoteticamente, poderia ter comprado tal porção com suas conchas, em vez da porção que comprou. E a seleção de conjuntos de porções também não é arbitrária. Muita gente poderá imaginar um conjunto de porções diferentes que passe no teste de não-cobiça, que se poderia estabelecer, mas o verdadeiro conjunto de porções tem o mérito de fazer com que cada pessoa desempenhe, por intermédio de suas compras com um estoque inicial igualitário de fichas, um papel igualitário que determina o conjunto de porções realmente escolhido.⁶⁶

⁶³DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 82.

⁶⁴DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 83.

⁶⁵DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 83-84.

⁶⁶DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 84.

Mais ainda, o mecanismo do leilão, mediante a observação dos lances dados sobre os lotes específicos demonstraria, a cada imigrante, a real importância daquele lote para os outros imigrantes. Assim, a teoria de Dworkin defende que as pessoas entrem no mercado com iguais recursos, para que possam decidir que tipo de vida procurar, baseadas nas informações que já detenham sobre o custo real que suas escolhas impõem às outras pessoas, e ao estoque total de recursos que pode ser equitativamente distribuído entre elas.⁶⁷

Na análise da igualdade, Dworkin considera quatro concepções: (i) as de base libertária, que consideram que o governo trata os cidadãos como iguais quando protege sua propriedade, adquirida de forma natural e sobre a qual detêm direitos naturais; (ii) as pautadas no bem-estar, que consideram que as propriedades devam ser produzidas, distribuídas e reguladas pelo governo, visando a felicidade e o bem-estar dos cidadãos; (iii) a igualdade material, que exige a atuação governamental no sentido de equalizar a riqueza material das pessoas o máximo possível ao longo do tempo; e; (iv) a igualdade de recursos, que exige do governo que distribua a todos os cidadãos a mesma quantidade de recursos, sendo, porém, atribuída ao cidadão a liberdade de decidir como consumir ou investir tais recursos.⁶⁸

Segundo Dworkin, as concepções de igualdade pautadas no bem-estar e a igualdade material criam uma tensão conflituosa entre a liberdade privada de escolher e a responsabilidade governamental na promoção e manutenção da igualdade, na medida em que as decisões pessoais dos cidadãos sobre seus negócios e seu bem-estar terão como produto o aumento ou a diminuição desses bens, o que inevitavelmente ocasionará a quebra da igualdade inicial.

[...] No caso de algumas das concepções que arrolamos, mas não em todas, o resultado tenderá a destruir a forma de igualdade que o sistema garantia originariamente. Isso é inevitavelmente verdadeiro tanto no caso de igualdade de bem-estar quanto no caso de igualdade material. Alguns cidadãos vão conquistar um maior bem-estar que outros, ou aumentar mais sua riqueza através de suas decisões e seus negócios de tal modo que a igualdade inicial em riqueza ou bem-estar será destruída.⁶⁹

Nesse mesmo sentido, ele traça um paralelo específico entre a igualdade de recursos e a igualdade de bem-estar, explicando que:

⁶⁷DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 84.

⁶⁸DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 357.

⁶⁹DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 358.

Na igualdade de bem-estar, as pessoas devem decidir que tipo de vida querem, independente das informações pertinentes para decidir o quanto suas escolhas reduzirão ou aumentarão a capacidade de outros terem o que querem. [...] Na igualdade de recursos, porém, as pessoas decidem que tipo de vida procurar munidas de um conjunto de informações sobre o custo real que suas escolhas impõem a outras pessoas e, consequentemente, ao estoque total de recursos que pode ser equitativamente utilizado por elas.⁷⁰

No que tange com as concepções de base libertária e com a igualdade de recursos, no entanto, Dworkin nega qualquer conflito entre o agir estatal pela igualdade e a ambição privada referente às escolhas pessoais que, nessas teorias são, inclusive, asseguradas e protegidas pelo governo.

As duas concepções restantes de nossa lista – o libertarismo e a igualdade de recursos – não se opõem à ambição privada; são perfeitamente compatíveis com ela. Se as pessoas têm direitos naturais de propriedade, e o governo identifica esses direitos com precisão e protege seu exercício, então as escolhas que elas fazem quanto ao uso dessa propriedade vai reforçar, em vez de ameaçar, o que foi feito pelo governo. O mesmo se pode dizer da igualdade de recursos gerais. Se o governo consegue assegurar a cada cidadão uma parcela verdadeiramente igual de recursos que serão usados como ele o desejar, de modo a tornar sua vida melhor, na exata medida de sua própria capacidade, uma vez mais as opções feitas vão reforçar, em vez de destruir o que foi feito pelo governo.⁷¹

Para Dworkin, a igualdade consiste num ideal político que se subdivide em dois princípios: um primeiro - para ele, o mais fundamental - que exige que o governo trate todos os cidadãos como iguais, com igual direito a atenção e respeito de sua parte; e um segundo, que exige que o governo trate com igualdade os seus cidadãos na atribuição de oportunidades ou que, pelo menos, assegure a todos a igualdade aproximada – pois, segundo ele, não há meio de garantir a igualdade absoluta de todos em todos os aspectos - e destaca a existência de uma controvérsia político-social quanto à medida de promoção e garantia da igualdade.

Quase todos admitem que o governo não pode tornar todos iguais em todos os aspectos, mas as pessoas discordam sobre em que medida o governo deveria tentar assegurar a igualdade em algum recurso específico, como, por exemplo, o monetário.⁷²

⁷⁰DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. A Teoria e a Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões. 2^a ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 85-86.

⁷¹DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 359.

⁷²DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 284.

Embora o ideal político da igualdade suporte a impossibilidade de expressão absoluta por todo tempo e em todos os aspectos, Dworkin explica que há uma má interpretação por parte da comunidade política e acadêmica que supõem que a promoção da igualdade se traduz na ação do governo, que deve envidar esforços para que todos dentro da sociedade tenham a mesma riqueza durante todo o tempo da vida, independente das escolhas que cada indivíduo realiza sobre a própria vida e a forma de auferir e investir seus recursos.

[...] muito da hostilidade para com a igualdade é de fato hostilidade para com uma versão equívoca dela. Alguns partidos de esquerda, e alguns socialistas e liberais acadêmicos, pareciam de fato supor que a igualdade genuína significa que todos devem ter a mesma riqueza a todo momento da vida, a despeito de escolherem ou não trabalhar ou do trabalho que venham a escolher – que o governo deve constantemente tirar das formigas e dar aos gafanhotos. Essa versão superficial e irrefletida de igualdade é facilmente ridicularizada e facilmente rejeitada. Não há nada a ser dito em favor de um mundo em que os que optam pelo prazer, embora aptos ao trabalho, são recompensados com o produto dos industriais.⁷³

Nessa mesma perspectiva em que rebate a promoção da igualdade como garantia de recursos iguais a todos os cidadãos ao longo da existência, Dworkin reforça a importância do primeiro princípio no âmbito da sua concepção de igualdade, e o defende como requisito para a legitimidade do governo, advertindo que não haverá governo legítimo se este não demonstrar “igual preocupação pelo destino de todas as pessoas sobre as quais afirma seu domínio e das quais requer fidelidade”.⁷⁴

Em sua concepção, a responsabilidade pela promoção da igualdade recai precipuamente sobre o governo, como um dever geral e abrangente não compartilhado ou titularizado pelos cidadãos enquanto indivíduos. Segundo ele, o legislativo dispõe de um ambiente muito amplo para atuar e melhorar as condições de distribuição já postas pelo direito. Portanto, por todos os meios que lhes são disponíveis, por todas as possibilidades de manifestação político-jurídica, compete a ele, e não aos cidadãos, a promoção da igualdade.⁷⁵

Segundo Dworkin, “O governo deve examinar e alterar constantemente suas regras de propriedade, usando de radicalismo se necessário, para aproximá-las mais do ideal de

⁷³DWORKIN, Ronald. *A Igualdade importa?* In: GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via.** Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007. p. 246.

⁷⁴DWORKIN, Ronald. *A Igualdade importa?* In: GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via.** Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007. p. 246.

⁷⁵DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 372.

tratar as pessoas como iguais segundo a melhor concepção”.⁷⁶

Dworkin assevera o dever de promoção da igualdade por meio da igual consideração aos cidadãos por parte do governo, apontando a distribuição das riquezas como um produto da ordem jurídica, dependente, portanto, das leis promulgadas na sociedade, cuja opção legislativa repercute diretamente na vida dos cidadãos, para melhorá-la ou piorá-la, e que a despeito dessas consequências, o dever de igual consideração deve permanecer, uma vez que a promoção da igualdade absoluta de todos e em todos os aspectos, em sua concepção, não é possível.

Quando um governo promulga e mantém um conjunto de tais leis e não outro, não é apenas previsível que a vida de alguns cidadãos piore devido a essa escolha, mas também, em um grau considerável, quais serão esses cidadãos. Nas democracias prósperas, é previsível, sempre que o governo restringe os programas de previdência social, ou se recusa a ampliá-los, que tal decisão deteriore a vida dos pobres. Devemos estar preparados para explicar aos que sofrem dessa maneira, porque foram, não obstante, tratados com a igual consideração que lhes é devida.⁷⁷

Ainda, a concepção de igualdade de Dworkin exige do governo que respeite seus cidadãos enquanto pessoas inteligentes, capazes de tomar decisões responsáveis sobre suas vidas e sobre a forma de vivê-las, não cabendo, portanto, restrições a liberdades ou distribuição desigual de recursos com base no pressuposto de que há concepções de formas de viver a vida que são mais nobres ou superiores que outras. Segundo ele, essa combinação dos postulados relativos à igualdade e à liberdade expressa a concepção liberal da igualdade.⁷⁸

Partindo dessa perspectiva, Dworkin propõe uma Teoria da Igualdade abrangente, compatível com a liberdade, mas, também, com demais valores políticos que considera centrais, como o da democracia, o da sociedade civil, o da liberdade e o da própria igualdade, sendo todos eles, em seu entendimento, interconectados e interdependentes. Pela sua teoria, a igualdade não aparece apartada de nenhum desses valores, de maneira que se houver a consideração pela liberdade, consequentemente, deverá haver a consideração pela igualdade, uma vez que a liberdade só se realiza entre indivíduos igualitários em importância,

⁷⁶DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 372.

⁷⁷DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. Teoria e Prática da Igualdade**. Tradução: Jussara Simões, 2^a ed., São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. X-XI.

⁷⁸DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 419.

oportunidades e proteção à responsabilidade.

Devemos esperar uma teoria plausível nos valores políticos centrais – da democracia, da liberdade, da sociedade civil, e também da igualdade – que mostre cada um deles brotando de todos os outros e neles se refletindo; uma descrição que conceba a igualdade não apenas como compatível com a liberdade, mas como um valor que aquele que preza pela liberdade também preze por consequência, e que faça da liberdade o que dela espera o indivíduo que é igualitário no sentido da proteção à responsabilidade. Devemos esperar, ademais, teorias referentes a todos esses fatores que demonstrem que eles respeitam compromissos ainda mais básicos com o valor da vida humana e com a responsabilidade de cada pessoa concretizar tal valor em sua própria vida.⁷⁹

Dworkin explica que uma teoria assim ampla deve se basear em dois princípios humanistas fundamentais, quais sejam (i) Princípio da Igual Importância, segundo o qual, do ponto de vista objetivo, as vidas humanas são igualmente importantes, e é importante que todas elas sejam bem-sucedidas e não desperdiçadas; e (ii) Princípio da Responsabilidade Especial, segundo o qual a pessoa a quem pertence tal vida tem a responsabilidade por torná-la bem-sucedida.⁸⁰

Para Dworkin, o primeiro princípio afirma o valor objetivo de cada vida, e a importância de seu sucesso, considerando que o êxito desta vida importa e ressoa sobre a própria pessoa e sobre aqueles que são próximos. O segundo princípio, por sua vez, assevera que a pessoa em foco tem, sobre a própria vida, a responsabilidade especial de tomar decisões fundamentais sobre o que ela mesma considera uma vida bem sucedida.⁸¹

Dworkin conceitua de individualismo ético a interrelação entre esses dois ideais humanistas que, para ele, definem o valor da vida humana e, num aprofundamento dessa interrelação, esclarece:

Em algumas circunstâncias, contudo, o princípio da igual importância tem uma implicação muito forte para a conduta. A mais importante delas é o contexto político: um governo democrático precisa adotar um ponto de vista objetivo quanto ao destino de seus cidadãos, e o princípio de que o destino de cada cidadão é, segundo esse ponto de vista, uma questão de igual importância constitui a mais importante fonte do requisito político de igual preocupação [...].

O princípio [da responsabilidade especial] é, antes, relacional: ele insiste em que, na medida em que se devem fazer escolhas quanto ao que representaria uma vida bem-sucedida para uma pessoa em particular, essa pessoa, dentro da gama de

⁷⁹DWORKIN, Ronald. *A Igualdade importa?* In: GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via.** Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007. p. 249.

⁸⁰DWORKIN, Ronald. *A Igualdade importa?* In: GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via.** Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007. p. 251.

⁸¹DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. Teoria e Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões, 2^a ed., São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 639.

opções que lhe for permitida pelos recursos e pela cultura, é responsável por fazer ela própria tais escolhas.⁸²

Nessa perspectiva, para o governo enquanto promotor da igualdade, as características subjetivas dos cidadãos, bem como seus talentos e deficiências, embora existentes, não devem tornar o êxito de suas vidas mais ou menos importante. Contudo, compete a cada indivíduo, considerando o conjunto de recursos e oportunidades que lhe é disponibilizado pelo governo, realizar escolhas e tomar decisões sobre o que, para si, significa uma vida exitosa.⁸³

Assim, para garantir a distribuição igualitária mantendo a neutralidade do papel do talento e demais subjetivismos, Dworkin propõe a redistribuição periódica dos recursos por meio da introdução de um imposto de renda, considerando promover um ajuste entre habilidades diversas, na medida em que estas podem produzir rendas diferentes. Diz ele,

Convém elaborar um esquema de redistribuição, na medida do possível, que neutralize os efeitos dos talentos diferentes, mas preserve as consequências da escolha de ocupação segundo a noção que a pessoa tem do que deseja fazer da vida, escolha essa que é mais dispendiosa para a comunidade do que a escolha que um outro faz. O imposto de renda é um dispositivo plausível para essa finalidade, porque deixa intacta a possibilidade de escolher uma vida na qual se fazem sacrifícios constantes e se impõe uma disciplina contínua em nome do êxito financeiro e dos recursos adicionais que traz, embora, é claro, não endosse nem condene tal escolha.⁸⁴

Verifica-se, sobre os princípios do individualismo ético, Dworkin fundamenta a construção de uma teoria da moralidade política, simultaneamente igualitária e liberal, que exigirá do governo, a um só tempo, a construção de estruturas sociais, econômicas e políticas de base igualitária, e; a abstenção do controle sobre as decisões que as pessoas venham a tomar sobre as próprias vidas, segundo seus próprios parâmetros de êxito.⁸⁵

A Teoria da Igualdade de Dworkin fundamenta a concepção de renda básica - o que se pode constatar analisando o embasamento igualitário dos elementos constitutivos da renda de cidadania. No que tange com a incondicionalidade e beneficiário individual, a igualdade

⁸²DWORKIN, Ronald. A Igualdade importa? In: GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007. p. 251.

⁸³DWORKIN, Ronald. A Igualdade importa? In: GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007. p. 251-252.

⁸⁴DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. Teoria e Prática da Igualdade**. Tradução: Jussara Simões, 2^a ed., São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 115-116.

⁸⁵DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana. Teoria e Prática da Igualdade**. Tradução: Jussara Simões, 2^a ed., São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 639.

se traduz na inexistência de requisitos de elegibilidade, que venham a exigir qualquer característica subjetiva, social ou econômica do indivíduo, para além da própria cidadania, para que a ele seja distribuída sua cota-parte da riqueza da comunidade política da qual participa.

Nesse contexto, à igualdade de consideração e importância agrega-se a responsabilidade especial, haja vista a transferência de valores monetários da renda básica ser efetuada de forma periódica e direta para o titular, e em dinheiro, sem qualquer vinculação em relação a sua aplicação. Dessa forma, compete unicamente ao titular do direito a decisão quanto à forma de utilização do recurso em consumo ou outro meio de aplicação e investimento.

Destarte, a renda básica, em sua essência, segue os preceitos dos dois princípios da Teoria da Igualdade, o Princípio da Igual Importância e o Princípio da Responsabilidade Especial, bem como materializa o que, nesse arcabouço teórico, consiste em distribuição igualitária de recursos.

Importa ainda sublinhar que a renda básica de cidadania não contempla recompensar gafanhotos com os recursos advindos da produção de formigas laboriosas, mas garantir a todos que recebam, igualmente, do Estado, sua participação nas riquezas produzidas, com igual consideração e oportunidades para livremente aplicar os recursos percebidos.

Dessa forma, à renda básica está subjacente a concepção de igualdade que se traduz em igual consideração, respeito e importância atribuídos pelo Estado a cada cidadão, considerando que o sucesso de cada vida importa, e que a sociedade, como um todo, de cada vida bem sucedida, se beneficia. Ainda, tal concepção de igualdade abrange a atribuição especial de responsabilidade a cada cidadão pelo êxito da própria vida, cabendo-lhe definir, segundo seu juízo inteligente, como aplicar os recursos auferidos por meio da distribuição e garantia igualitárias de recursos e oportunidades dentro do seio do próprio Estado.

1.2.2 O Direito Fundamental Social à Renda Básica

Desde o Preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 já destaca, dentre outros, a igualdade, a liberdade e a garantia de exercício de direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade vocacionada à fraternidade, ao pluralismo e à inclusão social. Mais adiante, nos incisos do artigo primeiro, consagra a fundamentos do Estado

Democrático, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.⁸⁶

Nesse sentido, pode-se dizer que a Teoria da Igualdade de Ronald Dworkin, apresentada na seção anterior, poderá, a partir de seus dois princípios humanistas imprescindíveis, ser considerada mecanismo de promoção da cidadania plena, o que, por sua vez, torna possível a expressão da dignidade.

O conteúdo jurídico da cidadania pode ser descrito como a possibilidade de o indivíduo ter acesso a direitos fundamentais, e gozá-los em sua plenitude; como a possibilidade real de inserção na sociedade e participação nas suas conquistas.⁸⁷ É a cidadania que conecta os indivíduos a sua comunidade política, tanto por meio dos direitos tutelados pelo Estado, quanto pelas obrigações por ele impostas. É a cidadania que faz do indivíduo sujeito político e social, e que demanda que o Estado democrático implemente mecanismos de participação e integre a todos em seu seio, sem discriminações.⁸⁸

Nesse sentido, aplicando-se os princípios da igual consideração e da responsabilidade especial com vistas à cidadania plena, é possível haver desigualdades econômicas entre os cidadãos, desde que sejam resultado da escolha que cada um realiza quanto à aplicação de seus recursos. Contudo, não é aceitável que tal diferença se dê em decorrência da distribuição não igualitária de recursos, ou da promoção não igualitária de oportunidades por parte do governo.

Aponta-se, todavia, que o quadro de desigualdade no Brasil demonstra que a maior parte da população em situação de vulnerabilidade é formada por pessoas desprovidas de recursos não porque os aplicaram mal ou de forma irresponsável, mas, porque sobreviveram sem condições plenas de exercício de cidadania, pela ausência de oportunidades, em decorrência de suas características subjetivas.

Segundo a Agência IBGE Notícias, em divulgação dos números referentes à Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2019 (PNAD Contínua), o rendimento de 1% da população que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos. As pessoas que fazem parte do 1% da população com rendimentos mais elevados,

⁸⁶BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 set. 2020.

⁸⁷BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MACHADO, Monica Sapucaia. Cidadania e Participação das Mulheres: um direito individual ou social? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 03, p. 182-199, set./dez., 2018.

⁸⁸RODRIGUES, José Noronha. Cidadania e Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 08, n. 08, p. 181-212, jul./dez., 2010.

recebem a média mensal real de R\$28.659,00 (vinte e oito mil seiscentos e cinquenta e nove reais), enquanto a população com os menores rendimentos apresenta a média mensal real de R\$850,00 (oitocentos e cinquenta reais)⁸⁹

Em 2019, permanecem abismos de diferença entre os rendimentos mensais dos indivíduos, considerando-se a raça e o gênero: (i) pessoas brancas têm rendimento mensal real, considerando-se todos os trabalhos, de R\$2.999,00 (dois mil novecentos e noventa e nove reais); (ii) pessoas pardas têm rendimento mensal real, considerando-se todos os trabalhos, de R\$1.719,00 (hum mil setecentos e dezenove reais); (iii) pessoas negras têm rendimento mensal real, considerando-se todos os trabalhos, de R\$1.673,00 (hum mil seiscentos e setenta e três reais).⁹⁰

No que tange com as diferenças decorrentes de gênero, o rendimento mensal real de todos os trabalhos dos homens é de R\$2.555,00 (dois mil quinhentos e cinquenta e cinco reais), enquanto o das mulheres é de R\$1.985,00 (hum mil novecentos e oitenta e cinco reais), apontando a diferença de 28,7%.⁹¹

Além das diferenças acima apontadas, há ainda aquela decorrente da oportunidade de acesso à educação. Nesse sentido, o rendimento médio real mensal de trabalhadores com ensino superior completo é de R\$5.108,00 (cinco mil cento e oito reais); os trabalhadores com ensino médio completo apresentam rendimento médio de R\$1.788,00 (hum mil setecentos e oitenta e oito reais); os trabalhadores sem instrução têm rendimento médio de

⁸⁹AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos.** 6 maio 2020. Disponível em: [⁹⁰AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos.** 6 maio 2020. Disponível em: \[⁹¹AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos.** 6 maio 2020. Disponível em: \\[42\\]\\(https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Pr%C3%B3ximas%20divulga%C3%A7%C3%A7%C3%B5es-,PNAD%20Cont%C3%ADnua%202019%3A%20rendimento%20do%201%25%20que%20ganha%20mais%20e,quivale,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20que%20ganha%20menos. Acesso em 27 jul. 2020.</p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Pr%C3%B3ximas%20divulga%C3%A7%C3%A7%C3%B5es-,PNAD%20Cont%C3%ADnua%202019%3A%20rendimento%20do%201%25%20que%20ganha%20mais%20e,quivale,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20que%20ganha%20menos. Acesso em 27 jul. 2020.</p></div><div data-bbox=\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Pr%C3%B3ximas%20divulga%C3%A7%C3%A7%C3%B5es-,PNAD%20Cont%C3%ADnua%202019%3A%20rendimento%20do%201%25%20que%20ganha%20mais%20e,quivale,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20que%20ganha%20menos. Acesso em 27 jul. 2020.</p></div><div data-bbox=)

R\$918,00 (novecentos e dezoito reais).⁹² Percebe-se que o rendimento daqueles que puderam concluir o ensino superior é aproximadamente seis vezes maior que daqueles a quem o gozo do direito de estudar não foi possível.

Assim, o quadro da desigualdade no Brasil evidencia que a população de baixa renda é basicamente formada por formigas industriais, que têm seu sucesso na vida afetado por questões de raça, de gênero, de impossibilidade de acesso a direitos básicos, como a educação. Não se trata de cigarras que optaram pelo lazer ao invés do trabalho, ou que não tiveram a responsabilidade na lida com os recursos e oportunidades que lhes foram garantidos e deles fizeram mau uso, mas, ao contrário, de pessoas que sobreviveram e sobrevivem **apesar** da ausência, tanto de recursos quanto de oportunidades, ao longo de suas vidas.

Nesse contexto, com vistas à promoção da cidadania plena, tendo por base a Teoria da Igualdade proposta por Ronald Dworkin, sobreleva-se a renda básica, cuja titularidade pertence a cada cidadão, sem estigmatização ou assistencialismos. Nas palavras de Eduardo Suplicy:

Cada residente no Brasil deverá ter a noção clara de que receber uma renda, na medida do possível suficiente para as suas necessidades vitais, que poderá crescer com o progresso do país, igual para todos, constitui um direito básico, advindo do fato de ele viver nesta nação cuja riqueza hoje gerada é proveniente, em grande parte, dos esforços de muitas gerações que, originalmente, eram proprietárias comuns de todo o território brasileiro.⁹³

Neste ponto, começa-se a delinear a jusfundamentalidade do direito à renda básica a partir de sua estreita relação com o direito de igualdade, mas não apenas. A jusfundamentalidade do direito à renda básica pode ser igualmente extraída a partir dos princípios fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Nesta perspectiva, como ponto de partida, faz-se necessário adentrar os meandros dos princípios fundamentais e dos direitos fundamentais: dos primeiros, por sua importante função na definição dos direitos fundamentais e sua extensão; dos segundos, no intuito de

⁹²AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos.** 6 maio 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Pr%C3%83ximas%20divulg%C3%A7%C3%A7%C3%83o%20mais%20que%20menos>. Acesso em 27 jul. 2020.

⁹³SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania. A saída é pela porta.** 7^a Ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 193.

demonstrar, especificamente, que a renda básica integra esta categoria de direitos e, portanto, lhe assiste o regime jurídico diferenciado de aplicabilidade e proteção contra erosão e retrocessos.

A começar pelos **princípios fundamentais**, tomando-os como as primeiras opções estruturantes do Estado, Paulo Ricardo Schier assim explica:

[...] as constituições, materialmente, também se formam a partir de algumas opções fundamentais: opções por princípios estruturantes do Estado, do Direito e da comunidade. Neste sentido, as opções explícitas ou implícitas por determinados princípios fundamentais numa constituição prestam-se a diversas finalidades. São os princípios fundamentais que (i) nortearão os diversos sentidos e certas dimensões da extensão dos direitos fundamentais; (ii) definirão as formas básicas da legitimação, fundamentação, racionalização e exercício do poder; (iii) explicitarão as posições políticas fundamentais da comunidade; (iv) as opções jurídicas e estatais fundamentais; (v) os seus valores mais caros, a partir dos quais serão estruturados a sociedade, o Estado e o Direito. Substanciam, por isso, os princípios fundamentais, verdadeira síntese-matriz do Direito. Expressam a “carteira de identidade” da sociedade, o “ser-em-comum” dentro da diversidade comunitária, [...].⁹⁴ (grifos originais)

Esses princípios fundamentais, que podem estar expressos ou implícitos no texto constitucional, irradiam seus conteúdos e valores e se concretizam na ordem jurídica estabelecida, organizando as regras do sistema jurídico e orientado as decisões políticas. Entre si também formam um sistema, devendo ser compreendidos e interpretados em conjunto, considerando sua interconectividade.⁹⁵

Os **direitos fundamentais** igualmente consistem em opção estruturante do Estado. Ingo Wolfgang Sarlet explica que este termo se aplica aos direitos do ser humano, reconhecidos por determinado Estado e positivados em sua constituição.⁹⁶ Tais direitos integram a essência do Estado constitucional, figurando lado a lado à forma de Estado, sistema de governo e organização do poder. Têm relação direta, recíproca e interdependente com a Democracia, funcionando como legitimadores do poder estatal enquanto garantidor desses direitos e, ao mesmo tempo, como limitadores desse mesmo poder, sendo subtraídos da plena disponibilidade do constituinte derivado e dos Poderes, ainda que democraticamente constituídos.⁹⁷

⁹⁴SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

⁹⁵SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

⁹⁶SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 18.

⁹⁷SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 48.

A Constituição da República de 1988 apresenta em seu Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o chamado **catálogo dos direitos fundamentais**, que é bastante extenso, porém, não exaustivo, haja vista a norma contida no artigo 5º §2º, segundo a qual os direitos e garantias expressos no catálogo não excluem aqueles decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, ou dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Destarte, o dispositivo do artigo 5º §2º funciona como uma cláusula de abertura para outros direitos fundamentais não expressos no catálogo, mas que podem ser subentendidos do texto constitucional, bem como decorrer de seus princípios, ou mesmo de instrumentos de direito internacional.⁹⁸

Conforme explica Paulo Ricardo Schier,

Logo, da leitura do artigo 5º §2º da Constituição da República, é certo que passamos a ter direitos fundamentais no catálogo (tanto expressos quanto implícitos) e direitos fundamentais fora do catálogo (também expressos e implícitos). Dentre esses, ou seja, dentre os fora do catálogo, ainda seria possível subdividir duas categorias de direitos fundamentais: os decorrentes do regime jurídico adotado pela Constituição, mas plasmados na própria constituição formal, e os decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos e, assim, não integrantes, ao menos diretamente, do documento constitucional formal (embora por ele recepcionados).⁹⁹

Nesse ponto, importa ressaltar que a abertura explicitada pelo dispositivo do artigo 5º §2º é possível uma vez que a Constituição em si é concebida enquanto um sistema aberto de regras e princípios que permite que ela mantenha sua força normativa através dos tempos, considerando-se as realidades social, política e econômica que se estabelecem em diferentes épocas.¹⁰⁰

Tanto os direitos fundamentais do catálogo quanto os direitos fundamentais fora do catálogo recebem tratamento jurídico especial pela Constituição Federal. Os primeiros, porque sua expressão no catálogo deixa claro seu caráter de opção estruturante do Estado e, os segundos, uma vez estabelecida a jusfundamentalidade, são assim recepcionados pela Constituição, com o tratamento que lhes é devido.

⁹⁸SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 55.

⁹⁹SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional.** Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

¹⁰⁰SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** 1ª ed. (ano 2001), 6ª tir., Curitiba: Juruá, 2006. p. 78.

O tratamento jurídico dirigido aos direitos fundamentais é diferenciado: atribui-se a eles a aplicabilidade imediata e maior proteção jurídica quanto a restrições e limites, estando também incluídos no rol das cláusulas pétreas do art. 60 §4º da Constituição da República, impedindo-lhes a supressão e erosão por meio da ação do constituinte derivado.¹⁰¹

Dado o relevo dos direitos fundamentais na ordem constitucional e o especial tratamento jurídico a eles dispensado – sua intangibilidade, regime especial de restrições e limites, aplicabilidade imediata – é necessário que se definam critérios para demonstrar a jusfundamentalidade de determinados direitos fora do catálogo.¹⁰²

Nesse sentido, conforme explica Paulo Ricardo Schier, o primeiro critério enunciado pela doutrina é o da equiparação: pressupondo a coerência do constituinte originário, esse critério enuncia que direitos equiparáveis aos direitos fundamentais do catálogo podem ser considerados fundamentais, por exemplo, a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, sendo equiparada à irredutibilidade salarial expressa pelo artigo 7º, inciso VI da Constituição Federal; e a acessibilidade a todos os cidadãos a cargo público mediante concurso, sendo equiparado ao direito fundamental à igualdade.¹⁰³

Um segundo critério seria sua vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que pode estender significativamente o rol dos direitos reconhecidamente fundamentais, dada a amplitude e abstração desse princípio que, no exercício da atividade hermenêutica, é hábil a atribuir fundamentalidade a quase todos os dispositivos constitucionais. Se assim fosse, a todos esses dispositivos deveria ser atribuído o tratamento jurídico específico dos direitos fundamentais, o que inevitavelmente ocasionaria um esvaziamento da concepção de importância dessa categoria de direitos, já que tudo (ou quase tudo) seria direito fundamental. Um outro problema poderia ocorrer pelo engessamento da constituição, pois tudo (ou quase tudo) tornado fundamental pela vinculação à dignidade humana, se tornaria norma intangível. Contudo, sendo esse o critério escolhido para a definição de direitos fundamentais fora do catálogo, é imprescindível que se demonstre, à luz do caso concreto, a vinculação direta do que se quer reconhecida a fundamentalidade com o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa

¹⁰¹SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 53.

¹⁰²SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional.** Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

¹⁰³SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional.** Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

humana.¹⁰⁴

Um terceiro critério para o reconhecimento de direitos fundamentais fora do catálogo admite que esses decorram não apenas da vinculação direta ao princípio da dignidade humana, mas, também do conjunto de todos os princípios fundamentais, isso porque, lado a lado ao princípio da dignidade humana, com o idêntico *status* de opção fundante do Estado, a Constituição estabelece suas bases nos princípios da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo.¹⁰⁵ Dessa forma, para que se defenda a jusfundamentalidade de um direito fora do catálogo, será necessário demonstrar sua vinculação aos princípios fundamentais enunciados pela Constituição Federal, cujo referencial torna-se ponto de partida obrigatório.¹⁰⁶

Assim,

[...] verifica-se em nosso sistema, também uma outra nova abertura para a definição de fundamentalidade de direitos. Abertura que, diga-se de passagem, permitirá uma dinâmica mais adequada dos direitos fundamentais, eis que poderá autorizar a projeção do conceito de fundamentalidade a outros importantes aspectos da vida contemporânea. Novos direitos fundamentais sociais poderão ser desenvolvidos não sob a égide da dignidade da pessoa humana, mas sim, pelo manto da cidadania. Outros novos direitos, sociais ou individuais, na tradicional classificação, poderão emergir da vinculação aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Isso tudo possibilitará que se poupem esforços teóricos muitas vezes inconsistentes para demonstrar a vinculação de certos direitos sociais fora do catálogo, na constituição ou em tratados internacionais, com a dignidade da pessoa humana.¹⁰⁷

Nessa toada, no que tange com a demonstração da jusfundamentalidade do direito à renda de cidadania, os três critérios apresentados podem ser aplicados.

O direito fundamental à renda básica é equiparável ao direito à igualdade, cujo conteúdo jurídico abrange não apenas a igualdade perante à lei, mas, mais profundamente e com fundamento na Teoria da Igualdade de Ronald Dworkin, abrange seus dois princípios humanistas: o dever do Estado de atribuir igual consideração a cada um de seus cidadãos, prezando e contribuindo pelo êxito de suas vidas na mesma proporção, através da distribuição igualitária de recursos e promoção igualitária de oportunidades, e; a responsabilidade especial

¹⁰⁴SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

¹⁰⁵SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

¹⁰⁶SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 86.

¹⁰⁷SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

atribuída a cada indivíduo sobre as decisões que ele mesmo deve tomar sobre a própria vida.

Nessa equiparação com o direito à igualdade, a distribuição igualitária da participação do sujeito sobre a riqueza produzida pela sua unidade política, sem condicionantes e sem vinculação para a aplicação do recurso transferido, que perfaz a renda básica, se traduz em igualdade na distribuição dos recursos, na promoção de oportunidades, e na lei, considerada um dos principais instrumentos do governo para a promoção da igualdade.

Pode-se apontar a jusfundamentalidade do direito à renda básica demonstrando sua decorrência do princípio fundamental da cidadania, por meio da garantia ao sujeito do reconhecimento de sua participação no engrandecimento de sua comunidade política, possibilitando sua inclusão social, o acesso e gozo dos direitos de que é titular e, ainda, sua responsabilidade e cooperação nas conquistas do Estado.

Por fim, no que tange com a vinculação do direito à renda básica ao princípio da dignidade da pessoa humana, pode-se destacar o pressuposto contido nesse princípio de que cada pessoa possui um valor intrínseco e especial importância no universo.¹⁰⁸ A inviolabilidade dessa condição de valor e posição universal possui força normativa hábil a transformar a proteção da dignidade num fio condutor de todo o sistema de direitos, garantindo sua unidade e integridade.¹⁰⁹

Nesse sentido, a consequência prática da observância concomitante dos dois princípios humanistas que compõem a Teoria da Igualdade apresentada por Ronald Dworkin, por meio da efetivação do direito à renda de cidadania, é que o valor intrínseco e a posição especial de cada vida são reconhecidos e respeitados no seio de dada comunidade política ao acolher cada um de seus cidadãos como agentes na produção das riquezas – a quem, portanto, compete o quinhão específico dessa riqueza. Tal reconhecimento garante a realização da dignidade.

Essa análise demonstra a jusfundamentalidade da renda de cidadania a partir dos três critérios de identificação de direitos fundamentais fora do catálogo, e evidencia a fundamentalidade material desse direito como decorrente das decisões estruturantes do Estado e da sociedade brasileira. Direitos extraídos dessas estruturas fundantes – como, no caso da renda básica, a igualdade, a cidadania e a dignidade da pessoa humana – e que buscam a sua plena realização, embora não componham expressamente o catálogo, são direitos fundamentais,

¹⁰⁸BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013. p. 14.

¹⁰⁹BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica. Fundamentos e Possibilidades para a Jurisdição Constitucional Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2014. p. 136.

independente se originados a partir do regime e princípios adotados pela Constituição Federal ou a partir de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.¹¹⁰

Nessa toada, afirma-se a renda básica como direito fundamental decorrente do regime e dos princípios da Constituição Federal. Com isso, pretende-se esclarecer que o direito à renda básica de cidadania integra o ordenamento jurídico brasileiro pelo conteúdo material da Constituição Federal. Sua positivação em legislação infraconstitucional (na Lei Federal nº 10.835/2004) não esvazia a fundamentalidade material do direito, pois deriva da ação mediadora do legislador na criação de estruturas e procedimentos necessários para a implementação desse direito, que demanda a atuação positiva do Estado.¹¹¹

Na demonstração da fundamentalidade do direito à renda básica, importa, ainda, destacar a sua dupla dimensão, subjetiva e objetiva.

Na dimensão subjetiva, direitos fundamentais atuam como direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, ou seja, consistem em normas de competência negativa do poder público sobre o *status* fundamental de liberdade e igualdade individual. Contudo, essa proteção à esfera subjetiva não deve ser meramente valorada sob a ótica individualista, mas, principalmente, sob a ótica social, uma vez que os direitos fundamentais incorporam e expressam valores fundantes da sociedade.¹¹²

Assim, decorrente da ideia de que direitos fundamentais incorporam e expressam os valores objetivos e estruturantes da sociedade, os mesmos não se limitam à defesa individual contra os atos estatais, mas, ainda, em sua dimensão objetiva, transformam-se em princípios superiores do ordenamento jurídico-constitucional, informando e direcionando a atuação dos órgãos legislativos, judiciários e executivos, ou seja, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais garante que sua eficácia irradie por todo o ordenamento jurídico e forneça as diretrizes para a atuação do Estado.¹¹³

Nesse sentido, a consequência prática do reconhecimento da jusfundamentalidade do

¹¹⁰BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica. Fundamentos e Possibilidades para a Jurisdição Constitucional Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2014. p. 136-138.

¹¹¹SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 163.

¹¹²SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 124-125.

¹¹³SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 124-125.

direito à renda de cidadania importa na completa impossibilidade de o Estado deliberadamente dispor das políticas de acesso e proteção à renda, sendo-lhe cogentes a instituição e o desenvolvimento perene dessas políticas, bem como de ações de garantia de incolumidade do núcleo essencial desse direito.

Ainda, o direito fundamental à renda básica, embora fora do catálogo, compõe a categoria de direitos fundamentais sociais, os quais outorgam ao indivíduo prestações estatais que lhe garantam a manifestação material da igualdade.¹¹⁴ No conjunto de fundamentalidade do Estado Social Democrático de Direito, os direitos fundamentais sociais prestam-se a reduzir as desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos a partir da prestação estatal, direta ou indireta. Nas palavras de José Afonso da Silva, “criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade”.¹¹⁵

Segundo Jorge Reis Novais, as normas constitucionais definidoras de direitos sociais impõem ao Estado deveres de garantia aos particulares de bens econômicos, sociais e culturais fundamentais. Tais normas não apenas exigem do Estado o dever de respeitar ou proteger o acesso a esses bens, mas, também de realizar prestações fáticas destinadas à promoção desse acesso a quem não dispõe de recursos para fazê-lo por conta própria. Para ele, em relação aos direitos sociais, ao Estado estão impostas três categorias de deveres: o dever de respeitar, o dever de proteger e o dever de realizar.¹¹⁶

Assim, reconhecer e consagrar a renda de cidadania como um direito fundamental social significa, em outras palavras, assumir que qualquer decisão do Estado deve ser no sentido de garantir ou, pelo menos, não violar, o acesso de cada cidadão que necessite à renda que lhe garanta subsistência. Mas, não só isso: enquanto direito fundamental social, voltado à redução de desigualdades, incumbe ao Estado a sua prestação ou a criação de condições propícias para a sua efetivação.

¹¹⁴SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 33.

¹¹⁵SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 288-289.

¹¹⁶NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora S.A., 2010. p. 42.

1.2.3 A Questão da Universalidade

Uma das cinco características da Renda Básica apresentadas na primeira seção deste trabalho é a universalidade. Segundo essa característica, os valores transferidos a título de renda básica devem ser pagos a todos, sem discriminações.

Nesse mesmo sentido, a orientação do dispositivo do *caput* do artigo 1º da Lei Federal nº 10.835/2004 é de que a renda básica de cidadania consiste em direito de todos os brasileiros residentes no país, bem como de estrangeiros que aqui residem há mais de cinco anos, não importando sua condição socioeconômica.

Contudo, a análise dessa orientação demonstra que, de partida, a universalidade da renda de cidadania se submete aos critérios de: (i) nacionalidade e territorialidade (para brasileiros), e; (ii) territorialidade e tempo de permanência (para estrangeiros). Mas, será que tal imposição de critérios viola o princípio da universalidade? E, será que qualquer brasileiro residente no país ou estrangeiro aqui residente há mais de cinco anos é, sem contestações, titular do direito à renda básica? Será que, no âmbito do direito fundamental social à renda básica de cidadania, existem outros possíveis balizamentos ao princípio da universalidade, sem violar sua integridade?

Até este ponto, este trabalho apresentou como fundamentos da renda básica, principalmente, o princípio da cidadania e o direito à igualdade, pautado na teoria de Dworkin, que atribui ao Estado a total responsabilidade pela promoção da igualdade por meio da igual consideração aos cidadãos, pois em sua concepção, a distribuição de riquezas consiste em produto da ordem jurídica que, por meio das leis promulgadas, tem o poder de piorar ou de melhorar a vida dos cidadãos.

Nessa toada, os números de estatísticas da desigualdade no Brasil, apresentados em seção anterior, demonstram a existência de uma ordem social, jurídica e econômica que é excludente, que se baseia, dentre outros, em critérios de raça, de gênero e de grau de escolaridade, que atua na contramão dos objetivos da República de diminuição da pobreza e das desigualdades e promoção do desenvolvimento nacional e inclusão social.

No cenário exposto por aqueles números, seria compatível com a Constituição Cidadã assegurar a renda básica a todos os cidadãos, sem distinção ou, nos termos do *caput* do artigo 1º da lei 10.835/2004, considerando apenas os critérios de nacionalidade, territorialidade e tempo de permanência, como se se quisesse (ou pudesse) fingir que as ordens social, jurídica e econômica brasileiras não operam outras distinções sobre os seus cidadãos?

No sentido de amainar essas inquietações, o socorro vem da teoria geral dos direitos fundamentais, a partir da análise do tratamento dispensado ao princípio da universalidade nesse âmbito.

Conforme explica José Joaquim Gomes Canotilho, no processo de fundamentalização dos direitos, o indivíduo, a pessoa, ocupa o centro da titularidade, de maneira que direitos fundamentais são, *prima facie*, direitos de todos. *Prima facie*, porque, quando a Constituição ou a lei (com a autorização constitucional) estabelece uma reserva de direitos, este princípio recebe algumas balizas, que não importam em violação.¹¹⁷

Segundo ele, um dos princípios estruturantes do regime geral dos direitos fundamentais é o princípio da igualdade, que não se restringe a ser um princípio de Estado de direito (igualdade perante a lei), consistindo também em princípio de Estado social (igualdade de oportunidades). No Estado social, do ponto de vista jurídico-constitucional, o relevo do princípio da igualdade se demonstra a partir da igualdade de oportunidades e condições reais de vida.¹¹⁸

Nesse contexto de Estado social, a igualdade não apenas funciona como fundamento antropológico-axiológico contra discriminações, objetivas ou subjetivas, mas, também, como princípio jurídico-constitucional relacionado à justiça social, sendo impositivo de compensação de desigualdade de oportunidades, voltado à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.¹¹⁹

Conforme leciona Jorge Reis Novais, as normas jusfundamentais que impõem ao Estado deveres de garantia aos particulares de bens econômicos, sociais e culturais fundamentais são as normas relativas aos direitos sociais, os quais apresentam duas comuns e decisivas características, quais sejam: (i) o objeto de proteção desses direitos é o acesso a bens de natureza econômica, social e cultural indispensáveis à vida digna; (ii) os bens protegidos por tais direitos são escassos e custosos, de maneira que os indivíduos só podem acessá-los se tiverem recursos financeiros suficientes, ou através das correspondentes prestações estatais.¹²⁰

Nessa perspectiva, considerando a escassez e o custo de tais bens, as normas constitucionais definidoras de direitos sociais impõem ao Estado tanto o dever de respeitar e

¹¹⁷CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. 6^a ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 554-555.

¹¹⁸CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. 6^a ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 567.

¹¹⁹CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. 6^a ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 567.

¹²⁰NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora S.A., 2010. p. 41.

proteger o acesso a tais bens por particulares que os possam conseguir através de meios próprios, como, ainda, o dever de realizar prestações fáticas voltadas à promoção do acesso a esses bens, caros e escassos, a quem não dispõe de recursos próprios para fazê-lo.¹²¹

Assim, a titularidade do direito a prestações estatais fáticas voltadas à promoção dos direitos sociais, pertence tão somente àqueles que delas necessitam para satisfazer a respectiva necessidade, de maneira que aqueles que podem acessá-los por meio de recursos próprios, embora sejam titulares do direito, não o são em relação às prestações materiais a ele referentes¹²², cabendo ao Estado, nesse contexto, o dever de respeitar e proteger o acesso autônomo.

Dessa forma, não há violação ao princípio da universalidade a consideração de determinadas diferenças definidoras de titularidade de direitos sociais com o intuito de promoção de igualdade material. O princípio da universalidade é compatível com a atribuição de direitos a determinadas categorias de pessoas em decorrência de circunstâncias e situações, permanentes ou transitórias, que venham a definir essa categorização¹²³, como, por exemplo, condições econômicas, circunstâncias físicas e mentais, ou vulnerabilidades em geral.

No que tange com a enunciação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, o dispositivo do artigo 6º já define algumas titularidades restritas, como, por exemplo, o direito à proteção à maternidade e à infância, e o direito à assistência aos desamparados. Nesses casos, a definição da titularidade é clara: mães, crianças e desamparados.¹²⁴ Em todo caso, todos os direitos sociais que compõem o rol do artigo 6º são assim considerados **na forma da Constituição**, ou seja, em consonância com seus princípios, fundamentos e objetivos, voltados à construção de uma sociedade fraterna e plural, pautada nos valores da justiça, da igualdade, do bem-estar e do desenvolvimento, como enuncia o Preâmbulo.

Assim, especificamente no que tange com o direito à renda de cidadania, um direito social, o princípio geral da universalidade atribui, *prima facie*, sua titularidade a todos. O *caput* do artigo 1º da Lei Federal nº 10.835/2004, define dois grupos de titulares: (i) brasileiros residentes no país, e; (ii) estrangeiros residentes no Brasil há mais de cinco anos.

¹²¹NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora S.A., 2010. p. 42.

¹²²DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 5ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2014. p. 79.

¹²³SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012. p. 189.

¹²⁴DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 5ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2014. p. 78-79.

Contudo, é o dispositivo do artigo 1º §1º que vai definir a titularidade da prestação estatal fática do direito fundamental social à renda de cidadania na primeira etapa de sua implementação, atendendo os princípios, fundamentos e objetivos da República, consoante a Constituição Federal de 1988, visando o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.835/2004, voltando-se à efetivação do direito à renda de cidadania, priorizou as camadas mais necessitadas da população de forma expressa a partir da dicção do artigo 1º §1º, o que foi materializado pela a instituição do Programa Bolsa Família no ano de 2004.

Dessa maneira, entende-se que a universalidade característica da renda básica mantém-se observada e atendida, através do dever estatal de prestação do direito àqueles que não podem acessá-lo com seus próprios recursos, bem como do dever estatal de respeito e proteção do acesso autônomo ao direito a todos aqueles que conseguem fazê-lo mediante recursos próprios – isso, sem perder de vista que dentre os objetivos fundamentais da República estão a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e o desenvolvimento nacional, a que se vocacionam a proteção, a garantia e as prestações materiais dos direitos sociais.

Dessa forma, antes de concluir este capítulo, cumpre uma análise do Programa Bolsa Família, ao longo dos seus dezessete anos de existência, não como um programa de transferência de renda com condicionalidades, mas como etapa de implementação do direito fundamental à renda de cidadania, considerando as características da renda básica, sendo elas, a periodicidade, o pagamento em espécie, o beneficiário individual, a universalidade e a incondicionalidade, conforme descritas no item 1.1 deste trabalho.

1.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O DESENHO E A OPERACIONALIZAÇÃO DA PRIMEIRA ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

Instituído por meio da Lei Federal nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) veio, dentre outras razões, para atender o dispositivo do artigo 1º §1º da Lei Federal nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, o qual determinou a implementação em etapas da Renda Básica de Cidadania no Brasil, ao critério do Poder Executivo, priorizando-se as

camadas mais necessitadas da população.

Como, anterior à publicação das leis mencionadas, o Brasil já realizava diferentes programas de transferência de renda com condicionalidades, o Programa Bolsa Família promoveu a unificação dos mesmos, de forma a otimizar e facilitar sua operacionalização.

Os programas antes existentes, e unificados pelo Bolsa Família, estão dispostos no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 10.836/2004, sendo eles, o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Bolsa Alimentação, e o Programa Auxílio-Gás. A unificação desses programas aglutinou também os procedimentos de gestão e execução, atribuindo-os ao encargo do Cadastramento Único (CadÚnico) do Governo Federal. A ação de unificação de programas e gestão acabou por promover a melhor focalização e aproveitamento dos programas em andamento, uma vez que, não raro, havia famílias beneficiárias de mais de um daqueles programas, enquanto outras, em semelhante situação de vulnerabilidade, eram excluídas de todos.¹²⁵

Esse programa focalizado de transferência direta de renda com condicionalidades tem como público alvo as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, critério que se estabelece a partir da renda *per capita* de cada família, considerando-se (i) extremamente pobre, a família cuja renda *per capita* seja de até R\$89,00 mensais; (ii) pobre, a família cuja renda *per capita* seja de R\$89,01 a R\$178,00 mensais, desde que tenha em sua composição crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.¹²⁶

O beneficiário do PBF é a família em situação de vulnerabilidade social e econômica, cuja elegibilidade se dá por meio de renda *per capita* autodeclarada. No Cadastro Único, perante seu município de residência, as informações devem ser prestadas pelo responsável pela unidade familiar, preferencialmente do sexo feminino, e maior de 16 (dezesseis) anos. O PBF está atrelado ao orçamento da União, a qual depende da informação dos municípios para realizar a estimativa do recurso financeiro a ser destinado para o desenvolvimento do programa naquela localidade. Por isso, a condição de família beneficiária não se adquire automaticamente por meio da inscrição, sendo necessária a disponibilidade de vagas para o programa em cada município.¹²⁷

¹²⁵ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação: Teoria Constitucional-Democrática e Políticas Públicas**. São Paulo: LTr, 2011. p. 87.

¹²⁶BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 29 jun. 2019.

¹²⁷SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990. Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 13 ago. 2019.

Atualmente, a cobertura do PBF atinge cerca de 14 milhões de famílias dentre os 60% mais pobres da população brasileira, sendo que, destes, os 20% mais pobres antes do ingresso no programa recebem cerca de 70% dos recursos a ele destinados.¹²⁸ A pobreza de que se trata é aquela desprovida das necessidades básicas de existência digna, de uma população destituída dos serviços públicos mínimos – situação que impede ou, no mínimo, compromete seriamente, a possibilidade de o sujeito fruir direitos básicos.¹²⁹

O desenho do PBF objetiva sua atuação em três frentes articuladas entre si, quais sejam: (i) a transferência direta de renda, como respiro imediato à situação de pobreza e miserabilidade, não sendo a utilização do recurso vinculada a qualquer fim específico; (ii) as condicionalidades, relativas ao acesso e utilização de serviços públicos de saúde e educação; (iii) a articulação com programas complementares.¹³⁰

Em relação ao primeiro eixo, a transferência direta de renda, o benefício total é composto por uma parte fixa e outra variável. O Benefício Básico, exclusivo para as famílias em extrema pobreza, atualmente consiste no montante de R\$89,00 (oitenta e nove reais). O Benefício Variável é destinado a todas as famílias beneficiárias que contam com gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 15 anos de idade em sua composição, no valor de R\$41,00 (quarenta e um reais), podendo-se acumular o máximo de cinco benefícios por família. O Benefício Variável Jovem destina-se às famílias beneficiárias que contam com adolescentes de 15 a 17 anos em sua composição, no valor de R\$48,00 (quarenta e oito reais), podendo-se acumular o máximo de dois benefícios por família. Ainda, há o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza, calculado caso a caso, destinado exclusivamente às famílias em situação de extrema pobreza que, mesmo após a percepção do benefício base e variáveis, permanecem abaixo da linha da pobreza.¹³¹

Assim, considerando os valores atuais, as famílias em situação de extrema pobreza

¹²⁸SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990. Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 13 ago. 2019.

¹²⁹REGO, Walquiria Domingues Leão. PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Ceará, n. 38. abr. 2013. p. 21-42. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Liberdade-dinherio-e-autonomia.pdf>. Acesso em: 15 ago 2019.

¹³⁰ROCHA, Sandoval Alves. **O Programa Bolsa Família: identidade, subjetividade e integração social em Maracanaú-CE.** São Leopoldo, RS, 2012, 143f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

¹³¹BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 29 jun. 2019.

podem receber até o limite de máximo de R\$372,00 (trezentos e setenta e dois reais) mensais, o qual pode abranger o Benefício Básico, o Benefício Variável, e o Benefício Variável Jovem. Podem, ainda, receber 1 (um) Benefício para a Superação da Extrema Pobreza.¹³² Estima-se que, por ano, cada família beneficiária receba, em média, o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), o que corresponde a cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto¹³³, sendo evidente a natureza complementar, e não substitutiva, da transferência de renda - o que pressupõe a capacidade produtiva dos beneficiários.¹³⁴

Ainda, no cenário da transferência de renda, dados mostram que o PBF repercute sobre a economia local, estimando-se que ocasione um efeito multiplicador: avaliou-se que o gasto adicional de 1% do PIB corresponde a um aumento de 1,78% na atividade econômica, quer dizer, o programa, que tem o custo relativamente baixo, contribui para o desenvolvimento econômico local, para além do reflexo direto sobre a família beneficiária.¹³⁵

No eixo das condicionalidades, o foco é o rompimento do ciclo intergeracional da miséria, através do acesso das famílias aos serviços públicos de saúde e educação, ou seja, através do investimento no capital humano, com vistas à ampliação das liberdades instrumentais e individuais e à expansão das capacidades. Trata-se das contrapartidas exigidas pelo Estado aos beneficiários, as quais condicionam sua permanência no programa. São elas: (a) a comprovação da frequência mínima de 85% à escola das crianças de 06 a 15 anos, e de 75% a adolescentes de 16 a 17 anos; (b) a comprovação do acompanhamento pré-natal às gestantes; (c) a comprovação do acompanhamento de crescimento e vacinação das crianças de 0 a 5 anos.¹³⁶

O terceiro eixo do PBF, sua articulação com programas complementares, objetiva o desenvolvimento econômico e social das famílias, por meio da potencialização e ampliação do conjunto capacitário dos beneficiários, com vistas a sua empregabilidade, educação e qualificação continuadas, sendo, neste eixo, necessária a ação contínua e integrada das três esferas federativas e da sociedade civil para a oferta de postos de trabalho, de capacitação, de

¹³²BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Bolsa Família**. 2019. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em 12 ago. 2019.

¹³³RIBEIRO, Felipe Garcia *et al.* **Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil**. **Estudos Econômicos**. São Paulo. v. 47, n. 4, p. 805-862, out-dez 2017.

¹³⁴PAIVA, Luis Henrique *et al.* Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.

¹³⁵NERI, Marcelo Côrtes *et al.* Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p.194-206.

¹³⁶BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria GM MDS 501/05.

linhas de crédito, de educação profissionalizante.¹³⁷

Sublinha-se que nenhum eixo se sobrepõe aos demais, ou é considerado mais importante que os demais. Os eixos de articulação que compõem o desenho do PBF são complementares e, portanto, devem ser desenvolvidos em conjunto para garantir o bom funcionamento do programa e seus bons resultados.

Apresentada a descrição do Programa Bolsa Família, as próximas linhas têm por proposta analisar sua estrutura no âmbito do direito à renda básica de cidadania, considerando-se as características atribuídas à renda básica (periodicidade, pagamento em espécie, beneficiário individual, universalidade e incondicionalidade) e as diretrizes de implementação do direito, conforme determinadas pela Lei Federal nº 10.835/2004. Para tanto, serão destacados e aprofundados os aspectos relativos à focalização, à imposição de condicionalidades, à forma de pagamento do benefício e sua periodicidade.

1.3.1 A Focalização do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é focalizado tendo como beneficiários as unidades familiares em situação de pobreza e extrema pobreza.

Seu mecanismo de focalização é desenvolvido a partir de quatro filtros: (i) a declaração de renda pela família, através do preenchimento do formulário do CadÚnico, ou sua atualização; (ii) a verificação dos dados declarados, a qual ocorre anteriormente ao aceite do pretendido beneficiário no programa, e que se dá por meio do cruzamento de dados com outros registros administrativos do governo federal; (iii) a verificação de disponibilidade de vaga¹³⁸, dentre a cota municipal¹³⁹, para a família pretendente do benefício; e, (iv) a publicação do nome do beneficiário na internet, por meio do Portal da Transparência, bem como em painel visível

¹³⁷ROCHA, Sandoval Alves. **O Programa Bolsa Família: identidade, subjetividade e integração social em Maracanaú-CE.** São Leopoldo, RS, 2012, 143f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

¹³⁸Para a operacionalização do PBF é necessário que os municípios informem à União a estimativa do número de famílias elegíveis ao programa naquela localidade, para que seja possível estimar o montante de recurso financeiro a ser destinado para a execução do programa e, como o PBF está atrelado ao orçamento, os municípios dispõem de cotas a serem preenchidas. SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990 - Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹³⁹Conforme determina a Portaria nº 341/MDS de 07 de outubro de 2008, a partir do dispositivo do parágrafo único do artigo 9º, diante de excedente municipal para o preenchimento das cotas, deverão ser priorizadas as famílias com menor renda mensal *per capita* e maior número de crianças e adolescentes de zero a dezessete anos.

na unidade local de assistência social onde o beneficiário se increveu.¹⁴⁰

Nesse aspecto, importa ressaltar que os 14 milhões de famílias beneficiárias do PBF constituem mais de um quinto da população brasileira, e que essa cobertura atingida gradualmente, desde sua instituição no ano de 2004, quando a cobertura do programa abrangia cerca de 6 milhões de famílias, saltando para aproximadamente 11 milhões de famílias em 2011 e, atingindo o patamar estável de 14 milhões de famílias em 2014, com algumas oscilações temporárias.¹⁴¹

Ainda quanto à focalização, sublinha-se que o critério de pobreza e extrema pobreza para a elegibilidade do beneficiário é considerado apenas para o ingresso, e não para a permanência: o programa conta com a regra de permanência¹⁴², que garante a continuidade da família na condição de beneficiária, pelo período de dois anos, desde que a renda familiar não exceda o patamar máximo de meio salário mínimo *per capita*.¹⁴³

À regra de permanência, soma-se a reversão do cancelamento do benefício, tendo sido este realizado de forma voluntária pelo beneficiário. Nesse caso, o beneficiário desistente pode retornar ao programa sem se submeter a nova seleção, desde que o desligamento haja ocorrido no prazo máximo de 36 (trinta e seis) meses.¹⁴⁴

Assim, a cobertura do PBF é significativa e contempla regras que possibilitam a permanência dos beneficiários até que atinjam a autosustentabilidade em acesso à renda, podendo permanecer no programa, ainda por dois anos, mesmo auferindo renda superior ao teto

¹⁴⁰SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990. - Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁴¹SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990. - Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁴²A Portaria MDS nº 555 de 11 de novembro de 2005 estabelece, em seu artigo 8º §3º, III, a, que após o período de 2 anos, acaso a renda familiar tenha aumentado ao patamar superior a meio salário mínimo *per capita*, o benefício deve ser cancelado. O prazo de 02 (dois) anos faz referência à periodicidade estabelecida para a atualização de dados familiares pelo CadÚnico.

¹⁴³SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990. - Disponível em: http://www.Ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁴⁴A Portaria MDS nº 555 de 11 de novembro de 2005 estabelece, em seu artigo 11 §5º que “A reversão de cancelamento de benefícios cancelados pelo motivo de desligamento voluntário poderá ser realizada pelos municípios ou pela Senarc dentro do prazo máximo de 36 (trinta e seis) meses, contados do dia em que ocorreu a ação de cancelamento”.

permitido para o ingresso até o limite de meio salário mínimo *per capita*, ou retomando à condição de beneficiário, dentro do período de três anos, acaso a sustentabilidade do acesso ao meio de subsistência seja, por alguma razão, frustrada.

Tais regras de permanência e reversão do cancelamento voluntário do benefício garantem o gozo do direito à renda, nos termos do artigo 1º §1º da Lei nº 10.835/2004, e contribuem, no âmbito da focalização, com a superação das limitações para a implementação da renda de cidadania impostas pelo artigo 1º §2º da lei em comento.

1.3.2 As Condisionalidades do Programa Bolsa Família

O desenho do Programa Bolsa Família contempla condisionalidades em saúde e educação, as quais devem ser cumpridas pelos seus beneficiários como contrapartida à percepção do benefício.¹⁴⁵

As condisionalidades em educação referem-se tão somente à frequência escolar, e apresentam variação de exigência de aproveitamento, sendo de 85% para crianças de 06 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, e de 75% para adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade. As condisionalidades em saúde abrangem: (i) o acompanhamento pré-natal e assistência ao puerpério de gestantes e nutrizes; (ii) atendimento ao calendário de vacinação e acompanhamento de crescimento e desenvolvimento de crianças até 07 (sete) anos de idade.¹⁴⁶

A temática da imposição de condisionalidades foi amplamente debatida por ocasião da instituição do programa. O debate colocava em pauta uma possível vulneração do princípio da cidadania, decorrente da obrigatoriedade do cumprimento de condições habilitadoras à fruição de um direito fundamental, sendo esse argumento contraposto por outro que defendia que as condisionalidades proporcionariam a condição cidadã, pois ocasionariam o aumento de demanda - e consequente acesso – de serviços públicos de saúde

¹⁴⁵O artigo 3º da Lei Federal nº 10.836/2004 assim dispõe: “A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condisionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”.

¹⁴⁶A regulação da gestão das condisionalidades do PBF está disposta pela Portaria MDS 251 de 12 de novembro de 2012, e as condisionalidades em si seguem especificadas pelo dispositivo do artigo 2º da referida Portaria MDS. A previsão legal das condisionalidades está na Lei Federal nº 10.386/2004 e no decreto regulamentador nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

e educação por uma parcela da população que se encontrava, até então, à margem da oferta.¹⁴⁷

Nesse sentido, o Governo Federal se posicionou pelas condicionalidades como um instrumento possibilitador do acesso das famílias beneficiárias do programa às políticas de saúde, educação e assistência social, e que a gestão e monitoramento dessas condicionalidades teriam por objetivo: (i) a identificação das vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias a esses direitos sociais; (ii) a melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas; e, (iii) o melhor direcionamento das ações do poder público na prestação dos direitos às famílias focalizadas.¹⁴⁸

À medida em que o Programa Bolsa Família foi se estabelecendo no cenário nacional, o debate em torno das condicionalidades arrefeceu, sendo reconhecido o potencial das mesmas como um importante e necessário instrumento para o rompimento do ciclo da miséria intergeracional e promoção de cidadania, ao passo em que ampliam o acesso a serviços sociais e, como uma possível consequência, à políticas de emprego e renda, como medidas de inserção social, devendo, portanto, ser verificadas através mecanismos consistentes de acompanhamento social das famílias.¹⁴⁹

Os dados mais atuais relativos à repercussão das condicionalidades da área da saúde demonstram resultados positivos na redução dos índices de mortalidade infantil e melhorias nas condições nutricionais das crianças na faixa etária abrangida pelas contrapartidas¹⁵⁰, bem como há também dados que demonstram o aumento do acesso dos irmãos mais velhos dessas crianças aos serviços de saúde e saúde psicossocial.¹⁵¹

Os dados das condicionalidades em saúde, considerando a atenção a gestantes e nutrizes, com acesso à atenção à saúde reprodutiva, também demonstram a redução do índice de fecundidade nas famílias beneficiárias que, no ano 2000 era de 4,6 filhos e, em 2010,

¹⁴⁷MONNERAT, Giselle Lavinas *et al.* Do Direito Incondicional à Condisionalidade do Direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, nov./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>. Acesso em 20. jul. 2020.

¹⁴⁸Portaria MDS 251 de 12 de novembro de 2012.

¹⁴⁹EMERIQUE, Lilian Balmant. Considerações sobre a orientação das políticas públicas de combate à pobreza na perspectiva de direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 198-213, janeiro/junho de 2013.

¹⁵⁰NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos *et al.* O Programa Bolsa Família e seus impactos sobre usuários: uma revisão sistemática da literatura. **Anais – CIDESP- II Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público.** Santa Catarina, ago. 2018. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/view/576>. Acesso em 25 jun. 2019.

¹⁵¹RIBEIRO, Felipe Garcia *et al.* Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. **Estudos Econômicos**. São Paulo. v. 47, n. 4, p. 805-862, out-dez 2017.

diminuía para 3,3 filhos.¹⁵²

No que tange com a condicionalidade em educação, os dados apontam apenas o bom aproveitamento, considerando-se a matrícula e a frequência, persistindo, contudo, a carência de estudos que demonstram a incidência da participação do PBF sobre o desempenho escolar e a qualidade do aprendizado.¹⁵³

Neste ponto, porém, é importante destacar o efeito reflexo da condicionalidade em educação na redução da violência, no sentido em que a frequência na escola eleva o nível educacional e possibilita o estabelecimento de vínculos de amizade dentro da escola, bem como reduz o tempo ocioso nas ruas, de forma a diminuir significativamente as oportunidades para comportamentos arriscados e relativos à criminalidade.¹⁵⁴ Tais dados decorrem de pesquisa bastante recente, publicada no ano de 2018, que analisou 5.507 municípios brasileiros, no período entre 2004 a 2012, e concluiu que os índices de homicídios e internação por violências diminuíram na medida em que a cobertura do PBF se expandia naquelas localidades.¹⁵⁵

No contexto em que se pretende romper o ciclo intergeracional da miséria, o acesso a direitos sociais é de extrema relevância na modificação do *habitus* primário¹⁵⁶ da família

¹⁵²ALVES, José Eustáquio Diniz. CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p.233-245.

¹⁵³NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos *et al.* O Programa Bolsa Família e seus impactos sobre usuários: uma revisão sistemática da literatura. **Anais – CIDESP- II Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público.** Santa Catarina, ago. 2018. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/view/576>. Acesso em 20 jul. 2020

¹⁵⁴NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos *et al.* O Programa Bolsa Família e seus impactos sobre usuários: uma revisão sistemática da literatura. **Anais – CIDESP- II Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público.** Santa Catarina, ago. 2018. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/view/576>. Acesso em 20 jul. 2020.

¹⁵⁵MACHADO, Daiane Borges *et al.* Conditional Cash Transfer Programme: Impact on homicide rates and hospitalisations from violence in Brazil. **Plos/One Journals.** 31 dez. 2018. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0208925>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁵⁶Jessé Souza constrói a concepção de *habitus* primário propondo a subdivisão da noção de *habitus* em Bourdieu, que o relaciona com a forma com que o sujeito percebe o mundo, e se percebe inserido nele. A partir dessa noção, Jessé Souza passa a explicar que a reprodução das carências e privilégios da classe no tempo se dá através da incorporação de um *habitus* primário, ou seja, da transmissão de uma dada economia emocional por meio da socialização familiar primária. Segundo ele, enquanto seres humanos, somos formados “pela imitação e incorporação pré-reflexiva e inconsciente daqueles que amamos e que cuidam de nós, ou seja, os nossos pais, ou quem exerce as mesmas funções”. Ele explica que, enquanto os filhos da classe média recebem, em casa e através do exemplo, estímulos de leitura, de imaginação, de autoestima e de desenvolvimento do pensamento prospectivo, os filhos dos trabalhadores manuais desqualificados, brincam, por exemplo, pela imitação decorrente da afetividade, com o carrinho de mão do pai servente de pedreiro, de maneira que assim, ao longo do tempo, é que se reproduzem as estruturas de cada classe. O *habitus* primário é também aquele que oferece as referências de valor diferencial dos seres humanos, para si e para fora de si mesmos, pois, mais que valores individuais historicamente adquiridos, o *habitus* primário constrói consensos sociais que, independente da vontade individual, estipulam o valor diferencial de cada sujeito, com base no que Jessé Souza chama de ética do desempenho. O

elegível à percepção do benefício. Nesse sentido, como uma política de enfrentamento direto à pobreza e à pobreza extrema, que tem como um dos vieses principais o acesso aos serviços públicos por meio do atendimento às condicionalidades, o programa favorece o empoderamento dos beneficiários a partir da sua inserção no contexto da cidadania que, por um lado, o torna visível ao Estado e, por outro e concomitantemente, desenvolve nesse beneficiário a noção de si próprio enquanto sujeito de direito, e a própria noção do direito a não ser pobre.¹⁵⁷

Pode-se indagar sobre a presença das condicionalidades no contexto da renda básica, que tem por uma das características a incondicionalidade. Todavia, nesse aspecto, é importante esclarecer que o caráter incondicionado da renda básica tem relação com a irrelevância da situação econômica do beneficiário, seja por auferir renda mediante trabalho, seja por perceber benefícios monetários advindos de outros programas sociais.

É a condição de verificação de renda para a percepção da renda básica o que é amplamente debatido e rebatido, haja vista a crença de que, diante da estipulação de um patamar máximo de renda para a habilitação à renda básica, o indivíduo perderia o estímulo a buscar e dedicar-se a qualquer ocupação remunerada. Assim, ao invés de o indivíduo ver ampliada sua liberdade de dedicar-se produtivamente ao que valoriza, a condicionalidade econômica o prenderia à armadilha do desemprego, mantendo-o na condição de pobreza, acaso assim se encontrasse.¹⁵⁸

Trocando em miúdos, esse argumento aduz que os cidadãos já envolvidos em atividades laborativas geradoras de renda poderiam deixar a produtividade funcional para acessar a quantia transferida a título de renda básica. Em defesa da incondicionalidade, esse argumento busca o reconhecimento de que o direito à renda básica independe das condições financeiras do sujeito, reafirmando-o como direito decorrente da condição de cidadania. Esse

poder legitimador da ética do desempenho é o que determina no que consiste o trabalho útil e produtivo, o sucesso em todas as suas possíveis dimensões, bem como o que se entende por reconhecimento social. Da mesma forma, esse poder legitimador pré estipula a posição dos indivíduos na luta diária no mundo capitalista contemporâneo por seus recursos escassos, sendo estes, de acordo com Jessé Souza, os capitais econômico, cultural e social de relações pessoais, cujo acesso e qualidade de acesso pré definem as oportunidades, privilégios e carências dos indivíduos ao longo da vida. SOUZA, Jessé. Raça ou Classe? Sobre a desigualdade brasileira. **Lua Nova. Centro de estudos de cultura contemporânea.** São Paulo. nº 65, ago.2005. p. 43-69. SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro.** Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p.95-97.

¹⁵⁷EMERIQUE, Lilian Balmant. Considerações sobre a orientação das políticas públicas de combate à pobreza na perspectiva de direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 198-213, janeiro/junho de 2013.

¹⁵⁸RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad.** Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 35-36.

argumento defende que o ato de auferir renda não deve retirar do sujeito a condição de titular do direito à renda básica.

Nesse caso, supondo a transferência em nenhum aspecto focalizada, o resultado objetivo passível de medição seria apenas o resultado renda, pois os outros resultados, como o aumento ou diminuição de oferta de trabalho, da vontade de permanecer no trabalho, da busca ao trabalho com mais ou menos afinco, ou seja, o incentivo (ou não) ao trabalho devido à transferência garantida de renda, dependeriam, tão somente, das escolhas individuais de cada cidadão.¹⁵⁹

Também, importa repetir que especificamente no caso do Brasil, a renda de cidadania é direito de todos os brasileiros aqui residentes e estrangeiros residentes há mais de cinco anos, e será implementada em escala, priorizando-se a população mais vulnerável social e economicamente, e em valor viável às condições orçamentárias e de desenvolvimento nacional, reafirmando-se que o processo de implementação desse direito, conforme determina a Lei Federal nº 10.835/2004, não viola preceitos constitucionais.

Na verdade, a condicionalidade de renda para a focalização do beneficiário da primeira etapa de implementação da renda de cidadania através do Programa Bolsa Família ocasionou crítica diferente, relacionada à definição de um teto de renda auferida autonomamente como parâmetro de elegibilidade do beneficiário.

Nesse contexto de limite máximo de renda para a inclusão do beneficiário no programa, surge um argumento segundo o qual a outorga do benefício monetário à família de baixa renda poderia causar a acomodação e distanciamento voluntário de seus membros das oportunidades de trabalho. É o chamado **efeito preguiça**, que acusa a transferência de renda de causar acomodação na situação de pobreza, de depreciar o capital humano dos pobres e reduzir a sua rede social. Contudo, especialmente no que tange com o PBF, não há constatação empírica que o sustente.¹⁶⁰

¹⁵⁹OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. SOARES, Sergei S. D. “Efeito Preguiça” em Programas de Transferência de Renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p.341-358.

¹⁶⁰As principais pesquisas sobre o Efeito Preguiça convergem no sentido de apontar que os programas de transferência direta de renda com condicionalidades são hábeis a diminuir o trabalho infantil. Apontam também a redução da oferta de trabalho das mulheres devido ao fato de que a percepção regular do benefício as possibilita maior atenção às necessidades dos filhos, fato este que, considerados os aspectos culturais da sociedade brasileira, não deve ser diretamente relacionado à transferência de renda como um desincentivo ao trabalho, mas, principalmente, ao papel da mulher enquanto dona de casa e mãe, substituindo o trabalho mercantil pelas atividades domésticas. Mais sobre o Efeito Preguiça consultar, dentre outros, BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. **Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: ANPEC, 2010. MARINHO, E. L. L.; MENDES, S. **Os impactos**

A alusão a tais argumentos de incondicionalidade de renda para o acesso à renda básica (o teto de renda predeterminado para o exercício do direito à renda desestimularia o sujeito de buscar condições melhores de vida), e o efeito preguiça (a condição de beneficiário da renda básica torna o sujeito preguiçoso para o trabalho e dependente do Estado) importa porque a presente análise contempla o PBF não apenas como um programa de transferência de renda com condicionalidades, mas, principalmente, como etapa de implementação do direito à renda de cidadania, à qual a incondicionalidade é também característica inerente.

No que tange com as condicionalidades do Programa Bolsa Família, os dados demonstram o potencial do Estado na redução da pobreza e das desigualdades quando cumpre sua responsabilidade com a promoção e prestação dos serviços públicos. Assim, as condicionalidades relativas ao acesso aos serviços públicos de saúde e educação são de enorme importância no contexto do desenvolvimento nacional, da redução das desigualdades sociais e regionais, e do combate à pobreza.

Tem-se, assim, que a imposição de condicionalidades visa ao desenvolvimento nacional, cuja condição deve ser observada para a definição do montante a ser transferido a título de renda básica, bem como para a progressividade de implementação do direito.

1.3.3 O Pagamento do Benefício e sua Periodicidade

Sendo o Programa Bolsa Família a fase inicial de efetivação do direito fundamental à renda básica de cidadania no Brasil, com abrangência nacional, dois outros aspectos merecem destaque: a periodicidade e o pagamento em espécie.

Quanto ao pagamento, como ponto de partida da descrição, destacam-se os valores: o PBF é composto por uma parcela fixa e outra variável, as quais consideram a situação da unidade familiar em relação à extrema pobreza, bem como a presença de adolescentes na composição da família. Assim, não é possível indicar um valor fixo e específico para determinar o montante do benefício.

das transferências de renda governamentais no mercado de trabalho brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011. OLIVEIRA, L. F. B; SOARES, S. S. D. **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). TEIXEIRA, C. G. **A heterogeneity analysis of the Bolsa Família Programme effect on men and women's work supply.** Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010 (Working Paper, n. 61). Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>. Acesso em 27. Dez. 2020. OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. SOARES, Sergei S. D. “Efeito Preguiça” em Programas de Transferência de Renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. p.341-358.

Embora o beneficiário do PBF seja a unidade familiar, quando do preenchimento de dados no CadÚnico, aponta-se a figura do Responsável Familiar (RF) que, para o atendimento das determinações da Lei Federal nº 10.836/2004, prefere-se seja a mulher, a mãe da família¹⁶¹, com o fito de ampliar a autonomia feminina no espaço doméstico e nas comunidades locais.¹⁶²

A Caixa Econômica Federal é o agente operador do PBF, responsável pela geração da folha de pagamento do programa, bem como pela efetivação do pagamento aos beneficiários e pelo Sistema de Gestão de Benefícios.¹⁶³

Ao ingressarem como beneficiárias, as famílias recebem o cartão magnético, o Cartão Bolsa Família, que é o principal meio de saque do benefício, cuja emissão se dá no nome do Responsável Familiar. O cartão é de uso pessoal e intransferível e, com ele, o beneficiário saca o valor integral do benefício, podendo acumular os montantes transferidos em até trêsmeses.¹⁶⁴

Ao benefício pago via saque eletrônico não foi determinada qualquer vinculação a sua aplicação. Tal possibilidade foi rejeitada já na formulação do programa, considerando-se inaceitável que o programa de transferência de renda com condicionalidades viesse a exteriorizar qualquer grau de desconfiança quanto ao uso que as famílias beneficiárias dariam ao recurso.¹⁶⁵ Ao invés disso, a formulação do PBF apostou na autonomia na lida com os recursos financeiros, a qual oferece aos beneficiários a possibilidade de planejar minimamente as suas vidas e de suas famílias.

No recorte social do público beneficiário do PBF, a transferência direta de renda, que é a vertente mais imediata e mais visível do programa, consiste, muitas das vezes, na primeira experiência de entrada regular de rendimentos¹⁶⁶, e tem o poder de repercutir diretamente na esfera da autonomia familiar, uma vez que o benefício consiste em recurso

¹⁶¹Lei Federal nº 10.836/2004, artigo 2º, §14: O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

¹⁶²BRASIL, MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (Senarc). **Manual de gestão do Programa Bolsa Família.** 3^a ed. atual., Brasília, 2018. p. 12.

¹⁶³BRASIL, MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (Senarc). **Manual de gestão do Programa Bolsa Família.** 3^a ed. atual., Brasília, 2018. p. 89.

¹⁶⁴BRASIL, MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (Senarc). **Manual de gestão do Programa Bolsa Família.** 3^a ed. atual., Brasília, 2018. p. 93-94.

¹⁶⁵SILVA, José Graziano da. TAVARES, Lucas. Sobre o Futuro do Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de. MODESTO, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios.** Brasília: Ipea, 2010. p. 257.

¹⁶⁶REGO, Walquiria Domingues Leão. PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Ceará, n. 38. abr. 2013. p. 21-42. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Liberdade-dinheiro-e-autonomia.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

livre, a ser aplicado pela família segundo seu juízo e necessidade.¹⁶⁷

Além disso, a autonomia quanto à utilização do recurso financeiro impulsiona um processo de autovalorização que tem como efeito a reavaliação do sujeito sobre o valor da sua força de trabalho, o que, mesmo que de forma singela, contribui para que ele não entregue seu trabalho por qualquer preço.¹⁶⁸

Nesse sentido, a concepção da transferência direta dos valores sem a determinação de como deve ser a sua aplicação possibilita a realização de uma das vantagens apontadas pela proposta da renda básica universal, que consiste na desmercantilização do trabalho e na ampliação das possibilidades de escolha, pelo indivíduo, em relação ao trabalho que deseja realizar.¹⁶⁹

No que tange com a periodicidade, os benefícios são pagos numa base regular mensal, seguindo um calendário nacional, definido anualmente, o qual estabelece as datas de pagamento de acordo com o último dígito do Número de Identificação Social (NIS) do Responsável Familiar, titular do cartão. O calendário determina a data inicial para o saque do benefício, que fica disponível pelo prazo de noventa dias a contar a partir daquela data inicial disposta. Após tal prazo, os benefícios não sacados retornam aos cofres públicos.¹⁷⁰

A periodicidade é característica da renda básica universal, disposta a Lei Federal nº 10.835/2004, que a base pode ser anual ou em parcelas mensais de igual valor.¹⁷¹

Assim, no âmbito do pagamento e periodicidade, o PBF se amolda com certa exatidão ao que preconiza a renda básica e a lei de implementação no Brasil, distanciando-se, apenas - porém não de forma prejudicial e com vistas à promoção da igualdade - no que concerne à composição do valor do benefício que, em certa medida, considera desigualdades havidas no interior do grupo dos beneficiários.

Dessa forma, tomando-se o PBF como primeira etapa de implementação da renda de cidadania no Brasil, tem-se uma ação bem-sucedida, tanto no que tange com o atendimento

¹⁶⁷BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 29 jun. 2019.

¹⁶⁸SANTIAGO, Homero. Dinheiro, Liberdade, Democracia (Conceitos do Bolsa Família). **Cadernos de Ética e Filosofia Política – USP**, São Paulo, n. 25, p. 166-189, 2015

¹⁶⁹RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad**. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007. p. 35-36.

¹⁷⁰BRASIL, MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (Senarc). **Manual de gestão do Programa Bolsa Família**. 3^a ed. atual., Brasília, 2018. p. 90.

¹⁷¹Lei Federal nº 10.835/2004, art. 1º: É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. §3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

aos preceitos da Lei Federal nº 10.835/2004, considerando a implementação escalonada que comporta a focalização, como no que tange com os resultados alcançados pelas ações do programa em si.

A primeira etapa da renda de cidadadia (o PBF) consiste em política pública muito ampla, que ultrapassa os limites da transferência de renda. Seu alcance, amparado pelo Estado social, atinge, concomitantemente, o campo da redistribuição das riquezas e do exercício da liberdade. Sua efetivação e seus resultados dependem da atuação estatal positiva, prestacional, responsável pela criação de condições de bem-estar para toda a população e pela criação de condições igualitárias de partida e de chegada. Seus impactos para a redução da pobreza extrema e ruptura do ciclo da pobreza intergeracional apenas não são melhores dado o modesto valor das transferências.¹⁷²

O alcance dessa primeira etapa demonstra que a justa distribuição dos recursos a que visa o direito fundamental social à renda básica ultrapassa critérios econômicos, sendo seu objetivo final que o titular se liberte da situação de opressão que lhe impõe a pobreza, que possa atuar com autonomia na sociedade e fazer escolhas responsáveis e conscientes sobre a vida que deseja levar e tem razões para valorizar.

O objetivo do direito fundamental à renda de cidadania é expandir a capacidade de atuação do titular sobre seu meio e sobre a própria vida. Parafraseando as já mencionadas palavras de Eduardo Suplicy, a efetivação do direito fundamental à renda básica é o que vai ampliar o grau de dignidade e liberdade real para todos os brasileiros, e impulsionar o País ao desenvolvimento que se mede para além dos indicativos econômicos, tema a ser explorado no próximo capítulo.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À RENDA DE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO

O primeiro capítulo deste trabalho apresentou a renda básica como é tratada por instituições internacionais, como a BIEN e a *Red Renta Básica*, bem como pelo contexto jurídico-político brasileiro, pós-Constituição de 1988 e pós a incidência da crise sanitária e

¹⁷²OSÓRIO, Rafael Guerreiro *et al.* **Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil.** Texto para discussão nº 1619. Brasília, Ipea. Maio, 2011. Mais sobre a focalização e os efeitos do PBF na erradicação da pobreza, ver: CAMPELLO, Teresa. NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília, Ipea, 2013.

econômica desencadeada pela pandemia COVID-19. Nesse contexto, mencionou a indefinição quanto à política de proteção e garantia de renda a ser mantida e/ou desenvolvida pelo Estado brasileiro, que instituiu o auxílio emergencial de forma temporária e, no período em que este trabalho esteve em construção, estudavam-se planos de finalização do Programa Bolsa Família, que seria, então, substituído por outra política de diferentes bases e fundamentos.

Ainda, foi através das linhas do primeiro capítulo que o presente trabalho demonstrou que a renda de cidadania consiste num direito fundamental, o que lhe garante proteção jusconstitucional diferenciada contra atos governamentais e a ação do constituinte derivado, no sentido de restringi-lo, limitá-lo ou suprimi-lo.

O primeiro capítulo igualmente demonstrou que o direito à renda de cidadania compõe o rol dos direitos fundamentais sociais, que impõem ao Estado o dever de prestações positivas no sentido de protegê-lo, viabilizar sua promoção, ou promovê-lo diretamente.

Além disso, o primeiro capítulo sinalizou a efetivação do direito fundamental social à renda básica como instrumental necessário à redução das desigualdades sociais e regionais, à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, as primeiras indicações de que o direito à renda de cidadania tem relação direta com as questões do desenvolvimento advêm, além do texto constitucional, das disposições da Lei Federal nº 10.835/2004 quando, (i) em seu artigo 1º §1º reconhece a necessidade de se priorizar, no processo de implementação do direito, as camadas mais necessitadas da população, e; (ii) em seu artigo 1º §2º determina que o valor da renda de cidadania deve garantir o mínimo necessário para alimentação, educação e saúde de cada pessoa, e atrela a definição deste valor ao grau de desenvolvimento do País e condições orçamentárias.

Assim, nesse país caracterizado pela enorme extensão territorial e desigualdades de todas as espécies, marcado pela situação de pobreza intergeracional, que parecia irreversível à data de publicação da Lei nº 10.835/2004, o Programa Bolsa Família, como primeira etapa de implementação do direito à renda de cidadania, foi desenhado e estruturado com a finalidade de enfrentar a situação de miserabilidade em que se encontravam milhões de famílias brasileiras, não apenas no que se relaciona à renda, mas, também no que tange com o acesso a serviços públicos, com vistas à inclusão social e ampliação de oportunidades de melhoria das condições de vida de seus beneficiários.

A primeira etapa de implementação com o Programa Bolsa Família e sua focalização

em famílias pobres e extremamente pobres, atendeu a determinação do dispositivo do artigo 1º §1º da Lei 10.835/2004, ao garantir não só a renda, mas, também o acesso a serviços públicos como *conditio sine qua non* para o exercício da cidadania. Isso deixa claro que importa ao contexto geral do direito à renda básica que as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema consigam alcançar o nível de autonomia econômica e de cidadania que as possibilite cuidar de si mesmas, atendendo desde suas necessidades mais básicas, como estar livre da fome, às mais complexas, como a participação ativa na esfera social e política.

Assim, pode-se inferir, por essa abordagem de implementação que considerou insuficiente a mera transferência de renda, que o grau de desenvolvimento do País, apontado no artigo 1º §2º da Lei 10.835/2004 como parâmetro para a definição do valor mínimo a ser atribuído à renda de cidadania, deve ser interpretado de forma ampla, não restritiva aos limites do desenvolvimento econômico.

Na concepção ampla de desenvolvimento, o desenvolvimento econômico e o social podem ser considerados em certa unidade ou, se entendidos como sistemas distintos, estabelecem relação interdependente entre eles, de maneira que, em suas essências, o desenvolvimento social reflete diretamente sobre o econômico, e o econômico, por sua vez, reflete sobre o social. Em resumo, pode-se dizer que desenvolvimento econômico é social e desenvolvimento social é econômico.¹⁷³

Para a renda de cidadania não importa o crescimento meramente econômico, mas o que se relaciona com a vida das pessoas, com o aumento da sua autonomia, e com a possibilidade de inclusão, interação e transformação do meio social onde se inserem.

Nesse viés, desenvolvimento tem relação direta com a vida das pessoas, a vida que podem levar, e com a verdadeira liberdade de realizar escolhas sobre a própria vida. Para além disso, e como consequência lógica, nessa concepção ampla, importa a interrelação que se estabelece entre o exercício da liberdade com a promoção do desenvolvimento sustentável global.

Assim, este capítulo se dedicará ao estudo do nexo entre a efetivação do direito fundamental à renda básica de cidadania e o desenvolvimento, no âmbito interno e no âmbito global da Agenda 2030, especialmente destacando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 1 e 10.

¹⁷³FOLLONI, André. A complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**. Osasco, n. 01, p. 63-91, jan./jun. 2014.

2.1 DESENVOLVIMENTO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998

Segundo André Folloni, no constitucionalismo brasileiro, ao tema do desenvolvimento foi dada incipiente importância a partir da Constituição de 1967 que, no geral, atrelava o conceito exclusivamente ao crescimento econômico. Conforme explica, foi apenas a partir da Constituição de 1988 que o tratamento dispensado ao desenvolvimento foi aprofundado e ampliado.¹⁷⁴

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira, introduziu na ordem jurídica pátria a centralidade da pessoa humana e seus direitos, sendo esta pautada na concepção contemporânea de direitos humanos, como um meio para o fortalecimento da democracia, para a superação do autoritarismo e para a construção de um futuro democrático e inclusivo. Para o restabelecimento e manutenção da democracia, a tutela dos direitos da pessoa é fundamental e pode ser vista tanto como um instrumento que possibilita a participação político-democrática que faz frente ao autoritarismo e seu legado, bem como a própria consequência dessa participação que, para ser efetiva, exige sujeitos dotados de garantias materiais, sociais e econômicas mínimas que os possibilite agir e formular suas vontades. Nesse sentido, pode-se inferir que a Constituição reconhece que à consolidação democrática subjaz o desenvolvimento humano, o empoderamento dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, sua inclusão social, bem como a inclusão das demandas dos grupos minoritários na pauta política hegemônica.¹⁷⁵

A constituição promulgada coadunou com a ordem internacional de fortalecimento dos direitos humanos, e avançou significativamente no reconhecimento e tutela dos direitos fundamentais, inclusive através da introdução de direitos humanos na ordem constitucional interna.¹⁷⁶

No âmbito dos direitos humanos, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, no ano de 1986, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, por meio da qual o

¹⁷⁴FOLLONI, André. A complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**. Osasco, n. 01, p. 63-91, jan./jun. 2014.

¹⁷⁵FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação**. São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 385.

¹⁷⁶FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação**. São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 386-387.

desenvolvimento alcançou seu ápice normativo e se consolidou como um direito humano.¹⁷⁷ Tal fato ocasionou o rompimento da ótica economicista praticamente exclusiva com que o tema desenvolvimento era abordado, abrindo-se espaço para que também as necessidades humanas fossem consideradas e integradas na concepção.¹⁷⁸

Já no preâmbulo, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento amplia a concepção meramente econômica do termo, e reconhece o desenvolvimento como

processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes; [...].¹⁷⁹

Ainda, a Declaração reconhece a pessoa humana como o sujeito central do processo de desenvolvimento, como seu principal participante e beneficiário. Nesse sentido, confirma o direito ao desenvolvimento como direito humano inalienável, ao mesmo tempo, baseado e decorrente da promoção igualitária de oportunidades para o desenvolvimento, a todos os indivíduos que compõem as nações.¹⁸⁰

Enquanto um reconhecido direito humano, o direito ao desenvolvimento guarda relação com a ordem internacional, e faz de cada ser humano, sem exceção, seu titular, independente de vinculação com qualquer ordem nacional interna. Nesse espaço, sua vocação é universalista, supranacional, e volta-se à pretensão de respeito à pessoa humana. Não raro, direitos humanos constituem matriz para os direitos fundamentais, reconhecidos e consagrados pela ordem jurídica dos Estados nacionais. Assim, passam a se relacionar, de forma concreta, com as posições básicas da pessoa, de acordo com o tratamento e extensão (proteção,

¹⁷⁷ Melina Girardi Fachin destaca que, embora a adoção da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento tenha ocorrido no ano de 1986, a temática já se fazia presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, especialmente em seus artigos 22, 26 e 29, bem como em documentos seguintes, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo artigo primeiro, comum a ambos os pactos, consolidou, dentro do direito à autodeterminação dos povos, o seu livre desenvolvimento econômico, social e cultural. FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação.** São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 142-144.

¹⁷⁸ FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação.** São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 139-143.

¹⁷⁹ ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

¹⁸⁰ ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

mecanismo de implementação, grau de efetividade) que o direito recebe nos limites estatais.¹⁸¹

Embora o Estado brasileiro seja signatário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, bem como de demais documentos internacionais que o contemplam, não se extrai, *prima facie*, da literalidade do texto constitucional de 1988, o direito fundamental ao desenvolvimento, sendo, necessário o olhar abrangente sobre o todo constituinte para alcançar a extensão do tema.

Nesse sentido, conforme Melina Girardi Fachin,

No caso brasileiro, o processo de desenvolvimento constitucionalmente previsto funda-se no conjunto das decisões políticas fundamentais a (re)configurar a realidade histórica concreta, que desde há muito carrega consigo a marca do subdesenvolvimento. Essa reconfiguração contém em si o princípio da realização do desenvolvimento humano, todavia, essa perspectiva não foi explicitada *prima facie* pela literalidade constitucional. Resta, portanto, dar sentido ao processo de desenvolvimento nacional como removedor das fontes de privação de liberdades dos seres humanos, permitindo-lhes engajar no processo de alargamento de suas potencialidades, e assegurando-lhes, nessa passagem, espaço inclusivo de ordem formal e material.¹⁸²

O desenvolvimento surge no Preâmbulo da Constituição de 1988, como um dos valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista, e como um dos compromissos do Estado Democrático. Após, recebe *status* de Objetivo da República Federativa do Brasil, compondo o rol do dispositivo do artigo 3º e, bem como o fazem os demais objetivos, oferece as bases para as prestações positivas do Estado, voltadas à concretização da democracia e da prática da dignidade da pessoa humana.¹⁸³

Embora separados em incisos diferentes, os objetivos expressos pelo artigo 3º da Constituição de 1988 são interconectados, de maneira que o êxito ou prejuízo em qualquer um deles reflete diretamente sobre os outros. São eles: (I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (II) garantir o desenvolvimento nacional; (III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Eles expressam uma avaliação prévia da realidade social que se quer transformada: (i)

¹⁸¹MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2011. p. 166-167.

¹⁸²FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação**. São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 413.

¹⁸³SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 108.

a sociedade brasileira não é livre, nem justa, nem solidária; (ii) existem desigualdades regionais, sociais e econômicas; (iii) os índices de pobreza e marginalização são elevados; (iv) existem preconceitos de raça, sexo, idade, religião e um caminho a se percorrer até a consagração do pluralismo, derivando dessa avaliação os compromissos estabelecidos pelo Estado com a implementação e prosseguimento paulatino de políticas transformativas.¹⁸⁴

Segundo Adriana da Costa Ricardo Schier, tais objetivos consistem em proposta para o futuro, traduzindo as opções políticas do constituinte originário, as quais:

(...) orientam o Estado brasileiro em direção à construção de um país em que seja assegurado o desenvolvimento nacional (art. 3º, II) para todos os cidadãos, na perspectiva holística que vinha sendo adotada, já naquele momento, na esfera internacional.¹⁸⁵

Para tanto, impõe-se ao Estado a obrigação de implementar políticas públicas hábeis a traduzir esse pacote de obrigações econômicas, sociais, políticas e culturais em desenvolvimento nacional, o qual vai decorrer da repercussão de tais políticas na dimensão subjetiva do indivíduo e sua consequente reprodução no âmbito social de forma abrangente.¹⁸⁶

Nesse sentido, pode-se sustentar o desenvolvimento nacional como um direito fundamental, materialmente integrante da Constituição, nos termos do seu artigo 5º §2º, tanto em virtude da ratificação de tratados internacionais pelo Brasil (PIDCP, PIDESC, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, dentre outros), quanto em decorrência do regime e dos princípios por ela adotados.

Melina Girardi Fachin explica que o direito ao desenvolvimento se perfaz por meio da realização de determinados componentes que se somam, dentre os quais, destaca: a inclusão social, a participação política democrática, a sustentabilidade, a assunção de responsabilidades pelo Estado nacional e em cooperação internacional.¹⁸⁷

¹⁸⁴FOLLONI, André. A complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**. Osasco, n. 01, p. 63-91, jan./jun. 2014.

¹⁸⁵SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito Administrativo Social em prol da realização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs). **Direito Administrativo, Políticas Públicas e Estado Sustentável**. Curitiba, Ed. Íthala, 2020. p. 9-28.

¹⁸⁶FOLLONI, André. A complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**. Osasco, n. 01, p. 63-91, jan./jun. 2014.

¹⁸⁷FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação**. São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 135.

Em sua perspectiva, o componente da inclusão social coaduna com a justiça social, inserindo no debate os grupos vulneráveis e excluídos que, tradicionalmente, não acessam o viés econômico do desenvolvimento. A atuação política se destaca, dada a centralidade da participação democrática na realização da dignidade. Já o componente da sustentabilidade tem o viés de integrar e equilibrar as relações entre o ser humano e o meio ambiente. Por fim, mas sem a intenção de exaurir o tema, a autora destaca a importância da atuação estatal na efetivação de ações voltadas à realização transparente e paulatina do desenvolvimento, sendo imprescindível a somatória de esforços entre o Estado nacional e o plano global.¹⁸⁸

À soma disso, embora os componentes destacados invariavelmente impliquem na organização e implementação de ações estatais, a autora indica o reflexo da realização desse conjunto de obrigações por parte do poder público sobre as subjetividades, destacando que o desenvolvimento possui uma dimensão extrínseca e outra intrínseca. Conforme explica,

Extrinsecamente, o desenvolvimento desvela-se no campo estatal e social que demanda refundação do marco estatal e de suas funções para a busca do desenvolvimento coletivo não meramente econômico. Por outro lado, o desenvolvimento também se presentifica no campo intrínseco da delimitação individual dos projetos de definição e expansão das liberdades substanciais a partir da emancipação de cada um dos seus titulares.¹⁸⁹

Nessa mesma esteira, Adriana da Costa Ricardo Schier sustenta que o direito ao desenvolvimento impõe ao poder público o dever de garantir a cada cidadão possibilidades de fruição de uma vida digna, promovendo ações efetivas voltadas à redução das desigualdades, possibilitando, a cada um, a expansão de suas capacidades e o direito de escolher a vida que quer viver.¹⁹⁰

Conforme explica a autora, o direito fundamental ao desenvolvimento nacional

[...] garante a cada cidadão o direito de escolher a vida que gostaria de ter, confere a cada indivíduo a liberdade de definir como irá viver, impondo ao Estado, e à sociedade, o dever de permitir a todas as pessoas, desta e das próximas gerações, a

¹⁸⁸FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação.** São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 135-136.

¹⁸⁹FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação.** São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 442.

¹⁹⁰SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito Administrativo Social em prol da realização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs). **Direito Administrativo, Políticas Públicas e Estado Sustentável.** Curitiba, Ed. Íthala, 2020. p. 9-28.

expansão de suas capacidades, em um ambiente de plena participação política, retomando sempre o ideário de Amartya Sen.¹⁹¹

Assim, a próxima seção do trabalho se dedicará à abordagem do ideário de Amartya Sen para o desenvolvimento, qual seja, o Desenvolvimento como Liberdade, e buscará, na articulação dos conceitos envolvidos, demonstrar a conexão e integração entre o direito fundamental à renda básica de cidadania, expansão das liberdades e desenvolvimento sustentável.

2.2 O DIREITO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Comparado aos séculos anteriores, o século XX foi palco de notáveis modificações nas esferas social, política e econômica em termos mundiais, tendo estabelecido a prevalência do modelo democrático e participativo de organização política, do discurso de direitos humanos e da aproximação entre os povos. No entanto, persistem problemas antigos, que não foram superados, como a pobreza, a miséria, as privações sociais e políticas, a opressão, a violação de liberdades políticas elementares, a negligência diante da demanda de grupos minoritários e do estabelecimento de sua condição de agente. No contexto mundial, esses problemas antigos convivem com problemas novos, tanto em países ricos quanto em países pobres.¹⁹²

O cerne do processo de desenvolvimento consiste na superação desses problemas, por meio do reconhecimento de que desenvolvimento tem relação direta com a vida das pessoas, a vida que podem levar e a verdadeira liberdade de realizar escolhas sobre a própria vida. A eliminação de privações, que impedem e limitam as oportunidades e as escolhas das pessoas, deve figurar como comprometimento social maior no processo de desenvolvimento, uma vez que a condição de agente dos indivíduos, sua identificação enquanto atores ativos de mudança, ao invés de recebedores passivos de benefícios, é essencial para a superação das

¹⁹¹SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito Administrativo Social em prol da realização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs). **Direito Administrativo, Políticas Públicas e Estado Sustentável**. Curitiba, Ed. Íthala, 2020. p. 9-28.

¹⁹²SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 09.

privações nos contextos individual e social.¹⁹³

Amartya Sen sustenta que o aumento ou melhoramento de bens, com o crescimento do PIB e das rendas individuais, consiste em meio para expandir as liberdades reais que as pessoas desfrutam. Dito de outra forma, a expansão de recursos tem caráter instrumental na diminuição ou eliminação das privações que impedem e limitam oportunidades e escolhas. Conforme explica, o valor dos bens deve ser aferido pelo impacto que causam nas vidas e liberdades das pessoas. Dessa forma, um bem não tem importância, senão quando considerado como um meio que leva a fins reais, a reais possibilidades das pessoas realizarem o que têm motivos para valorizar.¹⁹⁴

Nessa perspectiva, a pobreza não está diretamente ligada à privação de bens, e nem se resolve exclusivamente por meio do aumento desses bens. A pobreza se relaciona à privação de liberdades básicas, que impede que a pessoa seja plenamente capaz de cuidar de si mesma, atuar sobre a própria vida e sobre o meio onde está inserida.

Segundo elucida,

A posição de uma pessoa num ordenamento social pode ser julgada por duas perspectivas diferentes, que são (1) a realização de fato conseguida, e (2) a liberdade para realizar. A realização liga-se ao que *conseguimos* fazer ou alcançar, e a liberdade, à *oportunidade* real que temos para fazer ou alcançar aquilo que valorizamos.¹⁹⁵ (grifos originais)

Para Amartya Sen, a extensão da desigualdade real de oportunidades não pode ser deduzida diretamente da desigualdade de rendas, pois esta, por si, não é hábil a demonstrar tudo o que o indivíduo pode ou não realizar, uma vez que este poder ou habilidade de realização não depende somente das rendas, mas de diversas outras circunstâncias físicas, ambientais, sociais, dentre outras.¹⁹⁶

Na sua lição,

Para ilustrar de modo simples, a extensão da privação comparativa de uma pessoa fisicamente deficiente frente a outras não pode ser adequadamente julgada considerando-se sua renda, pois a pessoa pode estar em grande desvantagem para

¹⁹³SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 09 -11.

¹⁹⁴SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada.** Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record, 2001, p. 69 -.

¹⁹⁵SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada.** Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record, 2001, p. 69.

¹⁹⁶SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada.** Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record, 2001. p. 71.

converter a renda em realizações que valoriza. O problema não surge apenas do fato de que renda é somente um meio para fins a que na realidade visamos, mas (1) da existência de *outros* meios importantes, e (2) de variações interpessoais na *relação* entre meios e nossos vários fins. (grifos originais).¹⁹⁷

Dessa maneira, o uso que pode ser atribuído a um dado pacote de rendas ou mercadorias está atrelado a diversas variáveis, que Amartya Sen designa por **circunstâncias contingentes**, tanto de ordem social quanto de ordem pessoal.¹⁹⁸

Dessas circunstâncias contingentes, capazes de afetar a renda real, o bem-estar e as liberdades das pessoas, Amartya Sen identifica cinco, quais sejam; (1) as **heterogeneidades pessoais**: relativas às características físicas, incapacidades físicas, doenças, idade e sexo; (2) as **diversidades ambientais**: relacionadas a condições climáticas em geral; (3) as **variações no clima social**: relativas ao acesso e qualidade de serviços públicos de educação e saúde, bem como ao índice de criminalidade em determinada localidade; (4) as **diferenças de perspectivas relativas**: referentes a padrões de comportamento decorrentes de convenções e costumes; (5) a **distribuição na família**: relacionada à maneira como as rendas e bens primários são compartilhados no âmbito familiar.¹⁹⁹

As circunstâncias contingentes têm reflexo direto nas necessidades reais das pessoas, e na maneira como elas obtêm e utilizam seu pacote de renda e bens primários – o que faz, por exemplo, que duas pessoas que recebam o mesmo salário mensal, tenham a renda real diferente, se tiverem diferente número de filhos, se morarem em locais diferentes, se tiverem costumes diferentes ou possibilidades físicas diferentes.

Dessa maneira, bens e recursos não são, por si só, meios adequados à indicação da liberdade que uma pessoa desfruta. A análise da liberdade real de uma pessoa para realizar isso ou ser aquilo não deve ficar restrita aos bens ou recursos de que a pessoa disponha, mas, deve considerar a conversão desses bens em realizações e em liberdade para realizar.²⁰⁰

Por tal razão, na perspectiva de Amartya Sen, a maximização da renda ou da riqueza é critério insuficiente para avaliar o desenvolvimento, que deve, sobretudo, estar relacionado à real possibilidade de seres sociais mais completos, hábeis a exercerem suas volições

¹⁹⁷SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record, 2001. p. 60.

¹⁹⁸SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 98.

¹⁹⁹SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.99-100.

²⁰⁰SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record, 2001. p. 75.

enquanto interagem e influenciam seu meio social, e hábeis a desfrutarem a vida de forma rica e desimpedida.²⁰¹

Conforme explica,

O desenvolvimento tem que estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e com as liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para realizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo²⁰²

É de se perceber que, nesse contexto, a pobreza não é indicada somente pela falta de recursos, mas, principalmente, pela real garantia (ou falta dela) de exercer as liberdades, tanto instrumentais quanto substantivas.

Conforme classifica Amartya Sen, instrumentais são as liberdades que possibilitam a liberdade global que as pessoas têm de viver da forma como valorizam, das quais destaca: (1) **liberdades políticas**, que incluem os direitos políticos relacionados à democracia, como a liberdade de escolha e de fiscalização dos dirigentes políticos, a liberdade de expressão e participação política, a liberdade de imprensa; (2) **facilidades econômicas**, que se relacionam ao acesso à renda e ao mercado, com o propósito de consumo, produção, troca e crédito; (3) **oportunidades sociais**, relacionadas à ampliação do capital humano, por meio da educação e da saúde; (4) **garantias de transparência**, inibidoras da corrupção, relacionadas à sinceridade, à clareza e à confiança nas relações, e; (5) a **segurança protetora**, que impede que as pessoas sejam relegadas à miséria, à fome e à morte.²⁰³

Individuais ou substantivas, por sua vez, são as liberdades relacionadas à expansão do potencial que a pessoa tem de cuidar de si mesma e, ao mesmo tempo, de influenciar e atuar no mundo, correspondendo às capacidades básicas de estar livre da fome e da subnutrição, da morbidez evitável, da morte prematura, e de se desenvolver enquanto sujeito integral no âmbito cognitivo, social e político.²⁰⁴

É a interrelação entre a expansão das liberdades instrumentais e substantivas o que

²⁰¹SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 28-29.

²⁰²SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 28-29.

²⁰³SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 58-60.

²⁰⁴SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 55.

confere ao indivíduo sua **condição de agente**, possibilitando que ele ou ela aja sobre seu meio e ocasione mudanças a partir de seus valores e objetivos; que faz dele ou dela um membro do público, indivíduo ativo e participante das relações sociais, econômicas e políticas.²⁰⁵

Fato importante a destacar, nesta concepção de desenvolvimento, é que no exercício de sua condição de agente, os objetivos do indivíduo podem ou não se relacionar com o bem-estar. Amartya Sen distingue a liberdade da condição de agente da liberdade de bem-estar, sendo que a primeira se relaciona diretamente à efetiva liberdade de fazer acontecer as realizações que a pessoa valoriza, em termos gerais, e; a segunda, se refere à liberdade que a pessoa efetivamente desfruta para realizar coisas constitutivas do seu bem-estar.²⁰⁶

Amartya Sen considera a condição de agente como essencial ao desenvolvimento, uma vez que possibilita a motivação, o envolvimento e o autoconhecimento da própria pessoa dentro do processo - o exercício da condição de agente impede que a responsabilidade individual sobre o desenvolvimento seja substituída pela responsabilidade estatal ou institucional.²⁰⁷

Em sua concepção, liberdade e responsabilidade caminham juntas, são uma via de mão dupla, que há uma diferença entre pujar as escolhas de uma pessoa e proporcioná-la oportunidades de realizar decisões substantivas e que, diante dessas oportunidades de decidir, a pessoa deverá, antes, refletir, o que traz para o processo a responsabilidade e o comprometimento individuais.²⁰⁸

Assim sendo, nessa concepção, o desenvolvimento guarda relação com a efetiva possibilidade que as pessoas têm de realizarem escolhas sobre a própria vida e de produzirem e alcançarem aquilo que valorizam, A verdadeira oportunidade de desenvolverem a autonomia e a autodeterminação, e se tornarem agentes livres e sustentáveis, é essencial.

Segundo Amartya Sen,

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições

²⁰⁵SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 33-34.

²⁰⁶SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record. 2001. p. 104.

²⁰⁷SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 361-362.

²⁰⁸SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 361-362.

habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.²⁰⁹

É importante reafirmar que, na concepção de desenvolvimento ora estudada, a renda é um fator de suma importância, condição indispensável ao desenvolvimento, uma vez que serve de meio para a expansão das liberdades. O que se faz é deslocar o foco para caracterização da renda enquanto um instrumento viabilizador de desenvolvimento, ao invés de tomá-la como objetivo único e primordial do processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, o papel da renda é possibilitar o aumento do potencial de uma pessoa em relação a sua produtividade, sendo provável, inclusive, que esse aumento de potencial de realização ocasione, em consequência, o aumento da renda que a pessoa pode auferir autonomamente. Contudo, a redução da pobreza de renda não pode ser considerada o único objetivo do combate à pobreza. Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, é a privação de capacidades básicas o que caracteriza a pobreza, embora a falta ou insuficiência de renda seja uma das circunstâncias que podem ocasionar tal privação.²¹⁰

No espaço da liberdade, a renda desempenha um papel instrumental que, para que seja melhor compreendido, outros dois importantes conceitos desse espaço devem ser abordados. Primeiro, o conceito **funcionamentos**; após, o conceito **capacidades**.

Os funcionamentos, segundo Amartya Sen, se relacionam às várias coisas que a pessoa pode considerar valioso realizar ou ter.²¹¹ São constitutivos da própria pessoa, e podem variar, desde o mais básico, como estar saudável e bem nutrido, até as realizações mais complexas, como o autorreconhecimento e o autorespeito. Em sua concepção,

Viver pode ser visto como consistindo num conjunto de funcionamentos interrelacionados, que compreendem estados e ações. A realização de uma pessoa pode ser concebida, sob esse aspecto, como vetor de seus funcionamentos.²¹²

Assim, como funcionamentos elementares individualmente considerados, pode-se apresentar como exemplos, estar livre de doenças que podem ser evitadas, estar em boa saúde,

²⁰⁹SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.17-18.

²¹⁰SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.120-125.

²¹¹SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.104-105.

²¹²SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record. 2001. p. 79.

estar nutrido adequadamente, estar protegido contra a morte prematura. Como funcionamentos complexos, participar da vida comunitária, política e econômica, reconhecer-se como sujeito dotado de dignidade, ter autorrespeito.

O conceito de capacidade, por sua vez, designa as possíveis combinações dentre os funcionamentos que uma pessoa pode realmente realizar. Nesse sentido, enquanto a realização é um vetor de funcionamentos, o conceito de capacidade faz referência a um conjunto desses vetores que reflete a liberdade da pessoa para viver um ou outro tipo de vida.²¹³

Conforme explica,

Tal como o assim chamado “conjunto orçamentário” no espaço de mercadorias representa a liberdade de uma pessoa para comprar pacotes de mercadorias, o “conjunto capacitário” reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis. (grifos originais)²¹⁴

Essa perspectiva das capacidades importa, ao passo em que aborda a concepção de pobreza de maneira multimensional, quer dizer, amplia a noção de que pobreza se relaciona exclusivamente à privação de renda, e demonstra que a análise de renda, por si, não é suficiente para indicar o grau de liberdade que as pessoas desfrutam, e que as possibilita viver a vida que têm razões para valorizar.

É de se ressaltar, no entanto, que a concepção de pobreza como privação de liberdades inclui a noção de pobreza enquanto baixo nível de renda, sendo a interrelação entre elas indissolúvel, haja vista ser a renda um meio imprescindível para a obtenção e desenvolvimento de capacidades, o que, por sua vez, (reafirmando-se o que já foi dito) pode ter como consequência, a ampliação do poder individual para auferir renda.²¹⁵

Quando, no Brasil, o direito fundamental à renda de cidadania tem como diretrizes de efetivação a instituição escalonada, priorizando-se a camada mais pobre da população, observando-se os índices de desenvolvimento e orçamento do país, e o faz por meio da instituição de uma política pública arquitetada no modelo de transferência direta de renda com condicionalidades voltadas ao acesso a serviços públicos e acompanhamento de assistência social, verifica-se a articulação entre a proteção e promoção da renda e a ampliação do conjunto

²¹³SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record. 2001. p. 80.

²¹⁴SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record. 2001. p. 80.

²¹⁵SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.123-124.

capacitário, com vistas ao empoderamento do sujeito beneficiário. A lei que institui a forma de implementação da renda de cidadania, bem como a lei que a segue e institui o Programa Bolsa Família, atrelam a efetivação do direito social à renda básica à redução das desigualdades no espaço da liberdade.

Tendo sempre como base de análise as leis federais nº 10.835/2004 e 10.836/2004, é possível verificar que ambas objetivam diminuir os efeitos das circunstâncias contingentes capazes de afetar o conjunto capacitário e a liberdade real das pessoas e, por consequência, desenvolver no sujeito beneficiário a condição de agente. Esse é o assunto específico do tópico seguinte.

2.2.1 Integrando as Circunstâncias Contingentes para ampliar as Liberdades

Pelo menos quatro, das cinco circunstâncias contingentes apresentadas por Amartya Sen, são consideradas e trabalhadas de forma interconectada para a efetivação do direito à renda básica de cidadania por meio da estrutura do Programa Bolsa Família.

Focando-se exclusivamente em heterogeneidades pessoais, a Lei Federal nº 10.835/2004 determina que, para a primeira etapa de implementação da Renda de Cidadania, as camadas mais necessitadas da população sejam privilegiadas. Assim, dentro deste recorte, a Lei Federal nº 10.836/2004, que àquela segue, focaliza o Programa Bolsa Família em famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.

Nesse âmbito, duas especificidades são consideradas na busca da promoção de igualdade. Uma se relaciona com a existência de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes na família, o que acarreta desdobramentos quanto às condicionalidades em saúde e educação, bem como repercute sobre a composição do benefício final, que passa a agregar o Benefício Variável (relativo a gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 15 anos na composição familiar), e/ou o Benefício Variável Jovem (relativo à existência de adolescentes entre 15 e 17 anos na composição familiar). A outra diversidade se relaciona a famílias que, mesmo após a percepção de todas as parcelas possíveis na formação do benefício final, ainda permanecem abaixo da linha da pobreza, para quem foi criado e é atribuído o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza.

Passando-se à análise articulada, destacam-se as heterogeneidades pessoais, as variações no clima social, as diferenças de perspectivas relativas, e distribuição na família.

De forma explícita, o artigo 2º §14 da Lei Federal nº 10.836/2004 determina que o

pagamento dos benefícios que compõem o PBF sejam realizados preferencialmente à mulher, sendo esta eleita pela lei como Responsável Familiar, se assim for possível, com o objetivo de contribuir com a ampliação da autonomia feminina, como um meio de superação da dominação de gênero.²¹⁶

Nesse sentido, o benefício pago às mulheres objetiva ampliar sua possibilidade de cuidar dos filhos e prover-lhes as necessidades básicas, fazendo com que ela se invista no papel de provedora familiar, e seja considerada com maior respeitabilidade por si e pelos demais membros da família. Essa perspectiva destaca o reconhecimento do acesso ao dinheiro (renda) como fonte de autonomia e como possível meio de libertação da dominação de gênero. Nada obstante, importa considerar que as raízes e demais implicações das relações de gênero na sociedade brasileira não são exclusivamente pautadas em critérios de dominação econômica.²¹⁷

Ainda no que tange com as mulheres, como outra importante frente do PBF para integrar as circunstâncias contingentes, pode-se indicar as condicionalidades em saúde e saúde psicossocial. Pode-se atribuir ao acesso a esses serviços públicos à anteriormente mencionada redução do índice de fecundidade das famílias beneficiárias, caindo de 4,6 filhos no ano 2000 para 3,3 filhos em 2010.

Nesse sentido, a proteção do Estado e as condições de cidadania ofertadas pela transferência de renda combinada ao efetivo acesso e utilização dos serviços públicos de saúde e educação ajudaram na transição da fecundidade, através da conscientização, do incremento

²¹⁶BRASIL. MDS/SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.** 3^a ed. atual. Brasília, 2018. p. 13.

²¹⁷Pesquisas a respeito da repercussão do Programa Bolsa Família sobre o empoderamento feminino demonstram que a submissão da mulher possui raízes sociais, culturais, e desdobramentos políticos que se reproduzem ao longo da história das famílias e da sociedade em si, naturalizando o papel de sujeição que desempenha em relação aos homens de sua família, com reflexos em relação aos homens em geral. Nesse sentido, as pesquisas indicam que o benefício garante à mulher o poder de compra, o poder de decisão sobre como os recursos serão aplicados, mas não é possível apontar, como resultado direto desse fato, que as mulheres se percebam mais independentes ou mais respeitáveis no ambiente familiar. De modo geral, o desejo das mulheres sobre os resultados do acesso ao benefício tem relação com a melhoria da qualidade de vida de suas famílias, aceitando e sustentando o papel de cuidadoras, mantendo e reproduzindo as relações de gênero. Mais sobre Programa Bolsa Família e Relações de Gênero: RÊGO, Walquíria Domingues Leão. PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Ceará, n. 38. abr. 2013. p. 21-42. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Liberdade-dinheiro-e-autonomia.pdf>. Acesso em: 15 ago 2019. CECCHIN, Hareli Fernanda Garcia. PARENTE, Temis Gomes. Diversas Vozes, Muitos Dilemas: Discutindo o Programa Bolsa Família a partir das Questões de Gênero e Empoderamento. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 16, n. 43, abr/jun 2018. p. 322-352. SILVA, Maisa Miralva. **A concepção da política de assistência social e sua efetivação em municípios goianos: o novo jargão e o conservadorismo renitente**. Brasília, 2012. 455f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília.

da escolaridade e do acompanhamento pré-natal e acesso à saúde reprodutiva.²¹⁸

De acordo com Amartya Sen,

[...] são as mulheres jovens que sofrem o maior desgaste com as frequentes gestações e com a criação dos filhos, e tudo o que aumentar o poder decisório das mulheres jovens e a atenção que seus interesses recebem tende, em geral, a evitar as gestações muito frequentes. [...] As influências que contribuem para a emancipação feminina (incluindo a alfabetização e o emprego das mulheres) efetivamente fazem muita diferença para as taxas de fecundidade.²¹⁹

As condicionalidades, contrapartidas para a manutenção da condição de beneficiário, são os investimentos diretos no capital humano, com vistas à modificação do *habitus* primário e efetivo rompimento do ciclo intergeracional da miséria.²²⁰ Combinadas ao acesso à renda, consistem em ferramentas imprescindíveis à ampliação das liberdades instrumentais e individuais e à expansão das capacidades.

O não exercício das condicionalidades acarreta consequências gradativas, quais sejam, a advertência, a suspensão e o desligamento definitivo do programa. Contudo, esse não cumprimento é considerado pelo Ministério da Cidadania como um sinal de forte vulnerabilidade familiar, o que a coloca em situação de atendimento e assistência prioritárias pela rede de assistência social.²²¹

Outra importante finalidade das condicionalidades é instrumentalizar o poder público para o monitoramento e acesso dos serviços públicos, tornando possível a identificação de desafios relativos à oferta, sejam eles quantitativos ou qualitativos.²²² Por meio da gestão das condicionalidades é possível ao poder público mapear a situação da oferta de serviços, identificar as áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica e, a partir do diagnóstico obtido, implementar ações específicas voltadas à conformação das necessidades, principalmente através das políticas sociais.²²³

²¹⁸ALVES, José Eustáquio Diniz. CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p.233-245.

²¹⁹SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 253.

²²⁰BRASIL. MDS/SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 3^a ed. atual. Brasília, 2018. p. 13.

²²¹BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 29 jun. 2019.

²²²BRASIL. MDS/SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 3^a ed. atual. Brasília, 2018. p. 103.

²²³BRASIL. MDS/SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 3^a ed. atual. Brasília, 2018. p. 104.

Como se percebe, a política pública instituída para a primeira fase de implementação do direito à renda de cidadania no Brasil foi construída especificamente para erradicar a pobreza, consideradas suas várias dimensões, e empoderar e ampliar o conjunto capacitário de seus beneficiários através de ações que conformam circunstâncias contingentes, as quais, em geral, cerceiam a liberdade das pessoas de realizarem escolhas sobre a vida que querem levar.

O PBF, como política de efetivação do direito à renda de cidadania no enfrentamento da pobreza e pobreza extrema, atua sobre o empoderamento do beneficiário, que vai se autoconstruindo e se autorreconhecendo como sujeito de direitos, por meio da experiência de uma melhoria de vida que, por mais incipiente que possa parecer, permite que o indivíduo experimente novas possibilidades e amplie seus horizontes para novas exigências libertárias.²²⁴

De forma geral, a política instituída para atuar no contexto de efetivação do direito à renda básica de cidadania propicia a expansão das liberdades de seus beneficiários, considerando, pelo menos, três das liberdades instrumentais conforme apresentadas por Amartya Sen: (i) facilidades econômicas; (ii) a liberdade relativa a oportunidades sociais e; (iii) a liberdade relativa à segurança protetora. Contudo, o exercício destas pode guiar ao exercício das outras liberdades, sendo exatamente esse o resultado esperado.

Por meio da análise da política instituída, é possível verificar que a efetivação do direito à renda básica de cidadania atua sobre o fortalecimento da dignidade subjetiva e autorreconhecimento do seu beneficiário, promovendo oportunidades reais de inserção social e autodeterminação pessoal, sendo hábil, a médio e longo prazo, a contribuir efetivamente para o rompimento do círculo vicioso da pobreza, caracterizado pela quase total ausência de possibilidades de escolha sobre a vida que se quer levar e tem razões para valorizar, e; ao mesmo tempo, a tornar possível a reprodução de condições dignas de vida para a presente e futuras gerações, por meio da reestruturação do *habitus* primário.

Assim, como de cada vida bem-sucedida a sociedade, como um todo, se beneficia, a possibilidade de ampliação de liberdades tem como resultado a construção de indivíduos mais completos, hábeis a expressar suas vontades e atuar de forma consciente e responsável

²²⁴REGO, Walquiria Domingues Leão. PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Ceará, n. 38. abr. 2013. p. 21-42. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Liberdade-dinheiro-e-autonomia.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

sobre a própria vida e sobre o contexto social no qual se inserem.

A concepção de desenvolvimento que permeia o direito à renda de cidadania tem a perspectiva da liberdade, a partir da expansão das capacidades. Seu objetivo é que o beneficiário se liberte da situação de opressão que lhe impõe a pobreza, e possa realizar sua condição de agente, como membro do público e participante das ações econômicas, sociais e políticas, como quem age e ocasiona mudanças, segundo seus próprios valores e objetivos, atuando de forma autônoma e responsável sobre a própria vida e sobre seu meio.

Essa seção buscou demonstrar a relação de simbiose estabelecida entre o direito à renda básica de cidadania e o direito ao desenvolvimento, tomando-se por base a perspectiva do desenvolvimento como liberdade. Antes, porém, na seção dedicada exclusivamente ao desenvolvimento, o trabalho destacou que sua promoção impõe obrigações ao poder público no âmbito interno e na esfera da cooperação internacional.

Assim, desmonstrado o liame entre renda básica e desenvolvimento, resta analisá-lo também no cenário do Desenvolvimento Sustentável Global.

2.3 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL GLOBAL

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento conclama os Estados à efetiva cooperação internacional. Conforme dispõe o texto declaracional, aos Estados compete criar condições nacionais e internacionais de realização do direito ao desenvolvimento (art. 3º §1º), sendo que, para tanto, têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar a concretização do desenvolvimento, eliminando obstáculos que o venham a impedir (art. 3º §3º). Os Estados têm o dever de formular políticas internacionais que facilitem o desenvolvimento, atuando de forma permanente (art. 4º), e devem assegurar o pleno exercício e o fortalecimento do direito ao desenvolvimento por meio da formulação, adoção e implementação de políticas públicas em níveis nacional e internacional (art. 10).

Com vistas a fomentar esse ambiente de comprometimento global, a Organização das Nações Unidas (ONU), no processo de avaliação e readequação dos então chamados Objetivos do Milênio, agenda que vigorou de 2000 a 2015, instituiu, no ano de 2015, nova agenda a ser cumprida pelos próximos quinze anos, os chamados **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**, ou **Agenda 2030**.

Esse plano de ação intitulado **Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, construído a partir do legado dos Objetivos do Milênio, compõe-se de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas²²⁵, tendo como plano de fundo o reconhecimento de que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, consiste no maior desafio global e, ao mesmo tempo, em condição indeclinável para o desenvolvimento sustentável.²²⁶

A Agenda 2030 atua em cinco frentes, muitas vezes de forma simultânea, e todas as vezes de forma interconectada. São elas: (i) as pessoas; (ii) o planeta; (iii) a prosperidade; (iv) a paz; (v) a parceria.²²⁷

Segundo explica Adriana da Costa Ricardo Schier, mencionado documento tem fundamento no direito humano ao desenvolvimento, e traduz a necessidade de construção de um mundo inclusivo, um mundo em que ninguém seja deixado para trás – o imperativo ético da Agenda 2030.²²⁸ Assim, a Agenda 2030 perfaz um plano de ação global a ser realizado, de forma conjunta e cooperativa pelos governos, sociedades, empresas, academia e por todas as pessoas, cada qual com suas responsabilidades.²²⁹

No que se refere à internalização dos ODS pelos Estados nacionais, a ONU incentiva que, ao implementar os objetivos, cada país leve em consideração suas realidades e prioridades, para que possam definir quais estratégias adotar na implementação da Agenda, mantendo-se, contudo, nesse processo, a magnitude e a abrangência da Agenda global.²³⁰

Especificamente no que tange com o Brasil, vale destacar a importância e liderança do país nas negociações que formaram a Agenda 2030. O Itamaraty, através do Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Articulação Nacional, desempenhou papel

²²⁵Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável perfazem o eixo central da Agenda 2030, e oferecem as linhas gerais para as ações voltadas ao desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica e ambiental. As metas, por sua vez, indicam as formas e os meios para a realização do ODS ao qual se relacionam. IPEA. **Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Metas Brasileiras.** 2018. p. 13. Disponível em: <http://www.Ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em 13 jan.2021.

²²⁶ONU BRASIL. **17 Objetivos Para Transformar Nosso Mundo.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 27 jan. 2020.

²²⁷ONU BRASIL. **17 Objetivos Para Transformar Nosso Mundo.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 27 jan. 2020.

²²⁸SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito Administrativo Social em prol da realização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs). **Direito Administrativo, Políticas Públicas e Estado Sustentável**. Curitiba, Ed. Íthala, 2020. p. 9-28.

²²⁹GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **IV Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

²³⁰IPEA. **Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Metas Brasileiras.** 2018. p. 13. Disponível em: <http://www.Ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em 13 jan.2021.

fomentador dos debates que resultaram tanto no compromisso assumido pelos 193 países quanto na criação de um mecanismo interno de governança de ODS, o que se fez através da instituição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), por meio do decreto nº 8892, já no ano de 2016. A CNODS²³¹ visava à adequação das metas globais à realidade brasileira, e à definição de indicadores para acompanhar o seu cumprimento.²³²

Desde a participação na formulação da Agenda 2030, o Brasil vem enfrentando graves instabilidades políticas, tendo, no período, vivenciado um processo de *impeachment* e substancial modificação no que tange com o cenário desenvolvimentista - os resultados apresentados no ano de 2019 pelo Brasil na implementação e garantia do desenvolvimento sustentável apontaram retrocesso ao invés de avanços.²³³

Num panorama em que o Estado brasileiro já se movia na contramão do desenvolvimento nacional sustentável, o Brasil, assim como os demais países, sofreu os efeitos da pandemia de COVID-19, a qual evidenciou, com ainda mais clareza, o cenário de

²³¹O governo Bolsonaro extinguiu a CNODS, e basicamente colocou uma pedra sobre as propostas de adequação dos ODS, para sua efetiva e eficaz implementação na realidade brasileira, bem como sobre os indicadores da situação de cumprimento dos ODS no país. Não apenas: estima-se que outros 500 órgãos colegiados, que haviam sido instituídos pelo governo federal por instrumento jurídico diverso da lei formal, tenham sido extintos pelo governo Bolsonaro, todos por meio do decreto nº 10.179 de 18 de dezembro de 2019, o qual ficou conhecido como o revogaço. O revogaço foi um verdadeiro atentado à participação cidadã na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas no país, dentre as quais as direcionadas à implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Frontalmente contrariou o espírito que permeia a Constituição Federal e a Agenda 2030, colocando o Brasil na contramão do que esse mesmo Estado havia defendido na conformação do pacto que firmou junto aos outros 192 países. GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **IV Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

²³²IPEA. **Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Metas Brasileiras.** 2018. p. 13. Disponível em: <http://www.Ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em 13 jan.2021.

²³³Segundo o Relatório Luz 2019, publicado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, a situação do Brasil apontava violações em curso a direitos sociais, ambientais e econômicos no período analisado, e já apresentava números preocupantes: eram (a) 15 milhões de pessoas na extrema pobreza e 55 milhões de pobres; (b) 34 milhões de pessoas sem acesso à água tratada, mais de 100 milhões sem coleta de esgoto e quase 600 mil domicílios sem energia elétrica; e, (c) 13 milhões de pessoas em situação de desemprego persistente. No cenário entre 2018 e 2019, foi possível verificar que diversos fatores atuaram juntos, ocasionando aquela situação e dificultando a redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento sustentável: o desemprego crescente, a política de austeridade fiscal instaurada (principalmente com a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual incidiu - e continua incidindo - pesadamente sobre os gastos primários da União, de onde se originam os recursos para as principais atuações na área social), bem como as reformas trabalhista e previdenciária realizadas entre os anos de 2017 e 2018, e a opção do governo por interromper a política de recuperação do valor real do salário mínimo, a qual vinha sendo desenvolvida pelos governos anteriores nos 25 anos que antecederam esse período. GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **III Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2019. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf. Acesso em 01 ago. 2020.

precariedade e desigualdade já imposto, e cada vez mais crescente na realidade brasileira.²³⁴ Assim, diante da desafiadora cena nacional, para que o Brasil retome a direção do Desenvolvimento Sustentável, especialistas da área social e economistas fortemente indicam a implementação e ampliação de políticas de garantia de renda básica como medida redistributiva de combate à pobreza e às desigualdades.²³⁵

No panorama internacional, a rápida disseminação do coronavírus e a alta taxa de letalidade da doença desafiaram os governos a tomarem medidas urgentes, voltadas à proteção e manutenção da vida humana e também da vida econômica privada e estatal. A circunstância da pandemia tornou-se combustível para o debate sobre a viabilidade e funcionalidade socioeconômica das políticas de renda básica, o qual já se desenvolvia, ainda que modestamente, devido ao aumento da desigualdade e da automação, apontada como razão principal da modificação do mercado de trabalho e precarização de contratos trabalhistas.²³⁶

Retomando à Agenda 2030, cabe salientar que é nessa aura de pandemia e seus desafios que irá se desenvolver a **Década da Ação**: movimento lançado em 2019 pelos líderes globais, cuja finalidade é impulsionar e acelerar a implementação dos ODS no mundo todo, nos dez anos restantes para o termo do compromisso global. Bem verdade que, quando o movimento foi lançado, o mundo ainda não fazia ideia do que estava por vir – a pandemia surpreendeu, e vem desafiando o processo de desenvolvimento sustentável em suas cinco frentes: as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e a parceria.

É nesse contexto que se somam vozes na defesa da instituição de políticas voltadas à efetivação do direito à renda básica de cidadania, consideradas uma contribuição para

²³⁴Em 2019, o desemprego atingiu a marca de 11,9% da população economicamente ativa, e a informalidade chegou a 41,1% das trabalhadoras e trabalhadores. 1,5 milhões de famílias que tiveram seu ingresso aprovado para o Programa Bolsa Família deixaram de ser incorporadas, já no contexto da pandemia. A extrema pobreza aumentou 6,6%: estima-se que, em 2019, aproximadamente 4,5 milhões de crianças entre zero e catorze anos viviam em extrema pobreza. Entre 2014 e 2019, a renda do trabalho da metade mais pobre da população caiu 17,1% e a renda do 1% mais rico subiu 10,11%. A renda da classe média caiu 4,16%. A despeito dos dados, a proporção de recursos gerados internamente e aplicados em programas de redução da pobreza tem se mantido estável desde 2016, totalizando em 2019, apenas, 1,26% do orçamento da União. GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **IV Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

²³⁵GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **IV Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

²³⁶FOLHA DE SÃO PAULO. **Debate sobre Renda Básica deixa de ser Utopia e mobiliza Economistas.** 30 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/debate-sobre-renda-basica-deixa-de-ser-utopia-e-mobiliza-economistas.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2021.

amenizar crises e permitir os movimentos de restauração econômica, social, política, ambiental e cultural, sem deixar ninguém para trás - tema que passa a tratar, destacando-se os ODS 1 e 10.

2.3.1 Erradicação da Pobreza, Redução das Desigualdades: A Efetivação do Direito Fundamental à Renda Básica de Cidadania como Instrumental a favor da Implementação dos ODS 1 e 10

Para iniciar este tópico, relembra-se que, no âmbito do desenvolvimento como liberdade, a renda desempenha papel facilitador em direção à ampliação das liberdades. Como uma consequência, na construção da condição de agente, a efetivação do direito fundamental à renda básica de cidadania pode ser apontada, de forma geral, como condição inafastável para o alcance de resultados satisfatórios no âmbito do desenvolvimento que permeia a Agenda 2030, qual seja, o de concepção abrangente que visa o incremento do bem-estar global, nos vieses econômico, social, ambiental, cultural e político, bem como a justa distribuição dos benefícios resultantes desse processo.

Considerada a amplitude da funcionalidade da renda de cidadania no contexto do desenvolvimento sustentável, será dado destaque, neste item, à relação que pode se estabelecer entre a efetivação do direito à renda e os ODS 1 e 10, os quais se propõem, respectivamente, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades.

A Agenda 2030 reconhece na erradicação da pobreza multidimensional o maior desafio global para o desenvolvimento sustentável. Na mesma esteira, aponta que a desigualdade de renda e a distribuição da riqueza dentro dos países consistem no principal fator limitador de liberdades, atingindo especialmente a população em condição de vulnerabilidade. Nesse sentido, ambos os ODS 1 e 10 requerem soluções estratégicas e, entre eles integradas, para o enfrentamento a que se propõem.²³⁷

Das metas estabelecidas para o ODS 1 e para o ODS 10 é possível verificar, claramente, sua conexão com a implementação de políticas que venham a efetivar o direito à renda básica de cidadania:

²³⁷PLATAFORMA AGENDA 2030. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/1/>. Acesso em 13 jan. 2021.

ODS1

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, **atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia;**

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, **que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões**, de acordo com as definições nacionais;

1.3 Implementar, em nível nacional, **medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos**, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, **tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade** e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;

1.5 Até 2030, **construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade** destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e **desastres econômicos, sociais e ambientais;**

[...]

ODS 10

10.1 Até 2030, progressivamente **alcançar e sustentar o crescimento da renda** dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional;

10.2 Até 2030, **empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos**, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra;

10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito;

10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade;

[...]²³⁸ (grifamos)

Das metas destacadas, verifica-se que o enfrentamento conjunto, proposto por meio dos ODS 1 e 10, dirige-se frontalmente às vulnerabilidades socioeconômicas, e enseja a implementação de medidas reais que venham a incluir a população desprovida de recursos econômicos e oportunidades básicas no contexto da proteção social e de renda.

Nesse sentido, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) defende que a transferência permanente da renda básica de cidadania deve alcançar, além das pessoas em situação de pobreza, também as camadas da população vulneráveis ao risco de cair na pobreza. Segundo a CEPAL, o modelo do desenvolvimento sustentável deve ser consolidado por meio de um novo pacto social e fiscal, através da implementação de políticas universais, redistributivas e solidárias, pautadas em direitos, principalmente, no direito básico à

²³⁸ONU BRASIL. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em 13 jan. 2021.

sobrevivência.²³⁹

É de se destacar que o processo de desenvolvimento sustentável inclui a expansão das tecnologias e do acesso a elas, sendo considerada, no âmbito das metas do ODS 1, uma das formas de expansão do conjunto capacitário dos indivíduos. Nada obstante, é também de se destacar a crescente automação dos processos industriais, que vem reduzindo os postos de trabalho humano, ou mesmo os substituindo por trabalho robô. Nesse contexto, a garantia da renda básica de cidadania ecoa como conformadora das consequências advindas desse processo, e encontra adeptos inclusive entre os grandes empresários do Vale do Silício, onde a instituição da renda básica é considerada uma forma de compensação para o desemprego advindo da automação.²⁴⁰

Entretanto, salienta-se que o papel da renda básica de cidadania é, para o desenvolvimento sustentável, muito mais funcional que uma resposta ou compensação ao desvanecimento do trabalho remunerado diante das inovações tecnológicas. As políticas de efetivação do direito à renda básica se inserem no âmbito das políticas públicas que fazem frente à desigualdade multidimensional que acompanha o capitalismo. Nesse sentido, podem e devem atuar no campo do desemprego crescente e persistente, mas, igualmente, no campo das pessoas, dos trabalhos não reconhecidos e não remunerados, dos trabalhos não formais, dos trabalhos social e afetivo, que também contribuem para a produção de riqueza nas sociedades capitalistas.²⁴¹ A renda básica, nessa perspectiva, não deve consistir numa espécie de indenização direta para os efeitos danosos do capitalismo predatório, mas na distribuição das riquezas geradas no âmbito do capitalismo, cuja função pode ser também a garantia do direito de sobrevivência das pessoas diante das modificações laborais, econômicas, sociais, culturais e políticas que podem advir da conjuntura do capital.

Nesse cenário, o sistema de proteção social fundada no trabalho institucionalizado, assalariado, regulado deve ser repensado, por ser insuficiente. A atualidade comporta uma realidade laboral que se perfaz mediante trabalhos alternativos, flexíveis, autônomos,

²³⁹CEPAL. **CEPAL propõe avançar em direção a uma renda básica que ajude a população mais vulnerável a superar os efeitos do coronavírus.** 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-propoe-avancar-direcao-renda-basica-que-ajude-populacao-mais-vulneravel-superar-os>. Acesso em 13 jan. 2021.

²⁴⁰FOLHA DE SÃO PAULO. **Por causa de robôs, ideia de renda básica universal ganha adeptos.** 17 fev. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/02/por-causa-de-robos-ideia-de-renda-basica-universal-ganha-mais-adeptos.shtml> Acesso em 14 jan. 2021.

²⁴¹BRIA, Francesca. **A Renda Básica na Economia dos Robôs.** Publicado originalmente no Le Monde Diplomatique. Traduzido por Tiago Madeira para a Revista Movimento. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/12/renda-basica-economia-robos/>. Acesso em 14 jan. 2021.

intermitentes, de maneira que um sistema de proteção social destinado apenas aos trabalhadores institucionalizados e assalariados deixa desguarnecida uma gama de outros trabalhadores, e contribui para o aumento das desigualdades socioeconômicas e encrudecimento da pobreza.²⁴²

Nesse sentido, Tatiana Ferro defende que as políticas de renda básica são, em sua essência, um tipo de proteção social que não passa pelo emprego. Constituem a realização do direito da pessoa, não sendo vinculadas ao estatuto do emprego ou contrato de trabalho. Estão relacionadas à garantia de condições reais de exercício das liberdades, a partir da equalização do acesso aos frutos do desenvolvimento econômico, majoritariamente apropriado pelo capital.²⁴³

Assim, as políticas voltadas à efetivação do direito à renda de cidadania não devem se restringir ao papel de segurança social aos trabalhadores institucionalizados, nem ao papel de curativo para os cortes causados na cena laboral neoliberal pelo processo de automação. De forma muito mais ampla, tais políticas podem tornar real a distribuição de dividendos da produtividade a todas as pessoas, não importando se decorrente da força de trabalho humano ou artificial, de forma a contribuir para o desenvolvimento inteligente, inclusivo e sustentável.²⁴⁴

Com o advento da crise pandêmica no ano de 2020, as desigualdades e vulnerabilidades regionais de grandes grupos populacionais foram exarcebadas e, para enfrentar os impactos causados pela crise, medidas de curto e longo prazo, com vistas ao sustento das famílias foram, e continuam sendo necessárias. A transferência de renda imediata e temporária foi considerada medida imprescindível. Contudo, no longo prazo, há que se prevenir que o aumento da desigualdade assuma um custo alto para os governos, considerando-se a propensão a conflitos sociais que a instabilidade socioeconômica pode ocasionar.²⁴⁵

Para evitar esse efeito colateral, o subsecretário-geral das Nações Unidas e o diretor regional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na Ásia e no Pacífico, Kanni Wignaraja, defende a renda básica universal como mecanismo indispensável à proteção da

²⁴²ROQUE, Tatiana. **Renda Básica: a economia a favor da vida.** [Entrevista concedida a] Coemergência Podcast. 25 jun. 2020. Disponível em: Spotify. Acesso em: 14 jan. 2021.

²⁴³ROQUE, Tatiana. **Renda Básica: a economia a favor da vida.** [Entrevista concedida a] Coemergência Podcast. 25 jun. 2020. Disponível em: Spotify. Acesso em: 14 jan. 2021.

²⁴⁴BRIA, Francesca. **A Renda Básica na Economia dos Robôs.** Publicado originalmente no *Le Monde Diplomatique*. Traduzido por Tiago Madeira para a *Revista Movimento*. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/12/renda-basica-economia-robos/>. Acesso em 14 jan. 2021.

²⁴⁵REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **Os Argumentos a Favor de uma Renda Básica Universal.** 24 jul. 2020. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/os-argumentos-a-favor-de-uma-renda-basica-universal/>. Acesso em 13 jan. 2021.

estabilidade social, vocacionado a reequilibrar as desigualdades pré-existentes à crise pandêmica e/ou por ela instauradas e aprofundadas.

Para Rede Brasileira de Renda Básica, o acesso à renda consiste num direito que se tornou ainda mais nítido no contexto da pandemia e da estagnação econômica, cujos efeitos tendem a atingir muito mais os mais vulneráveis. Nesse contexto, a instituição de uma política permanente de garantia de acesso à renda contribuiria para a recuperação econômica, mantendo o consumo de bens e serviços ativo. Assim, apoiaria a manutenção dos postos de trabalho, e aliviaria as desigualdades aprofundadas na sociedade, principalmente no que tange com o mercado de trabalho, cujas estruturas foram sacudidas pelos efeitos da pandemia.²⁴⁶

Nessa linha, tanto no cenário do coronavírus quanto fora dele, a efetivação do direito fundamental à renda básica de cidadania figura como instrumento eficaz para a prática dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável voltados à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades.

As metas estipuladas para esses objetivos, anteriormente destacadas, podem ser atingidas por meio da formulação, implementação e ampliação de políticas públicas de garantia de renda básica, as quais podem, no mínimo: (i) manter as pessoas fora da linha da pobreza; (ii) abrigar mais pessoas sob o manto do sistema de proteção social; (iii) garantir oportunidades de inserção social, através das relações mercadológicas. A realização do direito fundamental à renda básica de cidadania é capaz de criar condições para o estabelecimento de uma sociedade inclusiva e igualitária, cumprindo com o imperativo ético de não deixar ninguém para trás.

No capítulo 1 do presente trabalho, dedicou-se seção específica para destacar o desenho, a estruturação e alguns resultados do Programa Bolsa Família – a primeira etapa de implementação da renda básica de cidadania no Brasil. Aquela seção pode ser considerada um prelúdio do que se pretende para o próximo capítulo. Dadas as indicações de eficiência das políticas de renda básica de cidadania no cenário do desenvolvimento sustentável global, importavê-las em ação, a partir de experiências de comunidades políticas que já introduziram a renda de cidadania em seus territórios, verificando os modelos implementados e sua repercussão na vida das pessoas.

²⁴⁶REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **A Renda Básica pode evitar o colapso econômico gerado pelo coronavírus.** Texto para discussão 1 – 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/alefo/Downloads/2020%20-%20001%20-%20A%20RENDA%20B%C3%81SICA%20PODE%20EVITAR%20O%20COLAPSO%20ECON%C3%94MI%20GERADO%20PELO%20CORONAV%C3%81DRUS.pdf>. Acesso em 14 jan. 2021.

3 A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA EM AÇÃO: EXPERIÊNCIAS DE LONGE E DE PERTO E PROPOSTAS PARA O FUTURO

Para manter o fio da meada, uma breve retrospectiva da construção deste trabalho se faz necessária. No primeiro capítulo, apresentou-se a renda básica de cidadania, seus fundamentos, princípios e objetivos, e buscou-se demonstrar sua jusfundamentalidade pautada no dispositivo do artigo 5º §2º da Constituição Federal.

No segundo capítulo, pretendeu-se confirmar a interrelação entre direito à renda básica de cidadania e o direito ao desenvolvimento sustentável para a expansão das capacidades, para a realização das liberdades, para a formação da condição de agente, para a construção de seres humanos mais completos a exercerem suas volições e levarem a vida que desejarem e tiverem razões para valorizar. Ainda, foi no segundo capítulo que se apontou a instrumentalidade da realização do direito fundamental à renda básica de cidadania para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil e no mundo, especialmente os ODS 1 e 10, mesmo para o enfrentamento das consequências da pandemia Sars-Cov-2.

O capítulo que ora se inaugura traz a proposta de apresentar a renda básica universal em ação, descrevendo três experiências diferentes de implementação, quais sejam, a experiência do Estado do Alasca nos Estados Unidos da América, a experiência da República Islâmica do Irã no Oriente Médio e, a experiência do Município de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, no Brasil.

As três comunidades políticas já experientes na seara da renda básica não são as únicas existentes.²⁴⁷ Foram escolhidas para este trabalho porque (i) demonstram a experiência em três níveis distintos de comunidade política (nacional, estadual e municipal); (ii) realizam-se em diferentes continentes, o que, no mínimo, aponta para sistemas culturais variados; (iii) constituem experiências contínuas, ou seja, não são programas-piloto; (iv) a experiência do Alasca, em específico, tem valor histórico fundamental, cuja concepção permeia os fundamentos das políticas de efetivação da renda básica universal pelo mundo, e; (v) a experiência de Maricá, em específico, é outra experiência brasileira de efetivação do direito à renda de cidadania além (e diversa) do Programa Bolsa Família.

Importa neste capítulo descrever a estruturação das experiências, sua forma de

²⁴⁷Como exemplo de demais comunidades políticas envolvidas em experiências de Renda Básica Universal, podem ser apontadas: Mongólia, Índia, Ontário, Kênia, Finlândia, Alemanha, Holanda, Espanha, o Grupo Ocidental dos Índios Cherokee, dentre outras.

operacionalização e apresentar seus resultados mais importantes, independente da discussão quanto à natureza jurídica do instituto, que se determina de acordo com a organização jurídica em que cada uma das comunidades políticas se insere.

Para tanto, o percurso que se propõe será iniciado pelo Fundo Permanente do Alasca. Após, será descrita a política Iraniana e, por último, a experiência de Maricá.

3.1 O FUNDO PERMANENTE DO ALASCA: SORTE E SUSTENTABILIDADE

3.1.1 Brevidades sobre o Alasca

O Alasca é o maior estado pertencente aos Estados Unidos da América. Consiste numa península banhada pelo Oceano Pacífico, e faz fronteira com o Canadá. Situado no extremo norte do planeta, suas temperaturas normalmente variam de -24°C a 16°C, a depender da região do estado e da estação do ano.²⁴⁸

A exploração de gás e petróleo consiste na principal atividade econômica, compondo cerca de 85% do orçamento estatal. O setor de turismo é o segundo maior gerador de empregos diretos no Alasca, que recebe cerca de 1.1 milhão de visitantes ao ano. A pesca, a agricultura e a extração florestal sustentáveis são também importantes atividades econômicas do Estado. Ainda, no Alasca estão situadas mais da metade das minas americanas de carvão, prata e zinco.²⁴⁹

Apurada pelo censo de 2020, a população total do Alasca é de 778.903 (setecentos e setenta e oito mil novecentos e três) habitantes.²⁵⁰

É ainda de se registrar que, como outras comunidades políticas do planeta, o Alasca vem suportando as consequências da pandemia COVID-19. Apura-se, em 2021, a perda de 27.200 (vinte e sete mil e duzentos) empregos e um ambiente econômico de recessão causado pelo fraco crescimento em 2020. A indústria petrolífera e o setor de turismo continuam a fechar postos de trabalho. Além disso, o preço do petróleo está em baixa, refletindo

²⁴⁸STATE OF ALASKA. OFFICIAL ALASKA STATE WEBSITE. Disponível em: <https://www.alaska.gov/> Acesso em 15 jan. 2021.

²⁴⁹STATE OF ALASKA. OFFICIAL ALASKA STATE WEBSITE. Disponível em: <https://www.alaska.gov/> Acesso em 15 jan. 2021.

²⁵⁰STATE OF ALASKA. OFFICIAL ALASKA STATE WEBSITE. Disponível em: <https://www.alaska.gov/> Acesso em 15 jan. 2021.

negativamente na arrecadação do Estado. Espera-se, para o ano de 2021 que, pelo menos, 8.600 (oito mil e seiscentos) empregos sejam recuperados.²⁵¹

3.1.2 A Renda Básica Universal no Alasca

Conta-se que foi um golpe de sorte a descoberta do petróleo no Alasca no ano de 1969. O Estado era bem jovem, havia conquistado sua autonomia há apenas 10 anos, e seu orçamento era considerado ainda modesto. Os novos ventos que sopraram se materializaram numa outorga de concessão no impressionante valor de US\$900 milhões, o que correspondia a sete vezes o orçamento de que dispunha o Estado. O recurso surpresa foi basicamente empregado em infraestrutura e financiamento de programas sociais da jovem comunidade política.²⁵²

Em 1974, quando a construção do oleoduto estava em vias de conclusão, os cidadãos e autoridades do Alasca se voltaram para o futuro. Conscientes de que a riqueza advinda do petróleo não duraria para sempre, vez que recurso não renovável, o povo do Alasca se ocupou de encontrar uma forma de garantir que os frutos da riqueza natural do Estado estivessem disponíveis para aquela e para as futuras gerações. Pensaram, então, na criação de um fundo, sem liquidez imediata, para o qual deveria ser direcionada parte dos recursos provenientes da exploração do petróleo, como uma forma de impedir que o montante total fosse utilizado nas operações governamentais corriqueiras. Porém, não havia a autorização constitucional para a instituição de um fundo da natureza que pretendiam.²⁵³

Em 1976, sob a liderança do então governador Jay Hammond, a constituição recebeu uma emenda, votada e aprovada pela maioria do povo do Alasca, por 75.588 (setenta e cinco mil quinhentos e oitenta e oito) votos a 38.518 (trinta e oito mil quinhentos e dezoito) votos. Assim, a constituição passou a prever a vinculação ao fundo permanente de 25% (vinte e cinco por cento) da receita anual advinda da exploração do petróleo. Segundo a emenda constitucional aprovada, a receita do fundo deveria ser investida, e parte dos juros, distribuída

²⁵¹ ALASKA DEPARTMENT OF LABOUR AND WORKFORCE DEVELOPMENT. **Alaska Economics Trends. 2021 Jobs Forecast.** Jan. 2021. p. 04.

²⁵² APFC – ALASKA PERMANENT FUND CORPORTATION. **History of the Alaska Permanent Fund.** Disponível em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>. Acesso em 15 jan. 2021.

²⁵³ APFC – ALASKA PERMANENT FUND CORPORTATION. **History of the Alaska Permanent Fund.** Disponível em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>. Acesso em 15 jan. 2021.

aos residentes do Estado como dividendos.²⁵⁴

Eis que o texto constitucional do Alasca assim passou a dispor:

Alaska Constitution Article IX, Section 15

Section 15. Alaska Permanent Fund.

At least twenty-five percent of all mineral lease rentals, royalties, royalty sales proceeds, federal mineral revenue sharing payments and bonuses received by the State shall be placed in a permanent fund, the principal of which shall be used only for those income producing investment specifically designated by law as eligible for permanent fund shall be deposited in the general fund unless otherwise provided by law.²⁵⁵

Em 28 de fevereiro de 1977, o fundo recebeu o primeiro depósito no valor de US\$734.000 (setecentos e trinta e quatro mil dólares). Em 1980, foi instituído o Alaska Permanent Fund Corporation (APFC), com a finalidade de gerir os investimentos e, dois anos mais tarde, em 1982, o primeiro cheque, produto dos dividendos, no valor de US\$1.000 (hum mil dólares), foi distribuído entre os residentes.²⁵⁶

O Fundo Permanente é composto por uma parte principal e uma reserva (*Earnings Reserve Account* – ERA). Ambas, embora direcionadas a diferentes propósitos, são investidas da mesma maneira – a diferença está na possibilidade de acesso (liquidez) e utilização dos recursos. O recurso principal é de economia permanente, enquanto os recursos do ERA podem ser acessados e utilizados para o financiamento dos serviços e políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Segundo a APFC, a criação do fundo tornou possível ao povo do Alasca converter um recurso não renovável em um meio de produção de riqueza intergeracional.²⁵⁷

A distribuição da renda no Alasca é anual e o critério de elegibilidade do beneficiário é, tão somente, a residência e a ficha policial limpa. Desde 1982, cada pessoa que reside no Alasca há, pelo menos, um ano, sem condenação criminal grave, recebe sua parcela na distribuição dos dividendos, o que faz com que cerca de 90% da população acesse o

²⁵⁴GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 53.

²⁵⁵“Constituição do Alasca, Artigo IX, Seção XV. Seção XV. Do Fundo Permanente do Alasca. Pelo menos vinte e cinco por cento de toda renda advinda da exploração mineral, *royalties*, *royalties* decorrentes de vendas, repartição de receita federal relativa a minério, bônus recebidos pelo Estado, devem ser alocados em fundo permanente, que será utilizado tão somente para a produção de renda via investimentos especificamente instituídos pela lei para fundos de investimento permanentes. Toda renda gerada pelo fundo permanente será depositada no fundo geral, salvo disposição legal diversa”. (Tradução livre).

²⁵⁶APFC – ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION. **History of the Alaska Permanent Fund.** Disponível em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>. Acesso em 15 jan. 2021.

²⁵⁷APFC – ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION. **History of the Alaska Permanent Fund.** Disponível em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>. Acesso em 15 jan. 2021.

benefício.²⁵⁸

O valor transferido não é fixo, uma vez que responde ao cenário econômico. Também, é insuficiente para suprir as necessidades básicas dos beneficiários: normalmente, o valor do benefício atinge cerca de 7% (sete por cento) da renda média anual dos favorecidos.²⁵⁹

O Fundo Permanente do Alasca está muito bem situado na opinião pública. Tanto que o povo do Alasca prefere suportar uma carga tributária mais alta ao encerramento do fundo com a cessação da distribuição dos dividendos. Durante os anos de existência, o programa contribuiu para que o Estado do Alasca atingisse os mais baixos índices de pobreza e desigualdade dos Estados Unidos, bem como para o crescimento da economia também através da criação de, pelo menos, sete mil empregos.²⁶⁰

Na seara dos programas de transferência de renda, de forma geral, há uma preocupação acerca de suposta desmobilização para a participação dos beneficiários no mercado de trabalho – o efeito preguiça, assunto que já foi abordado anteriormente no primeiro capítulo desta pesquisa. No que tange com o Alasca, o impacto do programa sobre o mercado de trabalho é insignificante. Evidências demonstram o aumento de trabalhos de meio-expediente atrelados à distribuição dos dividendos, o que configura a diminuição da jornada, e não o desemprego voluntário.²⁶¹

É ainda de se registrar que, embora não haja evidências de que a distribuição de dividendos tenha contribuído para a elevação do índice de fertilidade, desde a implementação do fundo, a população do Alasca aumentou em decorrência das migrações para o Estado.²⁶²

Segundo informa a Alaska Permanent Fund Corporation (APFC), em 30 de novembro de 2020, o valor total do fundo era de US\$69,780,600,000 (sessenta e nove bilhões setecentos e oitenta milhões seiscentos mil dólares), sendo distribuídos da seguinte forma: US\$57,3 bilhões para o fundo principal e, US\$7,1 bilhões para o *Earnings Reserve Account* (ERA).²⁶³

²⁵⁸GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 53.

²⁵⁹GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 53.

²⁶⁰GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 54.

²⁶¹GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 104.

²⁶²GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 54.

²⁶³APFC – ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION. **Our Performance.** Disponível em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>. Acesso em 15 jan. 2021.

3.2 A RENDA BÁSICA UNIVERSAL DA REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃ: UMA MEDIDA DE COMPENSAÇÃO PARA A RETIRADA DE BENEFÍCIOS

3.2.1 Brevidades sobre o Irã

Antigamente conhecido como Pérsia, o Irã está localizado no Oriente Médio, na divisa entre a Europa e a Ásia. Consiste numa República Islâmica composta por mais de 40 mil povoados. Cerca de 52% do seu território é formado por montanhas e deserto, e 16% do país está localizado a uma altitude de mais de dois mil metros acima do nível do mar. Devido à localização geográfica, o clima é extremo: no verão, a temperatura pode chegar à marca de 55°C e, no inverno, na região nordeste, pode alcançar -30°C e, nas demais regiões, -20°C. Quanto às chuvas, normalmente não ultrapassam a marca dos 50mm anuais.²⁶⁴

A economia iraniana se divide entre os setor da agricultura, das fontes de hidrocarbonetos, setor de serviços e petróleo. É forte a presença do Estado na indústria e no setor financeiro. O Irã é o segundo maior país do mundo em reservas de combustível natural, e o quarto colocado em reservas de petróleo. Embora disponha de base econômica diversificada, a exportação de petróleo é a principal atividade geradora de receita para o Estado.²⁶⁵

A atual população do Irã é de 83.992.949 (oitenta e três milhões novecentos e noventa e dois mil novecentos e quarenta e nove) habitantes, produzindo uma densidade demográfica de 134 (cento e trinta e quatro) habitantes por metro quadrado.²⁶⁶

3.2.2 A Renda Básica Universal no Irã

O programa de renda básica do Irã surgiu como uma forma de compensação à retirada de auxílios governamentais relativos à energia e alimentação. No final do ano de 2010, o então presidente Mahmoud Ahmadinejad, sendo impelido a realizar uma reforma

²⁶⁴FAO. AQUASTAT. **Country Profile – Iran (Islamic Republic of)**. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome, Italy. 2008. p. 02-04.

²⁶⁵THE WORLD BANK. **Islamic Republic of Iran.** Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/iran/overview#:~:text=Iran's%20economy%20is%20characterized%20by,in%20proven%20crude%20oil%20reserves>. Acesso em 15 jan. 2021.

²⁶⁶WORLDOMETER. Disponível em: <https://www.worldometers.info/world-population/iran-population/#:~:text=Iran%202020%20population%20is%20estimated,134%20people%20per%20mi2>). Acesso em 15 jan. 2021.

sobre o custo do petróleo²⁶⁷, buscou uma forma de proteção à população mais necessitada, cujos rendimentos já eram utilizados, em boa parte, para suprir as necessidades em energia e, com o corte de subsídios, seria essa parcela da população obrigada a suportar carga ainda mais pesada. Para evitar uma revolta popular, instituiu um plano de reforma composto por duas diferentes partes: permitiu o aumento significativo do preço do combustível (a gasolina passou a custar quatro vezes mais, e o diesel, nove vezes mais), e; garantiu a renda básica, em escala nacional, sendo esta financiada através da receita decorrente da exploração do petróleo.²⁶⁸

Tão logo a medida foi aprovada pelo parlamento, iniciaram-se as organizações referentes à infraestrutura para o desenvolvimento do programa, considerando-se tanto a dinâmica bancária necessária (definição de banco gestor, identificação de beneficiários, abertura de contas para o depósito do benefício, instalação de terminais de auto-atendimento em todas as cidades) quanto medidas econômicas para a contenção da inflação e alta de preços²⁶⁹, embora essas últimas não tenham alcançado seu objetivo, e o programa tenha se desenvolvido, inicialmente, num cenário de excessiva alta inflacionária.²⁷⁰

A periodicidade do pagamento foi estabelecida em base mensal, e o valor do benefício em Rls 455,000 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil Rials Iranianos) por pessoa, correspondentes a cerca de US\$40 a 45 (quarenta a quarenta e cinco dólares), cerca de 29% da renda familiar média no Irã, e 6,5% do seu Produto Interno Bruto, perfazendo um acréscimo de US\$1,50 (um dólar e cinquenta centavos) à renda *per capita* diária.²⁷¹

No princípio da execução do programa, somente 80% (oitenta por cento) das

²⁶⁷De acordo com o Fundo Monetário Internacional, cerca da metade dos subsídios relativos à energia fóssil estão no Oriente Médio, nos países que compõem o sudoeste asiático e o norte da África. Na última década, como estratégia de desenvolvimento da região, os países ricos em petróleo se movimentaram por uma reforma sobre os preços dos combustíveis, e decidiram pelo corte dos auxílios para a energia e alimentação ofertados à população. ECONOMIC RESEARCH FORUM. **From Energy Subsidies to Universal Basic Income: Lessons from Iran.** 21 nov. 2017. Disponível em: <https://theforum.erf.org.eg/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁶⁸ECONOMIC RESEARCH FORUM. **From Energy Subsidies to Universal Basic Income: Lessons from Iran.** 21 nov. 2017. Disponível em: <https://theforum.erf.org.eg/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁶⁹GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 54.

²⁷⁰A alta do petróleo ocasionou o aumento da inflação, que o governo do Irã tentou conter por meio da impressão de moeda. Em 2013, o índice de inflação chegou a 35%, e a moeda já havia colapsado desde 2012. ECONOMIC RESEARCH FORUM. **From Energy Subsidies to Universal Basic Income: Lessons from Iran.** 21 nov. 2017. Disponível em: <https://theforum.erf.org.eg/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁷¹GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 54 - 55.

famílias havia se inscrito como beneficiárias. Porém, apenas tendo sido realizada a primeira transferência para as contas dos responsáveis familiares, foi possível verificar o aumento substancial no preço da alimentação e da energia. Não demorou muito e o número de famílias inscritas subiu para 96% (noventa e seis por cento).²⁷²

O programa do Irã foi construído para atender às famílias mais pobres, porém, o governo enfrentou dificuldades para identificá-las, e acabou por estendê-lo a toda a população, ou seja, a situação econômica da pessoa deixou de ser critério de elegibilidade para o acesso ao benefício.²⁷³

Mesmo em meio ao desastroso cenário econômico instaurado pela reforma, foi possível verificar repercussões positivas a partir da realização do programa de renda básica universal.

A começar pela infraestrutura necessária ao acesso, o sistema bancário precisou expandir rapidamente, e os depósitos nominais encorajaram diversos cidadãos que nunca haviam utilizado os serviços bancários a abrir uma conta e a aprender a utilizar os caixas automáticos. A experiência de renda básica não apenas impediu o crescimento dos números relativos à pobreza e à desigualdade no cenário da alta dos preços, mas, de fato, fez com que esses índices reduzissem após a reforma.²⁷⁴

Considerando a repercussão da renda básica iraniana e o encorajamento (ou não) ao trabalho, não há indicação de que a força de trabalho tenha reduzido desde a instituição do programa, tanto no que tange com a duração da jornada quanto com a disponibilidade de participação das dinâmicas laborais. Nesse cenário, reafirmou-se uma circunstância costumeira daquela sociedade: a baixa participação dos jovens no mercado de trabalho. Verificou-se que a população, na casa dos vinte anos de idade, verteu o benefício em prol do aumento do grau de escolaridade, passando a frequentar cursos da educação superior, que antes da renda básica, não poderiam sustentar.²⁷⁵

Por outro lado, a renda básica refletiu no acréscimo de cerca de trinta e seis minutos

²⁷²GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020. p. 55.

²⁷³ECONOMIC RESEARCH FORUM. **From Energy Subsidies to Universal Basic Income: Lessons from Iran.** 21 nov. 2017. Disponível em: <https://theforum.erf.org.eg/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁷⁴ECONOMIC RESEARCH FORUM. **From Energy Subsidies to Universal Basic Income: Lessons from Iran.** 21 nov. 2017. Disponível em: <https://theforum.erf.org.eg/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁷⁵THE WORLD ECONOMIC FORUM. **Iran introduced a Basic Income Scheme, and something strange happened.** 31 maio 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/iran-introduced-a-basic-income-scheme-and-something-strange-happened/> Acesso em 16 jan. 2021.

de horas semanais trabalhadas, para os trabalhadores considerados prestadores de serviço, por exemplo, trabalhadores domésticos, professores, entregadores, atribuindo-se o fato à utilização da renda básica para a expansão dos negócios.²⁷⁶

O impacto da pandemia Sars-Cov-2 sobre o Irã, no entanto, pode provocar a perda de conquistas socioeconômicas estabelecidas anteriormente. Segundo a Organização das Nações Unidas no Irã, os impactos sobre o país podem ocasionar uma queda de cerca de 15% do Produto Interno Bruto, afetar negativamente 50% da força de trabalho, fazendo com que o desemprego alcance a marca dos dois milhões²⁷⁷, impactando, principalmente, a população mais pobre.²⁷⁸

O impacto da pandemia no Irã foi maior que nos outros países do Golfo Pérsico, pois, mesmo antes do desafio relacionado à pandemia, o país já vinha lidando com a imposição de sanções e dificuldades estruturais. O governo do presidente Hassan Rouhane, que sucedeu o do presidente Mahmoud Ahmadinejad, conseguiu responder rapidamente. No mês de março de 2020, o governo iraniano anunciou um pacote de medidas de enfrentamento à crise pandêmica, expandindo gastos nas áreas da segurança social, da assistência social, da saúde. Ainda, incluiu nesse pacote medidas de proteção e apoio ao setor prestador de serviços, ao qual direcionou cerca de um trilhão de Rials Iranianos, valor correspondente a aproximadamente de 5% do Produto Interno Bruto.²⁷⁹

Além das medidas implementadas com vistas ao alívio imediato dos efeitos danosos da pandemia, a ONU no Irã sugeriu ao governo a implementação de um programa de transferência de renda com condicionalidades, que deveria ser desenvolvido em complemento à política de renda básica universal do país. A proposta foi acolhida pelo governo, que comprometeu cerca de 0,3% do Produto Interno Bruto para a execução do programa.²⁸⁰

²⁷⁶THE WORLD ECONOMIC FORUM. **Iran introduced a Basic Income Scheme, and something strange happened.** 31 maio 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/iran-introduced-a-basic-income-scheme-and-something-strange-happened/> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁷⁷A população do Irã, em janeiro de 2021, é de 84.579.334 (oitenta e quatro milhões, quinhentos e setenta e nove mil, trezentos e trinta e quatro) habitantes. Disponível em: <https://www.worldometers.info/world-population/iran-population/#:~:text=The%20current%20population%20of%20the,year%20according%20to%20UN%20data.> Acesso em 16 jan. 2021.

²⁷⁸UNITED NATIONS ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN. **Building Back Better – UN Iran Socio-Economic Recovery Programme Against the Impact of COVID-19.** p. 02-04.

²⁷⁹UNITED NATIONS ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN. **Building Back Better – UN Iran Socio-Economic Recovery Programme Against the Impact of COVID-19.** p. 06.

²⁸⁰INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Policy Responses to COVID-19.** Última atualização a 08 jan. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#I>. Acesso em 16 jan. 2021.

3.3 O MODELO DE MARICÁ, RJ: RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E ECONOMIA SOLIDÁRIA

3.3.1 Brevidades sobre Maricá.

Maricá pertence à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e faz fronteira com os Municípios de São Gonçalo, Niterói, Tanguá e Itaboraí. Município litorâneo, a paisagem de Maricá exibe, além de quarenta e seis quilômetros de praias, seis lagoas, canais, ilhas e rios, cachoeiras e restingas (que compõem a Área de Preservação Ambiental Estadual de Maricá, localizada na costa do município). A APA de Maricá abriga a tradicional Comunidade Pesqueira de Zacarias, presente na área desde o século XVIII, sítios arqueológicos e o ecossistema da restinga.²⁸¹

A economia de Maricá, no passado, foi baseada na agricultura e na atividade pesqueira. Atualmente, o município é conhecido pela exploração petrolífera, que garante aos cofres municipais receita significativa proveniente dos *royalties* e participações especiais sobre o petróleo.²⁸²

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2018, o Produto Interno Bruto *per capita* do município era de R\$171.003,42 (cento e setenta e um mil três reais e quarenta e dois centavos), e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal era de 0,765 (setecentos e sessenta e cinco milésimos).²⁸³ Em 2018, o salário médio mensal no município era de 2,4 salários mínimos, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população municipal total era de 15,2% . Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, naquele mesmo ano, verificou-se 33,8% da população nessas condições.²⁸⁴

O IBGE informa que, em 2020, a população estimada era de 164.504 (cento e

²⁸¹MARICÁ TURISMO. **Conheça Maricá.** Disponível em: <https://www.conhecamarica.com.br/sobre>. Acesso em 16 jan. 2021.

²⁸²PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICA. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, COMÉRCIO, INDÚSTRIA, PETRÓLEO E PORTOS. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/category/estrutura/secretarias/desenvolvimento-economico-comercio-industria-petroleo-e-portos/page/26/>. Acesso em 16 jan. 2021.

²⁸³O IDH do município de Maricá está situado no nível considerado alto, que abrange o intervalo entre 0,700 a 0,799. ATLAS BRASIL. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em 16 jan. 2021.

²⁸⁴IBGE. **IBGE Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>. Acesso em 16 jan. 2021.

sessenta e quatro mil quinhentos e quatro) maricaenses.²⁸⁵

3.3.2 A Renda Básica de Cidadania em Maricá

A relação do Município de Maricá com a renda básica de cidadania se dá no âmbito do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, instituído no ano de 2013 sob o norte da redução das desigualdades sociais, pensando-se o desenvolvimento econômico e social das comunidades, e os meios que possibilitassem a erradicação da pobreza e a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes da sociedade maricaense, visando o fortalecimento do Estado de bem-estar no município.²⁸⁶

Nesse contexto, o então prefeito Washington Quaquá (PT, 2009-2016) lançou ao município a semente para a introdução de uma renda básica com fundamento na lei federal nº 10.835/2004, inclusive no que tange com a implementação escalonada.²⁸⁷ No âmbito do Programa Municipal de Economia Solidária, porém, pensou-se que a renda transferida deveria beneficiar não apenas os municípios diretamente, mas o próprio município, mantendo os efeitos da circulação dessa renda nos limites da cidade.

Como anteriormente descrito, Maricá compõe a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e faz divisa com outros três municípios. Por isso, seria necessário garantir que a renda transferida não evadisse para os municípios vizinhos, detentores de maiores redes de comércio, e possivelmente, de melhores ofertas.²⁸⁸ Na perspectiva de manter o circuito de renda dentro do município, o governo de Maricá implementou uma tecnologia social de economia solidária: a moeda social Mumbuca, cujo nome referencia o rio que atravessa a cidade.²⁸⁹

²⁸⁵IBGE. **IBGE Cidades.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/marica.html>. Acesso em 16 jan. 2021.

²⁸⁶FOLHA DE SÃO PAULO. **Um exemplo para o mundo. Maricá dá salto em direção à renda básica universal.** 09 jul.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/07/um-exemplo-para-o-mundo.shtml>. Acesso em 17 jan. 2021.

²⁸⁷FOLHA DE SÃO PAULO. **Um exemplo para o mundo. Maricá dá salto em direção à renda básica universal.** 09 jul.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/07/um-exemplo-para-o-mundo.shtml>. Acesso em 17 jan. 2021.

²⁸⁸FREITAS, Henrique. EGYDIO, Olavo. **Programa Moeda Social Mumbuca: Inovação Social, Digital e Econômica.** Projeto Conexão Local. Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV. São Paulo, 2014.

²⁸⁹FOLHA DE SÃO PAULO. **Um exemplo para o mundo. Maricá dá salto em direção à renda básica universal.** 09 jul.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/07/um-exemplo-para-o-mundo.shtml>. Acesso em 17 jan. 2021.

A Mumbuca consiste em moeda local. Portanto, é operada e aceita somente no âmbito do município por estabelecimentos comerciais cadastrados. Os comerciantes que aceitam mumbuca pagam uma taxa de 2%, que é utilizada para financiar empréstimos a juros zero a grupos de residentes.²⁹⁰ Ao beneficiário é possível manter os valores transferidos na conta aberta em seu nome no Banco Comunitário Mumbuca, ou utilizá-los nas relações mercadológicas por meio de cartão magnético ou celular. A Mumbuca equivale ao Real, ou seja, 1 Mumbuca é igual a R\$1,00. A tecnologia da moeda social e a operacionalização do programa realizada exclusivamente pelo Banco Mumbuca²⁹¹ favorece, além da concentração do fluxo da renda restrita ao município, que se desenvolva o acompanhamento detalhado da forma de utilização do recurso pelos beneficiários e o impacto direto do acesso à renda em suas vidas.²⁹² Além disso, o uso da moeda social Mumbuca auxilia no rastreamento e supervisão dos efeitos inflacionários, vez que a injeção de dinheiro estimula gastos e pode ocasionar o aumento de preços.²⁹³

Naquele período de lançamento do Programa de Economia Solidária, uma vez definida a forma de operacionalização, o governo municipal lançou o programa Renda Mínima Mumbuca, uma política de transferência direta de renda com condicionalidades em saúde e educação, nos moldes do Programa Bolsa Família, e cujo valor do benefício seria cumulativo ao benefício do PBF. O provento do Renda Mínima Mumbuca era de 85 (oitenta e cinco) mumbucas, e alcançava cerca de 14 mil famílias, as mais pobres e as mais vulneráveis aos efeitos de choques econômicos, eleitas dentre os inscritos nos registros de um banco de dados municipal destinado à administração do programa, bem como no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico).²⁹⁴

²⁹⁰DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

²⁹¹O Banco Mumbuca pertence à rede brasileira de bancos comunitários, composta por mais de cem bancos, muitos dos quais com moeda própria. A rede é coordenada pelo seu membro fundador, o Banco Palmas de Fortaleza. DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

²⁹²PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Renda Básica para mais de 50 mil pessoas em Maricá.** 31 out. 2019. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/page/6/?s=renda+b%C3%A1sica+de+cidadania>. Acesso em 17 jan. 2021.

²⁹³PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Renda Básica para mais de 50 mil pessoas em Maricá.** 31 out. 2019. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/page/6/?s=renda+b%C3%A1sica+de+cidadania>. Acesso em 17 jan. 2021.

²⁹⁴DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

Finalmente em dezembro de 2015, a renda básica de cidadania foi instituída no Município, como um **direito** titularizado, independente da condição socioeconômica, por; (i) cada cidadão natural de Maricá e lá residente há, pelo menos, um ano; (ii) todo brasileiro residente no município há, pelo menos, dois anos; (iii) todo estrangeiro residente no município há, pelo menos, cinco anos. Nos moldes da Lei Federal nº 10.835/2004, o governo municipal adotou o escalonamento como forma de implementação do direito, partindo das camadas mais pobres da população maricaense, e observando o grau de desenvolvimento do país, do Estado do Rio de Janeiro, e as condições orçamentárias do município. O valor inicialmente estipulado para o benefício foi de dez mumbucas, a serem cumuladas às oitenta e cinco mumbucas devidas pelo programa Renda Mínima. Em julho de 2017, o valor do benefício do Programa Renda Mínima subiu para 110 (cento e dez) mumbucas por família, e o Renda Básica, para 20 (vinte) mumbucas, totalizando o provento de 130 (cento e trinta) mumbucas para cada unidade familiar eleita.²⁹⁵

Em junho de 2019, os programas então existentes no âmbito do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social e das políticas de assistência social (Renda Mínima Mumbuca, Renda Mínima Jovem Solidário e Renda Mínima Gestante) foram unificados e ampliados. Tais programas foram incorporados pela Renda Básica de Cidadania, que fixou o valor do benefício em 130 (cento e trinta) mumbucas, e estendeu o direito a todo indivíduo morador do município há pelo menos três anos, de maneira que os benefícios que alcançavam, anteriormente, 14 mil famílias, passaram a cobrir 30 mil pessoas, objetivando alcançar as 50 mil pessoas inscritas no CadÚnico.²⁹⁶

Segundo a Nota Técnica 01/2020 do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense em conjunto com o Jain Family Institute, em dezembro de 2020, mais de 42 mil pessoas recebiam o pagamento da renda básica de cidadania municipal mensalmente. Importa reiterar que a RBC pode ser cumulada a outros benefícios federais, o que significa dizer que uma família maricaense de quatro pessoas, que esteja inscrita no CadÚnico, receberá mensalmente cerca de R\$650,00 a R\$700,00 (seiscentos e cinquenta a setecentos reais), ou cerca de 62,2% do salário mínimo,

²⁹⁵DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

²⁹⁶PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Cartão Mumbuca é aperfeiçoado através do Renda Básica de Cidadania.** 20 jun. 2019. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2019/06/28/programa-cartao-mumbuca-e-aperfeiçoado-através-do-renda-básica-de-cidadania/>. Acesso em 17 jan. 2021.

considerado o valor de R\$1.045,00 (hum mil e quarenta e cinco reais), vigente em dezembro de 2020.²⁹⁷

Em 21 de março de 2020, como medidas de enfrentamento aos impactos da pandemia COVID-19, o governo municipal, liderado pelo prefeito Fabiano Horta (PT), propôs, e a Câmara Municipal aprovou, o aumento do valor da renda básica de cidadania, que passou a 300 (trezentas) mumbucas nos meses de abril, maio e junho de 2020, ao invés das 130 (cento e trinta) mumbucas habituais. Adicionalmente, o município decidiu por adiantar para o mês de abril o abono de natal, que seria pago no mês de dezembro de 2020. Dessa maneira, em abril, os beneficiários da RBC de Maricá receberam o total de 430 (quatrocentos e trinta) mumbucas.²⁹⁸

Além das medidas referentes à renda básica de cidadania, outras igualmente significativas foram implementadas pelo governo municipal. Foi instituído o Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT) que, inicialmente, ofereceu por três meses, o auxílio de 1.045 (hum mil e quarenta e cinco) mumbucas, o equivalente a um salário mínimo nacional vigente até dezembro de 2020, e beneficiou cerca de 20 mil pessoas. Por meio do Programa de Amparo ao Emprego (PAE) o município ofereceu, inicialmente por três meses, o equivalente a um salário mínimo vigente ao empregado vinculado ao microempreendedor individual (MEI) e a micro e pequenas empresas instaladas na cidade, que contassesem com até 49 empregados, e que estivessem com suas atividades suspensas devido ao isolamento social.²⁹⁹ No período entre abril e julho de 2020, a prefeitura entregou cestas básicas e *kits* higiene para mais de 24 mil famílias com crianças matriculadas nas escolas públicas municipais, bem como *kits* higiene para moradores cadastrados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)³⁰⁰. Ainda, a prefeitura ofereceu o equivalente a R\$20 milhões em empréstimos a juros zero para os pequenos negócios.

Embora previstas para até o mês de julho de 2020, as medidas referentes à entrega

²⁹⁷DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

²⁹⁸DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

²⁹⁹PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Maricá, um ponto fora da curva da crise econômica da pandemia.** 09 jul. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/07/09/marica-um-ponto-fora-da-curva-na-crise-economica-da-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

³⁰⁰PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Prefeitura já distribuiu mais de 60 mil kits de higiene durante a pandemia.** 03 ago. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/08/03/prefeitura-ja-distribuiu-mais-de-60-mil-kits-de-higiene-durante-a-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

das cestas básicas e *kits* higiene foram estendidas até o mês de setembro daquele ano³⁰¹, e as medidas referentes aos programas PAT, PAE e a Renda Básica de Cidadania foram prorrogados até o mês de março de 2021.³⁰²

A injeção de recursos através dos programas de suporte econômico implementados rapidamente pelo governo repercutiu positivamente sobre a economia local, estimando-se o aumento de cerca de 15% na arrecadação de ICMS e ISS em abril e maio de 2020 – simultaneamente, o Estado do Rio de Janeiro registrava uma queda de 30% na arrecadação. De janeiro a junho de 2020, Maricá registrou 0,28% mais vagas formais de emprego, enquanto Niterói e São Gonçalo, seus municípios limítrofes, registraram queda de 5,3% e 4,87%, respectivamente, em relação aos postos de trabalho.³⁰³ Apenas com o PAE, estima-se que o município conseguiu manter dois mil postos de empregos formais ativos e, pelo menos duzentas empresas abertas. As medidas implementadas garantiram a estabilidade social efetiva no ambiente de crise instaurado pela pandemia.³⁰⁴

A renda básica de cidadania de Maricá se destaca como política pública municipal de base estável e contínua, ou seja, exceto quanto às alterações decorrentes do enfrentamento à pandemia, a RBC é uma política de prazo indeterminado, desenvolvida com periodicidade mensal, pagamento em espécie, de forma individual e incondicional. No que tange com a universalidade, tema anteriormente tratado, esta é compatível com a prestação material fática, pelo município, àqueles que não podem acessar a renda através de recursos próprios, em decorrência de circunstâncias permanentes ou transitórias.

Destarte, a política de Maricá em muito se aproxima daquela preconizada pela literatura mais especializada, descrita na forma do Capítulo 1 da presente pesquisa. Além dos elementos típicos, a RBC de Maricá foi situada no âmbito do desenvolvimento socioeconômico, como instrumento de ampliação das relações mercadológicas, fora da cena do assistencialismo onde, tipicamente, se situam os programas de transferência de renda.

³⁰¹DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

³⁰²PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **PAE, PAT e Mumbuca são prorrogados até 2021.** 14 dez. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/12/14/pae-pat-e-mumbuca-sao-prorrogados-ate-2021/>. Acesso em 17 jan. 2021.

³⁰³PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Maricá, a única no Estado a gerar empregos mesmo na pandemia.** 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/07/29/marica-a-unica-no-estado-a-gerar-empregos-mesmo-na-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

³⁰⁴PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. **Maricá, um ponto fora da curva da crise econômica da pandemia.** 09 jul. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/07/09/marica-um-ponto-fora-da-curva-na-crise-economica-da-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

Por fim, destaca-se o sistema de economia solidária bem estruturado para a transferência de renda através de um banco comunitário, para articular políticas de naturezas diferentes durante o enfrentamento à pandemia, o que demandou do município quase que tão somente tomar a decisão política e orçamentária de aumentar o valor do benefício, e incorporar ao sistema já acionado novas políticas circunstanciais, demonstrando a funcionalidade deste canal como instrumento eficaz e eficiente em momentos de crise.³⁰⁵

3.4 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: AS PROPOSTAS PARA O FUTURO

As linhas deste capítulo destinaram-se a apresentar três experiências de renda básica, desenvolvidas por comunidades políticas diferentes em localização geográfica, cultura e abrangência dentro dos Estados nacionais.

As experiências, baseadas num núcleo comum – a transferência de renda periódica, direta, individual, incondicional e universal – receberam, em cada uma das localidades, a tonalidade do que aquela comunidade tem razões para querer e valorizar. Cada modelo foi instituído com a finalidade de tornar viáveis as principais necessidades e volições da coletividade local.

No Alasca, o mote foi a sustentabilidade. Pretendeu-se, com a instituição do fundo permanente, que as gerações do Alasca (a presente no tempo da descoberta do petróleo e a futura) tivessem acesso às riquezas naturais daquele território, ainda que tais riquezas tivessem por fonte recursos naturais não renováveis; no Irã, o desejo (ou a necessidade) de ausência de conflitos sociais num espaço do globo terrestre marcado por guerras, combates de naturezas diversas ao longo de sua história; em Maricá, o desenvolvimento pautado no bem-estar social, reafirmando-se o compromisso do Estado brasileiro perante à sociedade, que deve, na gestão dos recursos públicos, voltar-se ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República.

Nas três comunidades políticas, a renda básica contribuiu para o processo de desenvolvimento socioeconômico local, bem como se apresentou como medida eficaz para o enfrentamento da crise da pandemia COVID-19, sendo mantida e ampliada (como nos casos do Irã e de Maricá) para que, combinada a outras medidas, faça frente às consequências

³⁰⁵SILVA, Jéssica Lago *et al.* Políticas Socioeconômicas de Reação à Crise da COVID-19 no Município de Maricá, Rio de Janeiro. **Publicações Mercado de Trabalho - IPEA.** n. 69. jul. 2020. p. 153-162.

econômicas e sociais instauradas a partir da crise.

Ainda, os três modelos apresentados são financiados principalmente pela receita decorrente da exploração de petróleo. Porém, não há uma relação estrita e direta entre petróleo e renda básica, podendo o financiamento decorrer dos meios econômicos tangíveis às diferentes comunidades. Apenas a título de exemplo das múltiplas formas de financiamento, tem-se que na Mongólia, a renda básica é financiada pela receita advinda da exportação de minérios. A renda básica dos índios Cherokee é financiada pela receita decorrente da exploração de cassinos instalados em suas terras. Na Bélgica, a renda básica é financiada pela receita advinda da loteria federal. A Alemanha propõe financiamento participativo. Barcelona utiliza o próprio orçamento municipal. Na Bolívia, a Renda de Dignidade é financiada pela exportação de hidrocarbono e pelos dividendos das empresas públicas.³⁰⁶ Tais experiências sinalizam a possibilidade de se instituir a renda básica a partir da melhoria e reorganização dos recursos de que a comunidade política dispõe, desde que haja a real intenção política, econômica e social para tanto.

A construção desta pesquisa superou o término do período em que o Estado brasileiro disponibilizou a transferência do auxílio emergencial à população em situação de vulnerabilidade econômica e social. Essa parcela da população, dita antes invisível ao Estado, passou a ser visível não apenas ao governo, mas a toda a sociedade brasileira, pela circunstância da pandemia. O auxílio emergencial alcançou para além dos beneficiários do PBF, as pessoas que, em situações de normalidade, conseguem auferir renda autonomamente, porém, diante das flutuações e crises econômicas, podem vivenciar grave vulnerabilidade econômica. Com a finalização da transferência emergencial, mas sem sinal de finalização da crise pandêmica, apenas os já beneficiários do PBF mantiveram o mecanismo de proteção social, sem que nenhuma outra alternativa de proteção de renda fosse instituída para alcançar os que não estão na faixa de elegibilidade do Bolsa Família, mas que, diante das circunstâncias, vivenciam a pobreza.

Nesse sentido, a despeito da não atuação do governo Bolsonaro para a conformação da proteção de renda em âmbito nacional, há um movimento nas Casas Legislativas no

³⁰⁶Para mais, ver: GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, 2020; REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **Conheça algumas experiências de distribuição de renda que estão acontecendo no mundo!** Disponível em: <http://rendabasica.com.br/experiencias-mundo/>. Acesso em 18 jan. 2021; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad”**. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>. Acesso em 18 jan. 2021.

sentido de instituir uma renda básica viável para o País, em termos de custeio e operacionalização.³⁰⁷ Destas, destacam-se três Propostas de Emenda Constitucional (PEC) em tramitação no Senado Federal. As propostas que seguem foram eleitas para fins deste trabalho por pretenderem a proteção de renda inserida no texto constitucional. São elas, a PEC nº 11/2020, de autoria do Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE); a PEC nº 29/2020, de autoria do Senador Eduardo Braga (MDB/AM), e; a PEC nº 34/2020, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE).

3.4.1 A PEC nº 11/2020

Embora não voltada à implementação de uma política de renda básica, a PEC nº 11/2020 prevê a possibilidade de ampliação do benefício do PBF específico à infância, diante de situações gatilho, propiciando, nessas situações, a expansão do programa em si – o qual permanece como a única experiência de renda básica em execução no país no nível nacional. A PEC nº 11/2020 propõe a instituição de um fundo a ser utilizado como fonte de recursos destinados a programas de erradicação da pobreza infantil, o Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza (FACP).

Segundo a justificativa da PEC, em 2020, mais de 40% (quarenta por cento) das crianças brasileiras vivem abaixo da linha da pobreza, sendo necessário que, na busca pelo cumprimento dos compromissos firmados a partir do Objetivos Fundamentais da República, agreguem-se ações voltadas à consecução do princípio da absoluta prioridade da criança, conforme preconiza o dispositivo do *caput* do artigo 227 da Constituição Federal.

Nos moldes da Emenda Constitucional (EC) nº 95, que propôs o teto de gastos para a despesa primária da União, a PEC nº 11/2020 propõe um limite para a pobreza infantil. Da mesma maneira, enquanto a EC nº 95 prevê o acionamento de gatilhos para garantir que o teto de gastos seja cumprido, como a proibição de realização de concursos públicos, a PEC nº 11/2020 prevê gatilhos que impeçam que o limite da pobreza infantil seja extrapolado, quais sejam: o aumento do valor do benefício variável infantil do PBF (quando a taxa da

³⁰⁷Dentre outros, pode-se citar: PL nº 4610/2020, de autoria do Deputado João Daniel (PT/SE); PLP nº 241/2020, de autoria do Deputado Danilo Forte (PSDB/CE); PL nº 4715/2020, de autoria do Deputado Jesus Sérgio (PDT/AC); PL nº 4314/2020, de autoria do Deputado Renildo Calheiros (PCdoB/PE) e outros; PLP nº 218/2020, de autoria do Deputado Danilo Forte (PSDB/CE). Para mais: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificada=true&q=renda%20b%C3%A3sica>. Acesso em 20 jan. 2021.

pobreza alcançar 30%), e a ampliação do acesso ao benefício (quando a taxa da pobreza alcançar 10%). Nesse mesmo sentido, a ofensa ao teto da pobreza e o não cumprimento dos gatilhos, seja pelo Presidente da República seja por demais autoridades competentes, deverá caracterizar crime de responsabilidade.

Os recursos que a PEC nº 11/2020 prevê para o FACP são de natureza fiscal neutra, consistindo em dotação orçamentária específica, doações e legados, recursos advindos de convênios e outros contratos e parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, e outros recursos, como uma parcela do superávit primário da União, quando houver. Além das fontes de recurso apontadas, é possível o acionamento de nova fonte de receita, quando diante do descumprimento dos limites da pobreza. Essa nova fonte está determinada no texto da PEC, e consiste na instituição de uma alíquota progressiva para a contribuição sobre o lucro líquido dos grandes bancos, sendo assim considerados aqueles com lucro superior a R\$5 bilhões por ano.

Para além do teto da pobreza infantil, a proposta do FACP também se volta ao custeio de políticas destinadas à redução das desigualdades e vulnerabilidades sociais, bem como ao custeio de premiações aos entes federativos que alcançarem resultados relevantes na área social, tendo por parâmetros indicadores a serem definidos pelo órgão que será gestor do fundo.

3.4.2 A PEC nº 29/2020

A PEC nº 29/2020 prevê que a renda básica seja consagrada direito fundamental social sendo, para a sua introdução no rol dos direitos sociais, inserido o parágrafo único no artigo 6º da Constituição Federal, garantindo a todo brasileiro, em situação de vulnerabilidade de renda, a renda básica a ser provida pelo poder público.

A PEC prevê que a instituição da política de renda básica para a realização do direito será feita mediante lei, que poderá prever a implementação escalonada, priorizando as camadas mais pobres da população. Embora a proposta reproduza os termos da Lei Federal nº 10.835/2004, a PEC não faz referência a ela.

Segundo os termos da proposta, a renda básica será neutra do ponto de vista fiscal, podendo ser custeada tanto pelo aumento da arrecadação quanto pela integração com outras despesas previstas ou não na Constituição Federal.

O principal argumento para a propositura em comento consiste na recuperação

econômica diante da crise ocasionada pela pandemia COVID-19, bem como na circunstância da revolução industrial tecnológica, que vem ocasionando substancial modificação no cenário laborativo por meio da precarização do trabalho, e mesmo do desemprego, considerando-se a renda básica, nesse contexto, uma proteção essencial e eficaz às famílias brasileiras perante o horizonte desafiador.

3.4.3 A PEC nº 34/2020

A PEC nº 34/2020 consiste na proposta de instituição do Benefício Universal Infantil. Tal benefício já foi objeto de discussão e aprovação pelo Senado no âmbito da PEC nº 133/2019 (a chamada PEC Paralela, da Reforma da Previdência), porém, dentro de um pacote junto a outros benefícios, num contexto que tratava da ampliação da rede de proteção social brasileira. No campo da PEC nº 34/2020, entretanto, o Benefício Universal Infantil é objeto específico, sendo proposto conforme concebido pelos sociólogos e economistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Benefício Universal Infantil consiste na integração de políticas públicas já existentes, como o abono salarial (CF, art. 239 §3º), o salário família (CF, art. 7º, XII e art. 201, IV) e as deduções de Imposto de Renda para dependentes (Lei nº 9250/1995, art. 8º). A ideia de integrar tais benefícios tem o fito de tornar eficazes a focalização, a cobertura e a distribuição, evitando que as famílias mais ricas sempre recebam os valores mais altos.

Nesse sentido, a proposta é de um benefício mensal direcionado a crianças entre 0 e 14 anos, porém, não no mesmo valor. Pretende-se que a definição do montante considere tanto a idade da criança quanto a renda familiar. Para crianças de até 06 anos, intenciona-se um benefício mais robusto, e a todas as crianças, que o valor final a ser transferido seja inversamente proporcional a sua renda familiar. Em todo caso, garante-se o reajuste anual para a manutenção do valor real da transferência.

Como se trata de um benefício universal para crianças, a única condição de elegibilidade do beneficiário é ser criança entre 0 e 14 anos de idade. Dessa forma, pobres e ricos estão automaticamente incluídos, sem distinção. Se a criança pertencer a família beneficiária do PBF, o benefício variável que o compõem será involuntariamente substituído pelo Benefício Universal Infantil, sendo mantidas as condicionalidades estruturais do PBF.

A PEC nº 34/2020 prevê a possibilidade de escalonamento para a implementação do

benefício, se assim for necessário, considerando-se as metas fiscais estabelecidas nas leis orçamentárias, bem como as limitações impostas pela EC nº 95, o Novo Regime Fiscal. Há ainda a previsão que faculta aos Estados e o Distrito Federal a efetuarem a complementação dos valores do benefício – caso em que lhes deverá ser autorizada a majoração das alíquotas do Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), desde que a arrecadação excedente seja obrigatoriamente aplicada para o incremento do Benefício Universal Infantil.

Como se vê, a PEC nº 11/2020 e a PEC nº 34/2020 voltam-se à erradicação da pobreza infantil, sendo que a primeira visa à implementação de um mecanismo de garantia de financiamento para a ampliação do benefício variável infantil do PBF, e a segunda visa à unificação de benefícios já existentes para melhor direcioná-los às crianças, combatendo a pobreza infantil. Ambas as propostas apresentam suas fontes de custeio que, no geral, já existem, e propõem uma reorganização da aplicação desses recursos. Já a PEC nº 29/2020 não apresenta mecanismos práticos de implementação da renda básica, mas pretende a inserção expressa do direito no rol dos direitos fundamentais sociais, estabelecendo balizas muito mais rígidas para a proteção da renda, e asseverando o dever prestacional do Estado em garantir e tutelar o acesso de todos à renda básica.

CONCLUSÃO

Esse trabalho foi um convite à exploração do universo da renda básica de cidadania, sua possibilidade prática, sua viabilidade orçamentária e econômica. Para iniciar esse percurso, buscou-se, primeiramente, explicar a renda básica, suas raízes históricas, sua concepção voltada à melhor distribuição de riquezas produzidas e aproveitadas pelos cidadãos no âmbito das comunidades políticas, sua implementação como uma reafirmação de que cada vida importa, de que a sociedade como um todo se beneficia de cada vida bem sucedida.

A principal motivação deste trabalho foi demonstrar que no ordenamento jurídico pátrio a renda básica de cidadania ocupa o especial espaço dos direitos fundamentais, embora fora do catálogo, e que, portanto, sua realização não está disponível à discricionariedade administrativa. Partindo dessas premissas, a pesquisa se dedicou a esclarecer a jusfundamentalidade da renda básica, através do critério da equiparação a demais direitos fundamentais do catálogo, bem como do critério da vinculação aos princípios fundamentais.

Para tanto, em primeiro lugar, tratou de delimitar o marco teórico que sustenta a concepção do direito à renda básica, pautada na igualdade. Nesse sentido, buscou esclarecer que a igualdade que permeia a renda básica é a igualdade de recursos, de respeito e consideração perante o Estado. Assim, descreveu a estreita relação do direito à renda básica com o direito de igualdade, fazendo-o por meio da Teoria da Igualdade proposta por Ronald Dworkin, considerando os princípios da igual importância e da responsabilidade especial.

Nesse ponto, mostrou que o direito à renda simultaneamente se funda no direito à igualdade, e é imprescindível à realização deste, e demonstrou que o direito à renda básica vincula-se diretamente ao princípio fundamental da cidadania, bem como à dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a jusfundamentalidade do direito à renda básica de cidadania foi apontada a partir dos critérios de identificação de direitos fundamentais fora do catálogo, sendo evidenciada a fundamentalidade material do direito, decorrente das decisões estruturantes do Estado e da sociedade brasileira. Assim sendo, a partir dessa identificação, sustentou-se que o direito fundamental à renda básica deve receber o tratamento jurídico especial dispensado aos direitos fundamentais expressos no catálogo: a intangibilidade, o regime especial de restrições e limites, e a aplicabilidade imediata.

Para além de demonstrar a jusfundamentalidade do direito à renda, a pesquisa apresentou a Lei Federal nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004, de autoria do ex-Senador

Eduardo Matarazzo Suplicy, que instituiu a renda básica de cidadania como um direito de todos, em todo o território nacional, ofereceu as diretrizes para a implementação escalonada do direito, e condicionou essa implementação ao grau de desenvolvimento do país e possibilidades orçamentárias. Nesse sentido, destacou o papel mediador do legislador, ao criar as estruturas e os procedimentos para a efetivação do direito fundamental à renda básica. Noutras palavras, buscou-se esclarecer que a positivação do direito fundamental à renda de cidadania na legislação infraconstitucional não esvazia a fundamentalidade material do direito, que se extrai do conteúdo material constitucional, sendo a Lei Federal nº 10.835/2004, instrumento de realização do direito no plano da vida.

Ainda nesse tópico, o trabalho apresentou uma descrição do Programa Bolsa Família, ressaltando sua criação para realizar a primeira etapa da implementação escalonada da renda de cidadania, privilegiando as camadas mais pobres da população, conforme as determinações da Lei Federal nº 10.835/2004.

A partir desse enfoque, a exploração proposta adentrou a prática da renda básica, e buscou evidenciar a simbiose entre direito à renda e direito ao desenvolvimento, apontando a renda de cidadania como condição instrumental para a consecução do desenvolvimento sustentável nacional e global.

Nesse ponto, demonstrou-se que a realização do direito à renda básica se harmoniza com a concepção de desenvolvimento como liberdade, ao passo em que torna possível a ampliação do conjunto capacitário dos beneficiários, contribuindo para que desfrutem a verdadeira liberdade de realizar escolhas sobre a própria vida e de atuar enquanto agentes sociais e políticos na sociedade. Baseando-se dessa concepção de desenvolvimento, foram apresentados dados indicativos de que o Programa Bolsa Família, como etapa de implementação da renda de cidadania, desempenha papel fundamental para a conformação de circunstâncias contingentes e ampliação das liberdades, figurando como política hábil a romper o ciclo intergeracional da pobreza e entregar à sociedade indivíduos mais completos e capazes de exercer suas volições e formular suas demandas.

Na senda do desenvolvimento sustentável e das obrigações que a promoção desse direito impõe ao poder público no âmbito interno e na esfera da cooperação internacional, desvelou-se a importância da garantia e proteção de renda, inclusive para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, de cujo rol destacaram-se, para fins dessa pesquisa, os ODS 1 e 10, voltados, respectivamente, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades. Nesse sentido, concluiu-se que a implementação e ampliação de políticas

públicas de garantia de renda básica, podem, no mínimo, manter as pessoas fora da linha da pobreza, abrigar mais pessoas sob o manto do sistema de proteção social e garantir oportunidades de inserção social, por meio das relações mercadológicas. Dessa forma, demonstrou-se que a realização do direito fundamental à renda básica de cidadania é capaz de criar condições para o estabelecimento de uma sociedade inclusiva e igualitária.

Adiante, com vistas à ampliação dos horizontes do universo da renda básica de cidadania, para além do já amplamente conhecido e pesquisado Programa Bolsa Família, o trabalho se propôs a descrever a renda básica em ação em três comunidades políticas bem distintas: a República Islâmica do Irã, no Oriente Médio; o Estado do Alasca, nos Estados Unidos da América; e o Município de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Embora distantes, distintas em aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, as três comunidades políticas encontraram na renda básica um instrumento de desenvolvimento sustentável, e utilizaram as políticas de garantia de renda como meio de enfrentamento da crise socioeconômica avultada pela pandemia de COVID-19. No caso do Irã, no combate à crise, à renda básica universal se somou a outra política de transferência direta de renda com condicionalidades, a qual seria, em princípio, realizada de forma temporária, para se contrapor às consequências da pandemia. Maricá, por sua vez, acresceu às já desenvolvidas políticas de renda básica e renda mínima outras de transferência condicionada, de aumento temporário do valor do benefício, e de subsídios emergenciais para o empregado e empregador. Tais esforços envidados por comunidades onde a renda básica já é uma realidade, apontam para a funcionalidade positiva das políticas que efetivam o direito à renda também em circunstâncias extraordinárias, nas quais a preservação da estabilidade socioeconômica demanda atenção e empenho estatal.

Por fim, buscou-se focalizar as pretensões para a renda básica de cidadania no cenário nacional, através da apresentação de três propostas de Emenda Constitucional em trâmite no Senado Federal: (i) a PEC nº 11/2020, que propõe a criação de um fundo financiador de renda a ser utilizado no combate à pobreza infantil, ampliando o acesso e o valor do benefício variável infantil do PBF, em situações específicas; (ii) a PEC nº 29/2020, que insere o direito à renda básica de cidadania no âmbito dos direitos fundamentais sociais do artigo 6º da Constituição Federal de 1988; (iii) a PEC nº 34/2020, que propõe a instituição do Benefício Universal Infantil. Além de visarem à proteção robusta do texto constitucional ao direito à renda e suas políticas, subtraindo-o da esfera do juízo de conveniência e oportunidade do administrador público, as proposituras descritas apontam para a

possibilidade de se reorganizar o orçamento já disponível para o custeio da execução do que pretendem, observando-se as determinações limitantes do Novo Regime Fiscal.

Por todo o percurso até essas linhas finais, aspira-se tenha a exploração do universo da renda básica de cidadania demonstrado o que se propôs: que a renda básica pode ser real (se essa for a escolha pública), que é viável (inclusive para o enfrentamento a crises que refletem na estabilidade socioeconômica da comunidade política), e que é prática, podendo ser operacionalizada com certa simplicidade.

O trabalho apresentado jamais pretendeu finalizar as discussões sobre o tema. Ao contrário, intenciona-se revigorar o coro, juntando mais vozes pelo reconhecimento do direito fundamental social à renda básica e pela superação da primeira etapa de implementação do direito por meio do Programa Bolsa Família, ampliando-o, em valor e em cobertura, de maneira que alcance para além da camada mais pobre da população, qualquer residente no território brasileiro que corra o risco de experimentar a pobreza intermitente. E no futuro (que se deseja próximo), com a erradicação da pobreza e a promoção da igualdade, que a renda básica universal alcance cada indivíduo que habita esta comunidade política e contribui para seu desenvolvimento.

Esse é o horizonte que se buscou exaltar por meio dos temas desenvolvidos nessa pesquisa, muito embora a realidade que se impõe seja de retração na cobertura do Programa Bolsa Família e de ausência de proteção de renda aos que estiveram temporariamente assistidos pelo auxílio emergencial. Porém, tem-se aqui uma pesquisa otimista, que considera imprescindível aproveitar cada oportunidade de levar a renda básica de cidadania ao conhecimento e ao debate público amplo, defendendo-a como um direito de todos (e não como política assistencial) e como um instrumento de desenvolvimento sustentável. Como bem diz Eduardo Suplicy, “À medida que mais pessoas entenderem como a RBC poderá contribuir para a construção de um Brasil mais justo e civilizado, mais vozes se erguerão para dizer ao Presidente da República, aos governadores e aos prefeitos: é uma boa proposta.”³⁰⁸

³⁰⁸SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania.** Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia. 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-FRENTE-PARLAMENTAR-DA-RENDA-BASICA-QUER-REDUZIR-DESIGUALDADES-APROFUNDADAS-NA-PANDEMIA>. Acesso em 25 jul. 2020.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos. 6 maio 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=Pr%C3%83ximas%20divulga%C3%A7%C3%83o%C3%83s%20PNAD%20Cont%C3%83o%C3%83s%202019%3A%20rendimento%20do%201%25%20que%20ganh%C3%A3o%C3%83o%C3%83s%20mais%20equivale,da%20popula%C3%A7%C3%83o%C3%83s%20que%20ganh%C3%A3o%C3%83o%C3%83s%20menos>. Acesso em 27 jul. 2020.

ALASKA DEPARTMENT OF LABOUR AND WORKFORCE DEVELOPMENT. Alaska Economics Trends. 2021 Jobs Forecast. p. 04. jan. 2021.

ALVES, José Eustáquio Diniz. CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. p.233-245.

ANDRADE, Felipe Moraes de. Renda Básica Incondicional e Liberdade Real. Brazilian Applied Science Review, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 1304-1318, maio/jun. 2020.

APFC – ALASKA PERMANENT FUND CORPORTATION. History of the Alaska Permanent Fund. Disponível em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>. Acesso em 15 jan. 2021.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica. Fundamentos e Possibilidades para a Jurisdição Constitucional Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luis Roberto. A dignidade da humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MACHADO, Monica Sapucaia. Cidadania e Participação das Mulheres: um direito individual ou social? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia,** Curitiba, v. 23, n. 03, p. 182-199, set./dez., 2018.

BIEN. **ABOUT BASIC INCOME.** Disponível em <https://basicincome.org/about-basic-income/>. Acesso em 20 maio 2020.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Auxílio Emergencial.** 2020. Disponível em: <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 25 jul. 2020.

_____. **Constituição Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 set. 2020.

_____. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. Caixa Econômica Federal. **Bolsa Família.** 2019. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Diário Oficial da União.** 03 set. 2020. Edição nº 170, Seção 01. p. 03. Órgão: Atos do Poder Executivo.

_____. MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA (Senarc). **Manual de gestão do Programa Bolsa Família.** 3^a ed. atual., Brasília, 2018.

BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas. Como construir um mundo melhor.** Tradução de Leila Couceiro. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

BRIA, Francesca. **A Renda Básica na Economia dos Robôs.** Publicado originalmente no Le Monde Diplomatique. Traduzido por Tiago Madeira para a Revista Movimento. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/12/renda-basica-economia-robos/>. Acesso em 14 jan. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional.** 6^a ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CAPPELLI, Karina Vales. **Renda Básica: entre comunismo e justiça social.** Campinas, SP, 2013, 130f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

CECCHIN, Hareli Fernanda Garcia. PARENTE, Temis Gomes. Diversas Vozes, Muitos Dilemas: Discutindo o Programa Bolsa Família a partir das Questões de Gênero e Empoderamento. **Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí, ano 16, n. 43, p. 322-352abr/jun., 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad”.** Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>. Acesso em 18 jan. 2021.

_____. **CEPAL propõe avançar em direção a uma renda básica que ajude a população mais vulnerável a superar os efeitos do coronavírus.** 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-propoe-avancar-direcao-renda-basica-que-ajude-populacao-mais-vulneravel-superar-os>. Acesso em 13 jan. 2021.

DEKTAR, Molly *et al.* **Nota Técnica 01/2020: Informações sobre Políticas Socioeconômicas de Maricá e sua avaliação.** Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), Universidade Federal Fluminense. Jain Family Institute. Rio de Janeiro, 2020.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** 5^a ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2014.

DOMENECH, Antoni. *In:* RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad.** Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Uma questão de princípio.** Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **Levando os Direitos a Sério.** Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **A Igualdade importa?** *In:* GIDENS, Anthony (Org.). **O Debate Global sobre a Terceira Via.** Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

_____. **A Virtude Soberana. Teoria e Prática da Igualdade.** Tradução: Jussara Simões, 2^a ed., São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011.

ECONOMIC RESEARCH FORUM. **From Energy Subsidies to Universal Basic Income: Lessons from Iran.** 21 nov. 2017. Disponível em: <https://theforum.erf.org.eg/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/>. Acesso em 16 jan. 2021.

EMERIQUE, Lilian Balmant. Considerações sobre a orientação das políticas públicas de combate à pobreza na perspectiva de direitos humanos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 198-213, jan./jun. 2013.

FACHIN, Melina Girardi. **Direito Humano ao Desenvolvimento: Universalização, Ressignificação, Emancipação.** São Paulo, 2013, 485f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

FAO. AQUASTAT. **Country Profile – Iran (Islamic Republic of).** Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome, Italy. 2008. p. 02-04.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Debate sobre Renda Básica deixa de ser Utopia e mobiliza Economistas.** 30 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/debate-sobre-renda-basica-deixa-de-ser-utopia-e-mobiliza-economistas.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2021.

_____. **Por causa de robôs, ideia de renda básica universal ganha mais adeptos.** 17 fev. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/02/por-causa-de-robos-ideia-de-renda-basica-universal-ganha-mais-adeptos.shtml> Acesso em 14 jan. 2021.

_____. **Um exemplo para o mundo. Maricá dá salto em direção à renda básica universal.** 09 jul.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/07/um-exemplo-para-o-mundo.shtml>. Acesso em 17 jan. 2021.

FOLLONI, André. A complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais.** Osasco, n. 01, p. 63-91, jan./jun. 2014.

FREIRE, Débora *et al.* Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil? Nota Técnica. **NEMEA- Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada do Cedeplar-UFMG.** Belo Horizonte, 20 maio 2020.

FREITAS, Fernando José Gomes. **Renda Básica de Cidadania: Análise comparada na literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda.** Rio de Janeiro, 2019, 105f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FREITAS, Henrique. EGYDIO, Olavo. **Programa Moeda Social Mumbuca: Inovação Social, Digital e Econômica.** Projeto Conexão Local. Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV. São Paulo, 2014.

GENTILINI, Ugo *et al.* **Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices.** International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2020.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **III Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2019. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf. Acesso em 01 ago. 2020.

_____. **IV Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, Brasil.** 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

IBGE. **IBGE Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>. Acesso em 16 jan. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Policy Responses to COVID-19.** Última atualização a 08 jan. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#I>. Acesso em 16 jan. 2021.

IPEA. **Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Metas Brasileiras.** 2018, p. 13. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em 13 jan. 2021.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte. Direito à Renda Básica de Cidadania: um marco na história brasileira. [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin. **Revista do Instituto Humanista Unisinos – online.** São Leopoldo, Ano X, Edição 333, p. 13-16, 2010.

MACHADO, Daiane Borges *et al.* Conditional Cash Transfer Programme: Impact on homicide rates and hospitalisations from violence in Brazil. **Plos/One Journals.** 31 dez. 2018. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0208925>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MARICÁ TURISMO. **Conheça Maricá.** Disponível em: <https://www.conhecamarica.com.br/sobre>. Acesso em 16 jan. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 6^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONNERAT, Giselle Lavinas *et al.* Do Direito Incondicional à Condisionalidade do Direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, nov./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>. Acesso em 20. jul. 2020.

MORAES, Verena Duarte *et al.* Programas de Transferência de Renda com Condisionalidades: Brasil e México em Perspectiva Comparada. **Saúde Debate.** Rio de Janeiro. v. 42; n. 117; p. 368-381, abr./jun., 2018.

NERI, Marcelo Côrtes *et al.* Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. p.194-206.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora S.A., 2010.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos *et al.* O Programa Bolsa Família e seus impactos sobre usuários: uma revisão sistemática da literatura. **Anais – CIDESP- II Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público.** Santa Catarina, ago. 2018. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/view/576>. Acesso em 25 jun. 2019.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. SOARES, Sergei S. D. “Efeito Preguiça” em Programas de Transferência de Renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. p.341-358.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 12 jan. 2021.

ONU BRASIL. **17 Objetivos Para Transformar Nossa Mundo.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 27 jan. 2020.

_____. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em 13 jan. 2021.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro *et al.* **Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil.** Texto para discussão nº 1619. Brasília, IPEA, maio, 2011.

PAINÉ, Thomas. **Agrarian Justice.** 1786. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Paine1795.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2020.

PAIVA, Luis Henrique *et al.* Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.

PASTUK, Marília. **Renda Básica de Cidadania e Política Social no Brasil. Elementos para um debate.** Rio de Janeiro, 2005, 219f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/1/>. Acesso em 13 jan. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, COMÉRCIO, INDÚSTRIA, PETRÓLEO E PORTOS. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/category/estrutura/secretarias/desenvolvimento-economico-comercio-industria-petroleo-e-portos/page/26/>. Acesso em 16 jan. 2021.

_____. **Renda Básica para mais de 50 mil pessoas em Maricá.** 31 out. 2019. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/page/6/?s=renda+b%C3%A1sica+de+cidadania>. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. **Cartão Mumbuca é aperfeiçoado através do Renda Básica de Cidadania.** 20 jun. 2019. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2019/06/28/programa-cartao-mumbuca-e-aperfeiçoado-através-do-renda-básica-de-cidadania/>. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. **Maricá, um ponto fora da curva da crise econômica da pandemia.** 09 jul. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/07/09/marica-um-ponto-fara-da-curva-na-crise-economica-da-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. **Maricá, a única no Estado a gerar empregos mesmo na pandemia.** 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/07/29/marica-a-única-no-estado-a-gerar-empregos-mesmo-na-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. **Prefeitura já distribuiu mais de 60 mil kits de higiene durante a pandemia.** 03 ago. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/08/03/prefeitura-ja-distribuiu-mais-de-60-mil-kits-de-higiene-durante-a-pandemia/>. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. **PAE, PAT e Mumbuca são prorrogados até 2021.** 14 dez. 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/12/14/pae-pat-e-mumbuca-sao-prorrogados-ate-2021/>. Acesso em 17 jan. 2021.

RAVENTÓS, Daniel. **Las Condiciones Materiales de la Libertad.** Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo. España, 2007.

_____. **Renda Básica e o Sonho da Liberdade.** [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin. **Revista do Instituto Humanista Unisinos – online.** São Leopoldo, Ano X, Edição 333, p. 05-10, 2010.

RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução: Irene A. Paternot. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

_____. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Pesetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **Os Argumentos a Favor de uma Renda Básica Universal**. 24 jul. 2020. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/os-argumentos-a-favor-de-uma-renda-basica-universal/>. Acesso em 13 jan. 2021.

_____. **Conheça algumas experiências de distribuição de renda que estão acontecendo no mundo!** Disponível em: <http://rendabasica.com.br/experiencias-mundo/>. Acesso em 18 jan. 2021

_____. **A Renda Básica pode evitar o colapso econômico gerado pelo coronavírus**. Texto para discussão 1 – 2020. Disponível em: file:///C:/Users/alefo/Downloads/2020%20-%200001%20-%20A%20RENTA%20B%C3%81SICA%20PODE%20EVITAR%20O%20COLAPSO%20E%20CON%C3%94MICO%20GERADO%20PELO%20CORONAV%C3%81RUS.pdf. Acesso em 14 jan. 2021.

REGO, Walquiria Domingues Leão. PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Ceará, n. 38. abr. 2013. p. 21-42. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Liberdade-dinheiro-e-autonomia.pdf>. Acesso em: 15 ago 2019.

RIBEIRO, Felipe Garcia *et al.* Bolsa Família: Um *survey* sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 47, n. 4, p. 805-862, out./dez 2017.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação: Teoria Constitucional-Democrática e Políticas Públicas**. São Paulo: LTr, 2011.

ROCHA, Sandoval Alves. **O Programa Bolsa Família: identidade, subjetividade e integração social em Maracanaú-CE**. São Leopoldo, RS, 2012, 143f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

RODRIGUES, José Noronha. Cidadania e Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 08, n. 08, p. 181-212, jul./dez., 2010.

SANTIAGO, Homero. Dinheiro, Liberdade, Democracia (Conceitos do Bolsa Família). **Cadernos de Ética e Filosofia Política – USP**, São Paulo, n. 25, p. 166-189, 2015.

SANDAL, Michael. **J. Justiça.** Tradução: Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime Jurídico do Serviço Público: Garantia Fundamental do Cidadão e Proibição do Retrocesso Social.** Curitiba, 2009, 224f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

_____. Direito Administrativo Social em prol da realização do Direito Fundamental ao Desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs.). **Direito Administrativo, Políticas Públicas e Estado Sustentável.** Curitiba, Ed. Íthala, 2020. p. 9-28.

SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios da Filtragem Constitucional no momento do Neoconstitucionalismo. **A&C Revista Direito Administrativo e Constitucional.** Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 145-165, abr./jun., 2005.

_____. **Direito Constitucional: anotações nucleares.** 1^a ed. (ano 2001), 6^a tir., Curitiba: Juruá, 2006.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada.** Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record. 2001.

_____. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Jéssica Lago *et al.* Políticas Socioeconômicas de Reação à Crise da COVID-19 no Município de Maricá, Rio de Janeiro. **Publicações Mercado de Trabalho - IPEA.** Brasília, n. 69, p. 153-162, jul. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Graziano da. TAVARES, Lucas. Sobre o Futuro do Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de. MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios.** v. 02, Brasília: IPEA, 2010. p. 241-272.

SILVA, Maisa Miralva. **A concepção da política de assistência social e sua efetivação em municípios goianos: o novo jargão e o conservadorismo renitente.** Brasília, 2012. 455f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília.

SOUZA, Jessé. Raça ou Classe? Sobre a desigualdade brasileira. **Lua Nova. Centro de estudos de cultura contemporânea.** São Paulo. n° 65, ago.2005. p. 43-69.

_____. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro.** Ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Pedro H. G. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Rio de Janeiro. IPEA, 1990 - Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948&catid=419&Itemid=444. Acesso em: 20 maio 2020.

STATE OF ALASKA. OFFICIAL ALASKA STATE WEBSITE. Disponível em: <https://www.alaska.gov/> Acesso em 15 jan. 2021.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/90-3.PDF>. Acesso em 20 maio 2020.

_____. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania.** Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

_____. **Renda de Cidadania. A saída é pela porta.** 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

THE WORLD BANK. **Islamic Republic of Iran.** Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/iran/overview#:~:text=Iran's%20economy%20is%20characterized%20by,in%20proven%20crude%20oil%20reserves>. Acesso em 15 jan. 2021.

THE WORLD ECONOMIC FORUM. **Iran introduced a Basic Income Scheme, and something strange happened.** 31 maio 2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/iran-introduced-a-basic-income-scheme-and-something-strange-happened/> Acesso em 16 jan. 2021.

UNITED NATIONS ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN. **Building Back Better – UN Iran Socio-Economic Recovery Programme Against the Impact of COVID-19.** jun. 2020.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Revista Estudos Avançados.** USP, v. 14, n. 40, p. 179-210, dez. 2000. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/720>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. Por que os surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, set./dez. 2014. p. 229-264.

WORLDOMETER. Disponível em: <https://www.worldometers.info/world-population/iran-population/#:~:text=Iran%202020%20population%20is%20estimated,134%20people%20per%20mi2>). Acesso em 15 jan. 2021.

ANEXOS



MUNICÍPIO DE MARICÁ ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEI N° 2.448, de 26 de junho de 2013.

*Institui o Programa Municipal
de Economia Solidária, Combate
à Pobreza e Desenvolvimento
Econômico e Social de Maricá.*

O POVO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Capítulo I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica Instituído o Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Maricá, como forma de combater as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades e estabelecer meios de atingimento a erradicação da pobreza e a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes do município, através das seguintes ações:

I – estabelecer procedimentos para implantação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública de Fomento à Economia Solidária;

II – estabelecer parcerias com entidades públicas ou privadas para a operacionalização do Banco Comunitário Popular de Maricá;

III – empreender os meios necessários para a utilização da Moeda Social Mombuca, a ser operacionalizada pelo Banco Comunitário Popular de Maricá, como instrumento de efetivação das políticas estatuídas no programa instituído por esta lei;

IV – criar Centros Públicos de Economia Solidária, Incubadoras Públicas de Empreendimentos Solidários, Centros de Comercialização Justa e Solidária e Mercados Públicos de Empreendimentos Econômicos Solidários, feiras, festivais, lojas solidárias e outros instrumentos de comércio justo, na forma a ser regulamentada em Decreto do Poder Executivo Municipal;

V – instituir Comitês Gestores, respectivamente, do Banco Comunitário Popular de Maricá, do Centro Público de Economia Solidária, da Incubadora Pública de Empreendimentos Solidários e dos Centros de Comercialização Justa e Solidária.

§ 1º Para a implantação e operacionalização das Unidades operacionais do Banco Comunitário



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Popular de Maricá, previstas no inciso II deste artigo, o Poder Público poderá celebrar convênios com organizações da sociedade civil, certificada por entidade membro Rede Brasileira de Bancos Comunitários, garantindo-lhes o aporte financeiro e estrutural para o seu funcionamento.

§ 2º Para a implementação desta Política Pública e a implantação das Unidades Administrativas, previstas no inciso IV, o Poder Público poderá contar com a cooperação e apoio formal de Universidades e de demais entidades de ensino, bem como de outras instituições governamentais ou não governamentais.

§ 3º Os Comitês previstos no inciso V serão integrados por representantes dos beneficiários do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, por gestores públicos e por entidades da sociedade civil organizada para o apoio à Economia Solidária, com as funções de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

§ 4º É prioridade da Economia Solidária a formação de redes de colaboração, que integrem grupos de consumidores, produtores e prestadores de serviços para as práticas de finanças solidárias, consumo ético, produção sustentável e do comércio justo e solidário.

Capítulo II

DO CONSELHO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE MARICÁ

Seção I

Da Constituição, Objetivos e Competências

Art. 2º Fica criado o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá – **ECOSOL-CPDES**, órgão consultivo e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Art. 3º São atribuições do **ECOSOL-CPDES**:

I – formular diretrizes e propor ações que contribuam para a efetiva integração cultural, econômica, social e política dos segmentos envolvidos;

II – definir os critérios para a seleção dos programas e projetos financiados com recursos do Fundo Municipal criado por esta Lei;

III – analisar e encaminhar projetos selecionados, além de acompanhá-los e fiscalizá-los em sua execução;

IV – definir meios para facilitar o acesso às Políticas definidas nesta Lei;

V – propor, avaliar e acompanhar a realização de cursos de aperfeiçoamento, capacitação e atualização nas áreas afins às políticas estatuídas nesta Lei;

VI – desenvolver mecanismos e formas de facilitar o acesso dos beneficiários das Políticas



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

definidas nesta Lei a recursos públicos;

VII – colaborar na defesa dos direitos humanos, na eliminação das discriminações e quaisquer formas de violência, como práticas das pessoas atuantes na Economia Solidária;

VIII – propor mecanismos de incentivos fiscais para os empreendimentos de Economia Solidária;

IX – convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social;

X – colaborar na elaboração de projetos, programas e serviços da Administração Pública, buscando a integração das políticas públicas municipais de fomento à Economia Solidária, de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social;

XI – acompanhar e avaliar a gestão financeira, os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos que fazem parte das Políticas tratadas nesta Lei e os financiados pelo Fundo Municipal ora criado;

XII – criar comissões especializadas ou grupos de trabalho para desenvolver estudos, projetos, debates e pesquisas relativas aos interesses das políticas estabelecidas nesta Lei;

XIII – manter canais de comunicação, em relação aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público;

XIV – encaminhar propostas e sugestões da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;

XV – organizar plenárias e audiências públicas, quando necessário, para a discussão de diretrizes e projetos relacionados às políticas mencionadas nesta Lei;

XVI – propiciar e garantir a articulação efetiva do Conselho com associações e demais entidades de âmbito municipal, estadual e federal, buscando o fortalecimento da participação social;

XVII – elaborar seu regimento interno;

XVIII – opinar sobre as questões pertinentes às políticas públicas e recursos destinados às políticas tratadas nesta Lei durante a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Seção II

Da Composição

Art. 4º O Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social será constituído de nove conselheiros, sendo cinco representantes do Poder Público e quatro representantes da sociedade civil, sendo:

I – Poder Público:



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

- a)** o Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
- b)** o Secretário Municipal de Trabalho e Emprego Renda, ou servidor por ele designado;
- c)** o Secretário Municipal de Fazenda ou servidor por ele designado, desde que envolvido com assuntos relacionados ao desenvolvimento da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária e ao Combate à Pobreza;
- d)** o Secretário Municipal de Assistência Social, Cidadania e Participação Popular ou servidor por ele designado;
- e)** o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Petróleo ou servidor por ele designado.

II – Sociedade Civil:

- a)** um representante da Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Maricá;
- b)** um representante do Clube de Dirigentes Lojistas de Maricá – CDL;
- c)** um representante da Associação Médica de Maricá – AMM;
- d)** um representante da Federação das Associações de Moradores de Maricá – FAMMAR.

§ 1º Para cada representante titular deverá também ser indicado um suplente, que o substituirá em seus impedimentos e o sucederá no caso de vacância.

§ 2º O mandato dos conselheiros será de dois anos.

§ 3º O presidente do Conselho será o Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que participará das votações apenas para o desempate.

Art. 5º A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania propiciará ao Conselho as condições necessárias ao seu funcionamento, inclusive disponibilizando o local e a infraestrutura para a realização das reuniões.

Capítulo III

DO PROGRAMA MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE MARICÁ

Seção I

Denominação e objetivos

Art. 6º O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá objetiva apoiar iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda que se organizam com base na autogestão, cooperação e solidariedade com os seguintes objetivos:



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

I – proporcionar a assessoria aos empreendimentos econômicos solidários desde o processo inicial de formação, e depois de estruturados, com formação continuada nas áreas conceitual, técnica e de gestão;

II – apoiar a constituição e contribuir para o fortalecimento de redes solidárias de produção, comercialização e consumo;

III – apoiar iniciativas que promovam a comercialização dos empreendimentos econômicos solidários;

IV – promover acesso a políticas de investimento social.

V – criar, fomentar e apoiar instrumentos de finanças solidárias, bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, promovendo o acesso a serviços financeiros e bancários a população de Maricá, com base na Economia Solidária.

Seção II

Estrutura Organizacional

Art. 7º O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá constituiu-se como uma ação intersetorial da Prefeitura Municipal de Maricá com a participação das diversas políticas setoriais.

Art. 8º O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá estará vinculado à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e será coordenado por esta secretaria.

Art. 9º Para a execução do Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá será designada equipe própria multidisciplinar composta por servidores municipais vinculados às Secretarias participantes do referido Programa.

Seção III

Projetos

Art. 10. O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá será operacionalizado por meio de ações que oportunizem:

I – Projeto de Assessoria aos Empreendimentos Econômicos Solidários, que assessorá, desde o processo de formação dos grupos de geração de trabalho e renda e após a sua organização, propiciando conforme a necessidade, capacitação nas áreas conceitual, técnica e de gestão;



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

II – Projeto de Investimento Solidário, que objetiva o acesso a materiais de consumo para o processo de produção das iniciativas coletivas ou individuais de geração de trabalho e renda, que estejam articuladas a rede local de economia solidária, através do Banco Comunitário Popular de Maricá;

III – Projeto Rede Solidária que visa apoiar e fortalecer a organização de rede solidária de produção, comercialização e consumo, baseado no conceito de Economia Solidária e nos princípios das Finanças Solidárias e da Moeda Social Local Circulante.

IV – Projeto Oficinas Solidárias, que tem o intuito de propiciar informações sobre a Economia Solidária, da perspectiva do trabalho coletivo, autogestionário, cooperativo e solidário;

V – Projeto de Educação para as Finanças Solidárias, consumo ético, produção sustentável e comércio justo e solidário, que tem por objetivo sensibilizar e capacitar diferentes segmentos sobre Economia Solidária.

Parágrafo único. Havendo outras necessidades posteriores, faculta-se ao Programa Municipal de Economia Solidária a formatação de outros projetos que visem o atendimento a suas finalidades, respeitado a disponibilidade orçamentária e mediante aprovação do ECOSOL-CPDES.

Capítulo IV

DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA

Seção I

Princípios

Art. 11. A Política Pública Municipal de Economia Solidária é regida pelos seguintes princípios:

I – articulação e integração com enfoque no caráter intersetorial e multidisciplinar, o que permite atuar de forma integralizada com o público a ser atendido;

II – participação e controle social;

III – descentralização e territorialização das ações;

IV – desenvolvimento local e sustentável;

V – autogestão, cooperação e solidariedade como foco das ações.

Seção II

Objetivos



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Art. 12. A Política Pública Municipal de Economia Solidária possui os seguintes objetivos:

- I** – propiciar acesso à geração de trabalho e renda na perspectiva da Economia Solidária;
- II** – contribuir para a melhoria da elevação da qualidade de vida pela criação de fontes de renda;
- III** – incentivar a constituição de cadeias produtivas na Economia Solidária;
- IV** – apoiar os empreendimentos econômicos solidários nos aspectos relacionados ao comércio justo e solidário;
- V** – propiciar o acesso as ações de Economia Solidária, por meio de estruturas físicas descentralizadas e territorializadas;
- VI** – apoiar o cooperativismo popular e solidário;
- VII** – promover a intersetorialidade e multidisciplinaridade das ações do Poder Público Municipal;
- VIII** – apoiar instrumentos de Finanças Solidárias, bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, promovendo o acesso a serviços financeiros e bancários com base na Economia Solidária.

Seção III

Do Centro Público de Economia Solidária

Art. 13. O Centro Público de Economia Solidária constitui-se como espaço público de referência da Economia Solidária no município para o desenvolvimento de ações pertinentes a área, para difusão da Economia Solidária e sede do Programa Municipal de Economia Solidária.

Art. 14. O Centro Público de Economia Solidária tem por objetivos:

- I** – abrigar ações da Política Pública de Economia Solidária;
- II** – contribuir com o processo de comercialização dos empreendimentos econômicos solidários;
- III** – Possibilitar a articulação dos diferentes sujeitos na construção e fortalecimento das ações de Economia Solidária;
- IV** – Promover formação continuada e capacitações nas áreas técnica, de gestão, entre outras, conforme a necessidade dos empreendimentos econômicos solidários.

Capítulo V



MUNICÍPIO DE MARICÁ ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE COMBATE À POBREZA

Art. 15. A Política Pública Municipal de Combate à Pobreza tem a finalidade de reduzir os índices de pobreza da população rural e urbana no Município de Maricá, por meio da garantia ao direito humano à alimentação, o acesso à educação, ao lazer, a saúde e à iniciativas de geração de trabalho e renda.

Parágrafo único. Para fins deste Capítulo, conceitua-se pobreza como toda e qualquer situação pessoal, familiar ou comunitária de vulnerabilidade social, ocasionada por situação econômica, ambiental ou sanitária, por falta de acesso às políticas públicas, pelo isolamento, por exclusão geográfica ou social, pela existência de necessidades alimentares ou não alimentares urgentes e imprescindíveis, a manutenção ou recuperação da dignidade humana.

Art. 16. São diretrizes da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza:

I – integrar e envolver os órgãos do Município de Maricá que atuam no combate à pobreza, com o objetivo de desenvolver ações para a sua erradicação;

II – formular alternativas baseadas em territórios e focadas na perspectiva de desenvolvimento local, orientada pela política geral de desenvolvimento promovida pelo Município;

III – empreender ações articuladas com a União e o Estado, com o objetivo de potencializar a utilização dos recursos disponíveis;

IV – implementar critérios sociais e regionais, quantitativos e qualitativos, para o combate à pobreza.

V – fomentar a participação da sociedade, de organizações não governamentais e dos próprios beneficiários dos programas e das ações, na formulação, no monitoramento, na fiscalização e na gestão das políticas públicas, através da participação no ECOSO-CPDES.

Art. 17. São objetivos específicos da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza:

I – implementar o Programa Social Bolsa Mombuca, a ser paga através de Banco Comunitário Popular de Maricá, voltado para a instauração de mecanismos de emancipação social e econômica para as populações em estado de vulnerabilidade social daquelas regiões e territórios nos quais o Município venha desenvolvendo ou não iniciativas de desenvolvimento local de segurança alimentar e nutricional;

II – articular de forma coerente e eficiente as ações e políticas específicas das Secretarias e órgãos do Município, de forma a potencializar o seu impacto e qualificar os resultados;

III – fomentar iniciativas de economia popular solidária, de geração de trabalho e renda, de empreendedorismo, de complementação da renda familiar e de alternativas para ampliação da produtividade na produção de alimentos e na obtenção de residências;



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IV – potencializar a captação de recursos da União e do Estado, da iniciativa privada e de organizações multilaterais, para financiar ações estruturais de combate à pobreza;

V – construir ações voltadas à parcela da população sem acesso às políticas de combate à pobreza dos governos federal e estadual;

VI – criar instrumentos específicos para combater a pobreza extrema e resgatar a dignidade das pessoas em estado de vulnerabilidade;

VII – combater o trabalho escravo e bem como o trabalho forçado e promover medidas com vista à sua erradicação;

VIII – criar, em parceria com instituições universitárias e de pesquisa, um Observatório de Políticas Sociais, para sistematizar as informações acerca da pobreza, realizar estudos, gerar estatísticas, análises e construir indicadores e informações para orientar e subsidiar a aplicação dos recursos destinados a subsidiar as políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza.

Art. 18. O Programa Social Bolsa Mombuca será implementado através de regulamento expedido por decreto do Poder Executivo Municipal.

Capítulo VI

DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Art. 19. A Política Pública Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social será desenvolvida através de programas e ações que visem a melhoria da qualidade de vida, econômica e social, da poluição do município e será desenvolvida, dentre outros, através do Programa Municipal de Microcrédito.

Parágrafo único. O Programa Municipal de Microcrédito tem por finalidade financeirar e investir em microempreendimentos, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, em micro e pequenas empresas, como alternativa de crédito popular para geração de emprego e renda.

Art. 20. Entre os objetivos do Programa Municipal de Microcrédito, temos:

I – a prestação de assistência financeira aos projetos de capacitação profissional e ao treinamento técnico gerencial dos empreendedores;

II – a concessão de empréstimos a microempreendedores urbanos e rurais, inclusive aos do setor informal, tendo em vista elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, através de incentivo ao investimento fixo associado à capacidade técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização das micro e pequenas empresas;



MUNICÍPIO DE MARICÁ ESTADO DO RIO DE JANEIRO

III – a concessão de empréstimos a cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho;

IV – a concessão de empréstimos a micro e pequenas empresas;

V – prestação de assistência financeira a projetos de modernização e reorganização de micro e pequenas empresas.

Capítulo VII DA ORIGEM E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. As atividades de fomento, de formação continuada dos empreendimentos econômicos solidários e de combate à pobreza terão recursos procedentes do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, doravante denominado FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ e de outras dotações orçamentárias estabelecidas.

Art. 22. Os empreendimentos econômicos solidários participantes do Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá poderão acessar ao crédito solidário através das unidades do Banco Comunitário Popular de Maricá, instituídas por intermédio de convênio a ser estabelecido pelo Executivo Municipal com instituições sociais habilitadas.

Art. 23. O Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ terá a finalidade de captar recursos públicos ou privados, mediante convênios, parcerias, dotações orçamentárias, transferências, aplicação dos recursos, com o objetivo de executar as Políticas tratadas nesta Lei.

Parágrafo único. Para atingir os objetivos estatuídos neste artigo, serão apoiadas ações que visem o fomento, a capacitação e qualificação profissional para a geração de trabalho e renda de acordo com os princípios estatuídos nesta lei, prioritariamente através de Empreendimentos e Organizações da Sociedade Civil Organizada.

Capítulo VIII DO FUNDO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Seção I Dos Objetivos

Art. 24. Fica criado o Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MARICÁ destinado a propiciar suporte financeiro à consecução dos objetivos tratados nesta lei, promovendo sua viabilização e organizando a captação, o repasse e a aplicação de recursos necessários à sua implementação.

Art. 25. A formulação dos programas e projetos a serem viabilizados com recursos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ, deverão observar as diretrizes gerais de integração das ações de órgãos e instituições que objetivem a implementação das políticas aqui estatuídas.

Art. 26. Cabe ao Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá, repassar recursos necessários para o custeio, manutenção, equipamentos, fortalecimento institucional, comunicação, fomento e a execução das diversas atividades do Banco Comunitário Popular de Maricá, incluindo nelas o fundo de crédito, lastro das moedas sociais e outras ações necessárias.

Art. 27. O repasse de recursos ao Banco Comunitário Popular de Maricá se dará através de convênios realizados entre o Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá e a entidade gestora do Banco Comunitário Popular de Maricá, preferencialmente uma OSCIP com sede no município.

Seção II Dos Recursos

Art. 28. Constituirão receitas do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ:

I – dotações orçamentárias do Município, exclusiva ao Fundo, definida anualmente nas peças orçamentárias;

II – dotações orçamentárias dos recursos repassados ao Município que sejam vinculados aos objetivos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ por força da legislação federal, estadual ou municipal;

III – créditos suplementares a ele destinados;

IV – contribuições, auxílios e doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, legados e heranças jacentes;

V – aporte de capital por meio da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas por lei específica;

VI – rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro;

VII – demais receitas provenientes de fontes aqui não explicitadas, destinadas a programas e



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

projetos de Economia Solidária e de Combate à Pobreza;

VIII – destinações autorizadas em lei municipal das arrecadações resultantes de consórcios, programas de cooperação, contratos e acordos específicos, celebrados entre o Município e instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

IX – transferências autorizadas de recursos de outros fundos.

§ 1º O saldo dos recursos financeiros não utilizados pelo Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ será transferidos para o exercício seguinte, a seu próprio crédito.

§ 2º Excetua-se do disposto neste artigo a aquisição realizada com recursos transferidos por intermédio de convênio, quando este estabelecer normas para destinação dos bens adquiridos.

§ 3º As receitas descritas neste artigo serão depositadas, obrigatoriamente, em conta especial a ser aberta e mantida em instituição financeira oficial.

Art. 29. Em caso de extinção do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ, os ativos, passivos, bens móveis e imóveis, que porventura vier a constituir, deverão ser alocados para a Prefeitura Municipal de Maricá.

Art. 30. Os recursos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ serão aplicados priorizando as ações que garantam a promoção da Economia Solidária e de Combate à Pobreza, de acordo com as Políticas e Programas tratadas nesta lei.

Parágrafo único. Somente poderão receber recursos entidades da sociedade civil que não apresentarem débitos com o Município, e com prestação de contas relativas ao recebimento de recursos financeiros, aprovadas pelo Poder Executivo, atendendo a legislação vigente.

Art. 31. Os projetos aprovados e as entidades que receberem recursos do Fundo deverão obrigatoriamente mencionar que receberam recursos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ.

Art. 32. A aplicação dos recursos do Fundo será feita nos prazos e na forma da legislação vigente e das definidas pelo ECOSO-CPDES.

Seção III

Do Orçamento e da Contabilidade

Art. 33. O orçamento do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE



MUNICÍPIO DE MARICÁ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MARICÁ evidenciará as políticas e os programas de trabalhos governamentais, observados o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º O orçamento do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ integrará o orçamento do Município, em obediência ao princípio da unidade.

§ 2º O orçamento do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ observará, na sua elaboração e na sua execução, os padrões e as normas estabelecidos na legislação pertinente.

Art. 34. O Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ terá contabilidade própria, que registrará e publicará todos os atos e fatos a ele pertinentes, de modo a permitir a apuração de resultados à parte, devidamente auditáveis com apresentação de relatórios.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICIPIO DE MARICÁ, Estado do Rio de Janeiro, RJ,
26 de junho de 2013.

WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA (QUAQUÁ)
Prefeito do Município de Maricá



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 11, DE 2020

Institui o Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza – FACP; estabelece limites para a taxa de pobreza infantil; prevê que o FACP seja fonte de recursos para políticas de assistência social em caso de descumprimento dos limites de pobreza, bem como para premiação financeira de entes federativos que tenham avanços relevantes na área social; e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE) (1º signatário), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador José Serra (PSDB/SP), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senador Romário (PODEMOS/RJ)



[Página da matéria](#)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

(Do Senador Alessandro Vieira e outros)

SF/20899.07905-93

Institui o Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza – FACP; estabelece limites para a taxa de pobreza infantil; prevê que o FACP seja fonte de recursos para políticas de assistência social em caso de descumprimento dos limites de pobreza, bem como para premiação financeira de entes federativos que tenham avanços relevantes na área social; e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 115. Fica instituído o Fundo de Erradicação de Pobreza – FACP, de natureza privada e extraorçamentária, com as finalidades de alcançar o objetivo da República de que trata o art. 3º, III, da Constituição; de cumprir o dever estatal de que trata o art. 227, *caput*, da Constituição; e, em particular, de constituir fonte de recursos para:

I - programas e políticas de assistência social em caso de descumprimento dos limites da taxa de pobreza infantil;

II - premiação financeira de entes federativos que tenham avanços relevantes na área social; e

III – programas e políticas de desenvolvimento em áreas de vulnerabilidade social.

§ 1º Ficam estabelecidos, para cada ano, limites da taxa de pobreza infantil, nos seguintes moldes:

I – um limite superior, de 30% das crianças até 14 anos vivendo abaixo da linha de pobreza;

II – um limite inferior, de 10% das crianças até 14 anos vivendo abaixo da linha da pobreza.

§ 2º No caso de descumprimento dos limites de pobreza de que trata o § 1º, os recursos do FACP serão usados para:

- I – ampliar o valor de benefício variável destinado às crianças de vivendo abaixo da linha de pobreza, em caso de descumprimento do limite superior;
- II – ampliar o valor da faixa de renda familiar mensal *per capita* para acesso ao benefício variável de que trata o inciso I deste artigo, em caso de descumprimento do limite inferior.

§ 3º As ampliações de que tratam o § 2º serão aplicadas até que a taxa de pobreza passe abaixo dos limites previstos no § 1º.

§ 4º As ampliações de que tratam o § 2º deverão ser suficientes para redução da taxa de pobreza infantil em pelo menos 5 (cinco) pontos percentuais por ano, enquanto os limites forem descumpridos.

§ 5º No caso de descumprimento dos limites de pobreza de que trata o § 1º, será instituída alíquota progressiva para a contribuição social sobre o lucro dos bancos, cuja arrecadação será destinada ao FACP, para custear as ampliações de que tratam os §§ 2º, 3º e 4º.

§ 6º Os limites de que tratam o § 1º serão apurados anualmente, para o exercício anterior, e serão divulgados até o encaminhamento do projeto de lei orçamentária do exercício seguinte.

§ 7º Projeções preliminares quanto à apuração de que trata o § 6º serão divulgadas até o encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 8º O projeto de lei orçamentária e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias contemplarão as providências de que tratam este artigo na ocorrência de descumprimento dos limites, no caso do projeto de lei orçamentária, ou diante de projeção de descumprimento dos limites, no caso do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 9º É facultado ao Poder Executivo Federal diferenciar os valores de que tratam os incisos I e II do § 2º por unidade da Federação, para cumprimento dos limites.

§ 10º As ampliações de que trata o § 2º gozam do caráter de prioridade absoluta de que dispõe o art. 227, *caput*, da Constituição, podendo por ato o Poder Executivo Federal, para efetivação das ampliações, redirecionar ao FACP recursos previstos para outras despesas, inclusive as obrigatórias, ainda que derivadas da Constituição, que ficarão canceladas no respectivo exercício.

§ 11. As despesas do FACP não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

SF/20899.07905-93



SF/20899.07905-93

§ 12. A taxa de pobreza infantil de que trata este artigo será calculada na forma definida em lei complementar.

§ 13. A alíquota progressiva para a contribuição social sobre o lucro dos bancos de que trata este artigo será definida em lei complementar.

§ 14. A inobservância do disposto nos §§ 3º, 4º, 6º, 7º ou 8º deste artigo importará crime de responsabilidade das autoridades competentes, bem como do Presidente da República.

Art. 116. O FACP deverá ser criado, administrado e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira federal, a ser designada por decreto do Poder Executivo Federal.

§ 1º Decreto do Poder Executivo Federal definirá órgão ou entidade responsável por definir a gestão financeira do fundo e a sua política de investimentos e a política de distribuição de recursos, de modo a garantir a sua sustentabilidade em longo prazo.

§ 2º A instituição financeira federal administradora do FACP fará jus a remuneração pela sua administração, conforme estabelecido no estatuto.

Art. 117. O FACP tem por objetivo, além do disposto no caput do art. 115, constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, em períodos de superávit primário.

Parágrafo único. É vedado ao FACP, direta ou indiretamente, conceder garantias.

Art. 118. Constituem recursos do FACP:

I – dotações constantes na lei orçamentária anual;

II – doações e legados, nos termos da legislação vigente;

III – recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV – rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FACP;

VI – saldos de exercícios anteriores;

VII – a arrecadação de que trata o § 5º do art. 115;

VIII – outros recursos que lhe forem destinados.

§ 1º A União deverá fixar dotações orçamentárias na lei orçamentária anual para aportes ao FACP, no montante equivalente a 10% (dez por cento) do superávit primário verificado entre o período de 1º de agosto do ano anterior ao qual o projeto de lei orçamentária foi encaminhado, e 31 de julho do ano em que o projeto foi encaminhado, quando houver.

§ 2º A partir do momento em que o FACP tiver patrimônio superior a R\$ 50 (cinquenta bilhões, o percentual de superávit primário a que se refere o § 1º deste artigo passa a ser de 5% (cinco por cento).

Art. 119. A utilização dos recursos do FACP obedecerá às seguintes regras:

- I – a utilização para a finalidade de que trata o art. 115, inciso I, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se dará na forma estabelecida naquele artigo;
- II – a utilização para as finalidades de que tratam os incisos II e III do art. 115 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, está limitada, anualmente, ao montante equivalente a 5% (cinco por cento) do superávit primário verificado entre o período de 1º de agosto do ano anterior ao qual o projeto de lei orçamentária foi encaminhado, e 31 de julho do ano em que o projeto foi encaminhado, quando houver.

Art. 120. A distribuição dos recursos para os entes federativos na premiação de que trata o art. 115, inciso II, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deverá observar critérios de redução das desigualdades regionais e será definida com base em indicadores definidos e previamente divulgados pelo órgão previsto no art. 116, § 1º, na seguinte proporção:

- I – 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal; e
- II – 50% (cinquenta por cento) aos Municípios.

Art. 121. A distribuição dos recursos para a finalidade de que trata o art. 115, inciso III, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dependerá de lei, que estabelecerá os critérios de definição das áreas de vulnerabilidade social.

Parágrafo único. A distribuição dos recursos de que trata o *caput* estará limitada, anualmente, ao montante equivalente a 2% (dois por cento) do superávit primário verificado entre o período de 1º de agosto do ano anterior ao qual o projeto de lei orçamentária foi encaminhado, e 31 de julho do ano em que o projeto foi encaminhado, quando houver.

Art. 122 As demonstrações contábeis e os resultados das aplicações do FACP serão elaborados e apurados semestralmente, na forma da legislação contábil em vigor.

Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo Federal definirá as regras de supervisão do FACP, sem prejuízo da fiscalização dos entes competentes.

SF/20899.07905-93

Art. 123. O Poder Executivo Federal encaminhará trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FACP, conforme disposto em regulamento do fundo.

Art. 124. Lei federal definirá estabelecerá o montante de aporte inicial do FACP, e as fontes de recursos necessários para os repasses anuais a serem feitos pela União, observado o disposto no art. 115 deste ADCT.”

Art. 2º Até que entre em vigor lei complementar que disponha sobre o cálculo da taxa de pobreza infantil de que trata o art. 115, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, esta será calculada como a proporção de pessoas entre 0 (zero) e 14 (quatorze) anos com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 em Paridade de Poder de Compra (PPC), apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).

Art. 3º Até que lei disponha sobre o benefício variável destinado às crianças de até 14 anos vivendo abaixo da linha de pobreza, o benefício de que trata o art. 115, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Art. 4º Até que entre em vigor lei complementar que disponha sobre a alíquota progressiva para a contribuição social sobre o lucro dos bancos de que trata o art. 115, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a alíquota de contribuição de que trata a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, será, para as pessoas jurídicas referidas no inciso I do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, de:

I – 20% (vinte por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 5 (cinco) bilhões;

II – 30% (trinta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 10 (dez) bilhões, e superior ou igual a R\$ 5 (cinco) bilhões;

SF/20899.07905-93

III – 40% (quarenta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 15 (quinze) bilhões, e superior ou igual a R\$ 10 (dez) bilhões;

IV – 50% (cinquenta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 20 (vinte) bilhões, e superior ou igual a R\$ 15 (quinze) bilhões;

V – 60% (sessenta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 25 (vinte e cinco) bilhões, e superior ou igual a R\$ 20 (vinte) bilhões;

VI – 70% (setenta por cento), para o lucro líquido superior ou igual a R\$ 25 (trinta) bilhões.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos para o exercício financeiro seguinte ao da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Apesar do elevado gasto social brasileiro, mais de 40% das nossas crianças vivem abaixo da linha da pobreza. **Nossa Constituição foi testada na maior recessão de nossa história republicana, e seus mecanismos de proteção social não conseguiram impedir que a pobreza aumentasse.** É preciso um novo modelo constitucional de combate à pobreza. Propomos em detalhes a criação do **Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza – FACP**, e do **teto de pobreza infantil**, que será associado ao fundo.

I. Teto de pobreza infantil

Assim, inspirados pelo primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU – a erradicação da pobreza – e seguindo o exemplo de países que em anos recentes instituíram metas legais de redução da pobreza – Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá – apresentamos esta Emenda. Nos orientamos, portanto, para o cumprimento do objetivo da República da erradicação da pobreza e pelo princípio da absoluta prioridade da criança, traçados pela Constituição (art. 3º, III; e art. 227, *caput*).

SF/20899.07905-93

Em primeiro lugar, o FACP garante **responsabilidade fiscal** na perseguição deste objetivo. A criação deste fundo exclusivo para perseguir a redução da pobreza e de vulnerabilidades, com receitas próprias, assegura que não combateremos a miséria aumentando o déficit primário. Temos ciência de que os mais prejudicados com os desequilíbrios fiscais, os juros altos e a inflação são justamente os mais pobres.

Em segundo lugar, o FACP obedece a um mecanismo de **teto de pobreza**. Se a Emenda Constitucional 95, do teto de gastos, estabelece anualmente limites para a despesa primária, nossa Emenda, do teto de pobreza, estabelece anualmente limites para a pobreza infantil. Se no caso de descumprimento de teto de gasto acionam-se gatilhos para que o limite seja cumprido (como proibição de concursos), no caso de descumprimento do teto de pobreza acionam-se gatilhos para os limites sejam cumpridos.

Os gatilhos que propomos serão financiados pelo FACP. Eles incluem o aumento do valor do benefício variável recebido por crianças, e a ampliação da faixa de renda familiar *per capita* que dá direito a este benefício. O primeiro desses gatilhos, o aumento do benefício, é acionado somente se a taxa de pobreza infantil estiver acima de 30%. Contudo, se queremos erradicar a pobreza infantil precisamos ser mais ambiciosos. Por isso, há ainda outro teto, de 10% das crianças vivendo em situação da pobreza, que aciona o segundo gatilho – a ampliação do acesso aos benefícios. Com a taxa de pobreza atual, ambos os gatilhos seriam acionados.

Como ressaltamos, o FACP é concebido para ser **neutro do ponto de vista fiscal**. Assim, o descumprimento dos limites de pobreza aciona novas receitas. Prevemos, portanto, uma nova alíquota progressiva para a contribuição sobre o lucro líquido dos bancos. Se a pobreza subiu nos últimos anos, os quatro maiores bancos brasileiros tiveram aumento do lucro de 60% desde 2016 – o último ano da recessão.

Ressaltamos mais uma vez: a alíquota sobre este setor sempre florescente é progressiva, sem penalizar o crescimento de bancos menores e desestimular a competição bancária. Bancos com lucros inferiores a R\$ 5 bilhões por ano não terão encargos. **Os que auferem lucros acima desta**



SF/20899.07905-93

faixa compartilharão progressivamente mais de sua prosperidade para ajudar as famílias mais miseráveis do País.

Estivesse em vigor em 2019, a alíquota progressiva teria trazido uma arrecadação de R\$ 17,5 bilhões em nossa estimativa, na comparação com a aplicação da alíquota uniforme de 20% (vigente hoje).

Acreditamos que os limites de pobreza infantil podem ser cumpridos nos próximos anos com menos de R\$ 30 bilhões por ano – em um cenário pessimista de baixo de crescimento de emprego.

É oportuno salientar que **a Constituição já estabelece o princípio da absoluta prioridade da criança**, que obriga o Estado a assegurar direitos básicos como o direito à vida, o direito à alimentação e o direito à saúde – todos esses ameaçados pela pobreza implacável. Ele é previsto no *caput* do art. 227, que estabelece ainda a obrigação de colocar as crianças a salvo de toda forma de negligência e discriminação.

Se o FACP e o teto de pobreza infantil podem parecer à primeira vista radicais, entendemos que radical é descumprir a Constituição.

Novamente, a Constituição apresenta como **objetivo fundamental da República** a erradicação da pobreza. De fato, Marcelo Novelino enfatiza que o objetivo constitucional da erradicação da pobreza, consubstanciado no art. 3º, é *uma das muitas concretizações do princípio da dignidade da pessoa humana*. Estes objetivos não devem ser menosprezados: foi só com a Constituição de 1988 que passamos a ter objetivos expressos. Na concepção de Novelino, eles se destinam justamente à promoção e à concretização dos fundamentos da República, devendo ser perseguidos ***na maior medida possível***.

No mesmo sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes afirma que os objetivos são *normas constitucionais que devem ser seguidas (diuturnamente)*. Não se trata somente de noção processual, mas normativa, exigindo ***medidas jurídicas e políticas concretas***.

Em que pese um gasto de quase R\$ 1 trilhão por ano, nossa Seguridade Social convive com quase metade das crianças vivendo abaixo da linha da pobreza, e não foi capaz de segurar o aumento desta mazela ao longo

SF/20899.07905-93

da recessão. Para piorar, a recuperação econômica desde então teve efeitos tímidos sobre a pobreza, e tem se concentrado em extratos mais bem posicionados de nossa distribuição de renda. Regiões mais pobres, como o Nordeste, ficaram para trás.

Iniciativas legislativas determinando metas para a pobreza são uma tendência em democracias avançadas e aconteceram no Reino Unido, com a Lei da Pobreza Infantil de 2010 (*Child Poverty Act*); na Nova Zelândia, com a Lei de Redução da Pobreza Infantil de 2018 (*Child Poverty Reduction Act*); e no Canadá, com a Lei da Redução da Pobreza de 2019 (*Poverty Reduction Act*).

No modelo que propomos para o Brasil, o FACP não se submete ao teto de gastos, e nem poderia: possui receitas próprias e tem caráter emergencial e prioritário. Ressaltamos mais uma vez que ele é neutro do ponto de vista fiscal, já que não amplia o déficit primário; e que seu caráter prioritário autoriza o Executivo a reduzir outras despesas para direcionar seus recursos ao combate à pobreza infantil.

Quanto às regras fiscais, há ainda um outro paralelo relevante no teto de pobreza. Tal qual o Presidente não pode ofender a lei orçamentária, também não poderá ofender o teto de pobreza e usar os gatilhos que propomos. Assim, caracterizará **crime de responsabilidade** do Presidente da República e de outras autoridades competentes o fracasso em cumprir os limites estabelecidos na forma dos gatilhos. Esta previsão não pode ser considerada drástica: neste momento milhões de crianças e mães comprovadamente pobres esperam para receber o Bolsa Família, enquanto o governo esconde dados, prioriza regiões mais ricas nos pagamentos e burla o teto de gastos para enterrar bilhões de reais em navios de guerra.

De outra parte, cumpre ressaltar nossa opção por um teto de pobreza infantil. Isso se dá não apenas pela prioridade que o atendimento a crianças tem em qualquer sociedade – das tribos mais primitivas às democracias industriais mais avançadas – e pela ordem constitucional da

SF/20899.07905-93

prioridade absoluta; mas se dá também porque é **combatendo a pobreza infantil que combatemos a pobreza de forma mais estrutural.**

Uma grande parte dos pobres brasileiros são crianças, ou adultos que moram com crianças. Destinar recursos a elas reduzirá expressivamente a taxa total de pobreza. Aliás, para além do teto de pobreza, o FACP também poderá ser usado, como veremos, para iniciativas focadas em outros grupos demográficos.

Ainda, o investimento na infância está especialmente bem posicionado para quebrar o ciclo de pobreza. De fato, pesquisas como a do prêmio Nobel James Heckman e do brasileiro Flávio Cunha concluem que **a origem das desigualdades está no início da infância.** Crianças pobres já chegam em desvantagem em relação ao desenvolvimento cognitivo e não-cognitivo quando surgem para o Estado na escola.

Nos cálculos de Cunha, para cada R\$ 1 de investimento nessa criança voltam R\$ 6 quando ela vira adulta. Os ganhos persistentes em produtividade no mercado de trabalho (que vira arrecadação) e a redução de outras despesas (como seguro-desemprego ou assistência) justificariam o gasto do próprio ponto de vista fiscal. É um investimento com retorno de 14% ao ano. O Nobel Heckman prescreve: os que buscam reduzir déficits e fortalecer a economia devem investir na infância. No Brasil, não se pode descartar que o impacto positivo seja ainda maior.

Cabe observar que alguns detalhes do FACP poderão ser regulamentados por lei complementar. Até que isso seja feito, existem disposições transitórias em nossa proposta de Emenda. É o caso da alíquota progressiva para a tributação dos bancos (art. 3º) e do cálculo da taxa de pobreza (art. 2º). Por ora, a taxa de pobreza infantil será calculada pela consagrada linha de pobreza do Banco Mundial, já usada periodicamente pelo IBGE no âmbito da PNAD.

Já os gatilhos para o cumprimento do teto de pobreza ampliarão o benefício variável do Bolsa Família, até que lei ordinária disponha de outra forma (art. 4º). Perceba que apenas o benefício variável do Bolsa Família, destinado às crianças, é usado – não o benefício básico. Ademais, é

SF/20899.07905-93

sempre oportuno ressaltar que a melhor evidência empírica não encontra efeitos negativos relevantes do programa sobre a oferta de trabalho dos pais ou sobre a fecundidade das mães.

II. Outras características do FACP

Além do teto de pobreza, o FACP tem como um de seus objetivos promover o atendimento a programas de assistência social em momentos de crise financeira, ou seja, em caráter anticíclico de modo a garantir o atendimento digno à camada mais vulnerável da população em momentos de crise, a partir de recursos constituídos em longo prazo nos momentos de bonança e de crescimento econômico (na forma do teto de pobreza). Para assegurar essa finalidade, o FACP será administrado por uma instituição financeira federal, e será constituído com aportes da União calculadas de acordo com o superávit primário apurado antes da elaboração da Lei Orçamentária Anual, até que seja atingido um determinado patamar que assegure o custeio dessas políticas até o momento em que a crise for resolvida.

O FACP possui mais outros dois objetivos. Um deles é a concessão de uma premiação aos entes federativos cujos gestores obtiverem resultados relevantes na área de assistência social, a partir de indicadores definidos pelo órgão gestor do fundo. O outro é o de custear programas e políticas de desenvolvimento em áreas de vulnerabilidade social, de modo a reduzir o desequilíbrio das desigualdades sociais.

Sempre que houver superávit primário por parte da União, ela ficará obrigada a destinar uma parte dele ao fundo, para que ele possa ser dotado de recursos para atender às suas finalidades.

O FACP surge como uma solução para o grave problema da falta de financiamento dos programas de assistência social, quando há crises econômicas, que culminam em déficits fiscais. Dessa forma, devido à necessidade de economia de despesas, a área de assistência social sempre é sacrificada com cortes orçamentários, justamente no momento em que essa área deve possuir mais recursos para atender à população, devido à miséria promovida pela crise econômica.



SF/20899.07905-93

Antes de pedir o apoio dos pares para esta proposta, é válido rememorar como as lideranças políticas na Nova Zelândia abordaram o tema quando da Lei da Redução da Pobreza Infantil. Assim se pronunciou a premiê Jacinda Ardern: *“A forma como tratamos as crianças, a forma como cuidamos de seu bem-estar, e a forma como garantimos que suas vidas sejam cheias de oportunidades diz muito sobre que tipo de país somos”*.

E aqui, que tipo de país somos? Nós acreditamos que o FACP pode contribuir para erradicar de forma estrutural a pobreza infantil, e ser o **Plano Real da área social**.

Portanto, pedimos o apoio dos nobres Parlamentares a fim de ver aprovada esta histórica proposta.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2020.

Senador Alessandro Vieira
(Cidadania – SE)



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 29, DE 2020

Introduz a renda básica como direito social.

AUTORIA: Senador Eduardo Braga (MDB/AM) (1º signatário), Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Carlos Fávaro (PSD/MT), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Jader Barbalho (MDB/PA), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador José Maranhão (MDB/PB), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Romário (PODEMOS/RJ)



[Página da matéria](#)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2020

Introduz a renda básica como direito social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º**

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade de renda terá direito a uma renda básica, garantida pelo poder público, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em Lei.” (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 107.**

.....
§ 6º

VI – as despesas relativas à renda básica, de que trata o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal.

.....” (NR)

Art. 3º A renda básica de que trata o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal será instituída por lei, que poderá fazer sua implementação por etapas, priorizando os cidadãos em situação de insuficiência de renda.

Parágrafo único. A renda básica será neutra do ponto de vista fiscal, e poderá ser custeada tanto pelo aumento da arrecadação quanto pela integração com outras despesas, inclusive as previstas na Constituição.

SF/20193.79575-06

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nossa Constituição deve evoluir e garantir uma proteção do Século 21 – a renda básica – em seu rol de direitos sociais.

A história nos chama a agir. A atual crise revela mais do que nunca nossas desigualdades: é hora de aprofundar o pacto que fizemos em 1988. Com Constituição universalizamos a proteção à saúde, que passou a ser direitos de todos e não apenas dos brasileiros com emprego formal. o momento é de fazer o mesmo com a proteção à renda.

Todos os brasileiros devem estar protegidos, não somente os que conquistaram a carreira assinada. Propomos a renda básica como direito social. Ela poderá ser implementada por lei e em etapas, privilegiando os brasileiros mais vulneráveis. Autorizamos, ademais, que possa ser custeada com a integração com outras despesas previstas na Constituição – se este for o desejo futuro do Parlamento. Permitimos, também, que ela não seja limitada pelo teto de gastos, se nossa sociedade decidir assim fazê-lo.

Pelo País, milhões de pessoas formaram enormes filas para buscar o auxílio emergencial. Sempre conhecemos as estatísticas da informalidade, do desemprego, do desalento, mas o coronavírus colocou a olhos nus a vulnerabilidade de nossa sociedade. Temos de buscar formas e meios de tornar permanente este apoio. Afinal, milhões de brasileiros vivem permanentemente no distanciamento *econômico*, no isolamento *das oportunidades*.

Ora, passados 30 anos da Constituição de 1988, como podemos nos conformar em ter 25% dos brasileiros ainda vivendo na pobreza? Quatro em cada dez crianças de nosso País vivem assim, sem o atendimento de suas necessidades básicas. Que futuro teremos com tanto conformismo? Como podemos considerar suportável sermos campeões mundiais de desigualdade?

Por isso, a renda básica vem resgatar o espírito de 1988 – que tive a honra de viver como relator geral da Constituinte amazonense. Uma renda básica robusta, assegurada pela Constituição, poderá tirar milhões de brasileiros da pobreza, especialmente as crianças e os jovens. Ela tem



SF/20193.79575-06

potencial para reduzir drasticamente nossas desigualdades sociais e regionais.

Tudo indica que a renda básica será uma proteção essencial para dar segurança para as famílias brasileiras diante de um futuro que se mostra desafiador. A recuperação econômica ameaça ser lenta diante de uma crise inédita, que deixará milhões de desempregados. Para além desta conjuntura, as novas tecnologias podem transformar diversas ocupações, deixando outros tantos sem emprego ou em postos precários. Governos de diversos países, organismos multilaterais e as principais empresas do planeta imaginam que a renda básica será parte deste futuro.

Depois da experiência do auxílio emergencial, não podemos retroceder.

O Senado deve estar do lado certo da história. Assim, pedimos o apoio das Senadoras e dos Senadores para a aprovação desta Proposta.

Sala das Sessões,

Senador EDUARDO BRAGA



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 34, DE 2020

Institui o benefício universal infantil.

AUTORIA: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) (1º signatário), Senadora Kátia Abreu (PP/TO), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senador Antonio Anastasia (PSD/MG), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Flávio Arns (PODEMOS/PR), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador José Serra (PSDB/SP), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Weverton (PDT/MA)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

SF/20098.91796-36

Institui o benefício universal infantil.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 195-A. O benefício universal infantil de que trata o parágrafo único do art. 203 poderá ter integração parcial ou total com o salário-família de que tratam o inciso XII do art. 7º e o inciso IV do art. 201, e o abono de que trata o § 3º do art. 239.

Parágrafo único. A integração de que trata o *caput* poderá implicar precedência do benefício universal infantil em relação às políticas referidas, caso em que estarão condicionadas à existência de recursos orçamentários após a realização de todos os gastos do benefício universal infantil.”

“Art. 203

Parágrafo único. A criança tem direito ao recebimento de benefício, de caráter universal, no termos dispostos em lei, considerado o seguinte:

I - prestação mensal;

II - valores das prestações inversamente proporcionais à renda familiar e maiores para crianças de até 6 anos;

III - reajuste anual.”(NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Art. 2º Até que lei disponha sobre o benefício universal infantil de que tratam o art. 195-A e o *parágrafo único* do art. 203 da Constituição Federal, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2021, o benefício universal infantil será concedido a toda família com crianças de até 14 (quatorze) anos.

§ 2º Enquanto a taxa de pobreza infantil apurada pela Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na forma da pesquisa Síntese de Indicadores Sociais (SIS) não for inferior a 10% (dez por cento), aplica-se redutor, não inferior a 15% (quinze por cento), aos gastos tributários previstos na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, para garantir o custeio adequado do benefício universal infantil.

§ 3º Não sendo a redução de gastos tributários prevista no § 2º suficiente para alcançar o limite de 10% (dez por cento) de taxa de pobreza constante do referido parágrafo, aplicam-se as vedações dos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII do *caput* do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem assim, simultaneamente, o inciso II de seu § 2º.

§ 4º A partir de 1º de janeiro de 2021 e até que sejam indicadas as fontes de recursos para pagamento do benefício universal infantil, ficam suspensas:

I – as deduções da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), relativa a dependentes, prevista no art. 4º, III; e no art. 8º, II, c, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995;

II – a concessão dos benefícios de que tratam o inciso XII do art. 7º e o inciso IV do art. 201; e o § 3º do art. 239 da Constituição Federal.

§ 5º Os recursos adicionais resultantes das medidas de que tratam o §§ 2º e 4º deste artigo, tendo por base os montantes dos respectivos benefícios tributários referentes ao ano de 2020, serão integralmente destinados ao custeio do benefício universal infantil.

SF/20098.1796-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

§6º A família beneficiária do benefício variável do Programa Bolsa Família de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, receberá automaticamente o novo benefício, em substituição ao benefício variável, mantidas as condicionalidades daquela Lei.

Art. 3º A implementação do benefício universal infantil poderá ser realizada de maneira escalonada, em harmonia com as metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais respectivas, observados os limites definidos no Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União de que trata o art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará o benefício universal infantil.

Art. 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal complementarem em seus territórios os valores do benefício universal infantil, com seus próprios recursos.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo é autorizada a majoração das alíquotas dos impostos de que tratam o art. 155, I, da Constituição, adicionalmente às alíquotas máximas de que trata o art. 155, §1º, inciso IV, situação em que o ente deverá obrigatoriamente utilizar a arrecadação excedente para o fim de que trata o *caput*.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Senado se antecipou ao debate de ampliação de nossa rede de proteção social, quando aprovou – no âmbito da reforma da Previdência – uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) prevendo o benefício universal infantil. Agora, apresentamos nova emenda, que difere da anterior pois trata somente deste

SF/20098.91796-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

assunto e já avança também na regulamentação do benefício. As famílias brasileiras não podem aguardar.

O ano de 2020 se mostrou mais desafiador um de nós poderia imaginar. A pandemia do novo coronavírus tornou evidente a desproteção de milhões de famílias brasileiras. Acreditamos que o benefício universal infantil, concebido por sociólogos e economistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), é o tipo de política arrojada – mas viável – que precisamos.

Este benefício já está previsto na PEC 133, de 2019 – a PEC Paralela. Contudo, aquela proposta trata de diversos outros temas, e encontra dificuldades de avançar na Câmara dos Deputados. Ademais, a PEC Paralela apenas previa a possibilidade de instituir o benefício. Agora, a história nos chama a agir, e nesta emenda o benefício universal infantil já teria eficácia.

Tive a honra de relatar a PEC Paralela, quando acolhi emenda do Senador JAYME CAMPOS concebendo o benefício universal infantil. Esta, por sua vez, baseava-se em um novo artigo a ser inserido na Constituição priorizando o atendimento das crianças na Seguridade Social, por iniciativa do Senador ALESSANDRO VIEIRA. É pertinente reproduzir nossa motivação naquela ocasião. Argumentou o Senador JAYME CAMPOS:

O benefício, que seria previsto na Constituição e regulamentado por lei, vem para endereçar o maior fracasso da nossa Seguridade Social pactuada em 1988: a altíssima crônica taxa de pobreza entre crianças e adolescentes, da ordem de 40%.

Ele seria fiscalmente neutro, pois poderia ser integrado a outras políticas que apresentam problemas de focalização e de redundância: como o abono salarial, o salário-família e a dedução do imposto de renda para dependentes.

Como aponta a *Economic Survey of Brazil 2018*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Uma abrangente reforma previdenciária se tornou o mais urgente elemento do ajuste fiscal, e é também uma oportunidade para tornar o crescimento mais inclusivo por meio da melhor focalização dos benefícios.

SF/20098.91796-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

A OCDE conclui que a **reforma poderia ajudar a aumentar transferências sociais com forte impacto na redução da desigualdade e forte focalização direcionada a crianças e jovens.**

Afinal, este tipo de despesa é a **mais escassa em nosso orçamento e a com maior retorno social, da ordem 14% ao ano nos cálculos do Prêmio Nobel James Heckman.**

Além da experiência internacional, nos embasamos em um sólido conjunto de publicações científicas. Conforme publicação do *Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo* das Nações Unidas, autorada pelos pesquisadores Sergei Soares, Graziela Ansiliero, Aline Amaral, Pedro Souza e Luis Henrique Paiva¹:

Tais transferências de renda são **comuns entre países ricos, e 17 dos 28 países da União Europeia (60 por cento) têm benefícios infantis universais.** (...) [Entre os países pobres e de renda média], o caso mais inspirador é o da Argentina, que criou a *Asignación Universal por Hijo* (AUH) para fornecer subsídios para todas as crianças ainda não contempladas por outros sistemas.

No Brasil, as famílias podem contar com três benefícios para crianças: os benefícios variáveis para crianças e adolescentes ligados ao Bolsa Família, o Salário Família e a dedução fiscal no imposto de renda para crianças dependentes. Se considerarmos tais benefícios como um sistema integrado, veremos que eles não funcionam bem. Os valores pagos por esses benefícios variam, mas os maiores valores são pagos às famílias mais ricas. Ademais, a dedução do imposto de renda e o Salário Família estão escondidos em outras políticas e, portanto, dificilmente afetam as atitudes das pessoas. **Cerca de 2 milhões de pessoas recebem mais de um benefício, e o mais preocupante é que 17 milhões de crianças não recebem nem um centavo. Metade dessas crianças e jovens esquecidos estão no terço menor da distribuição de renda, e apenas 10 por cento estão no terço maior.** Se considerada como um todo, na situação em que se encontra, a proteção social para crianças no Brasil é simplesmente inaceitável.

Como coloca o pesquisador Sergei Soares, ex-presidente do Ipea, esta é **uma ideia cujo tempo chegou.** O Brasil é um país de alta

¹ SOARES, S. S. D.; ANSILIERO, G.; AMARAL, A. D.; SOUZA, P. H. G. F. de; PAIVA, L. H. "A universal child grant in Brazil: what must we do, and what can we expect from it?" Working Paper 181. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2019

SF/20098.91796-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

desigualdade e de alta carga tributária, mas o volumoso gasto não consegue mais diminuir a mazela da desigualdade.

Uma pergunta natural diante de nossa proposta é “por que universal?”. O benefício deve ser universal porque **há muito mais crianças entre os pobres**, de sorte que o benefício universal combate a pobreza, mas sem gerar estigma. **Evitar o estigma é essencial para os próprios beneficiários e também para o êxito da política.**

Ademais, há aqui também uma questão de economia política: a universalidade favorece a construção de uma coalisão em apoio ao benefício na sociedade, já que os mais bem posicionados na distribuição de renda já recebem benefícios para crianças, especialmente no caso das deduções do imposto de renda.

Em meu relatório, salientei os seguintes aspectos:

“A universalização proposta, comum em países desenvolvidos, não geraria custo fiscal extra, pois poderia ser financiada pela unificação diversas políticas públicas, focalizada na população infantil. É baseada no trabalho de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), liderados pelo professor Sergei Suarez Dillon Soares.

Apesar da universalidade, a política seria mais focalizada nos mais pobres do que o arranjo atual, e milhões de crianças que hoje nada recebem passariam a receber um benefício. É preciso ter em mente que a pobreza é para muitos uma condição intermitente: o entra-e-sai na miséria não é bem absorvido em critérios rígidos de concessão.

Nunca é demais lembrar que mais de 40% das crianças vivem abaixo da linha de pobreza. Não há nada mais importante para receber a nossa atenção.

Acolhemos a Emenda na forma de subemenda, em especial para permitir que o benefício, apesar de universal, concentre recursos nas famílias mais pobres e na primeira infância. A melhor ciência indica que os primeiros mil dias são fundamentais para o resto da vida de um ser humano.

SF/20098.91796-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Igualmente, ajustamos a emenda para concentrar o benefício nas crianças, dado que já existem outras políticas hoje atendendo a população adolescente.

A universalidade, como proposta, implicará em um gasto social mais focalizado e mais progressivo.”

Agora, em vez de apenas prever a possibilidade do benefício, asseguramos que ele seja concedido já a partir de 2021.

Avançamos, nesse sentido, para indicar que os recursos para o custeio do benefício universal infantil virão, principalmente, da redução dos gastos tributários da ordem de, pelo menos, 15% ao ano, tendo por base o volume concedido em 2020, enquanto a taxa de pobreza infantil não cair dos atuais 40% para menos de 10%. A esta regra fundamental se soma o acionamento dos chamados gatilhos do teto de gastos, para o mesmo fim de redução da pobreza infantil pelo benefício universal.

Com mesmo fim de reforçar as fontes de custeio do benefício universal infantil, ficam temporariamente suspensas as concessões do abono salarial, salário-família e da dedução por dependente no Imposto de Renda. Em que pesem os méritos dessas políticas, o momento exige concentrar os recursos nos mais vulneráveis. O benefício universal infantil faz isso com efetividade muito maior. Havendo no futuro novas fontes de recursos, essas políticas públicas podem retornar. Por ora, não podemos deixar nossas crianças esperando.

O benefício variável do Bolsa Família será substituído automaticamente, e as condicionantes daquele programa quanto a educação e saúde continuam valendo. Além disso, no que concerne valor do benefício, cuidou-se para que as famílias com crianças na primeira infância e as mais pobres recebam prestações com valores maiores. O valor da prestação, assim, será inversamente proporcional à renda da família e considerará a presença de crianças com idade de zero a seis anos entre seus membros.

Um outro avanço reside na possibilidade de os Estados e o Distrito Federal ampliarem o benefício universal infantil em seus territórios, autorizada para isso a ampliação da tributação sobre heranças e doações.

SF/20098.91796-36



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

No formato proposto, caberá ao Poder Executivo regulamentar a concessão do benefício, com os recursos assegurados nos termos apresentados, enquanto lei ordinária não trouxer outra configuração.

Enfatizo, por fim, que tão importante quanto garantir os efeitos de redução substancial na pobreza infantil também é fazê-la de maneira fiscalmente equilibrada e, ademais, dentro dos limites constitucionais do Novo Regime Fiscal, base para a superação da grave crise das finanças públicas da União. Seria paradoxal que o alívio da pobreza para nossas crianças, no presente, possa resultar em mais dívida pública, pela qual esses mesmos cidadãos haverão de pagar, no futuro, quando estiverem em idade produtiva.

Ciente de que esta medida é um passo decisivo para deixarmos para trás os inaceitáveis índices de pobreza infantil da atualidade, peço o apoio das Senadoras e dos Senadores para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **TASSO JEREISSATI**

SF/20098.91796-36