

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

A participação como fundamento para a implementação da Renda Básica no Brasil

Mateus Drumond Caiado

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador(a):

Professor Paulo Pedroso, Professor Auxiliar Convidado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2023



CIÊNCIAS SOCIAIS  
E HUMANAS

---

Departamento de Economia Política

A participação como fundamento para a implementação da Renda Básica no Brasil

Mateus Drumond Caiado

Mestrado em Economia e Política Pública

Orientador(a):

Professor Paulo Pedroso, Professor Auxiliar Convidado  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2023

*“La vida no es solo trabajar. Hay que dejarle un buen capítulo para las locuras que tenga cada uno.”*

Pepe Mujica

## **Agradecimentos**

É preciso uma aldeia inteira, agradeço à minha.

À Ni e ao Lobo, meus companheiros de vida, fonte de amor e denego infinitos. Sem vocês, essa tese não existiria.

A meus pais, meu porto seguro para todos os momentos, meus primeiros e eternos professores; minhas irmãs e sobrinha, por serem a melhor fonte de inspiração que eu poderia ter.

À Vó Eli e tias Zulmira e Mariângela, por serem meu exemplo concreto de como a educação pública pode transformar a realidade. Tenho orgulho de ser sobrinho e neto de professoras, agradeço a todas e todos os professores que contribuíram para a minha formação.

Às amigas e amigos que, de perto ou de longe, estiveram comigo nesses anos de equilibrar trabalho, mestrado e vida pessoal.

Aos colegas de mestrado, pelos debates e trocas dentro e fora da sala de aula.

A meu orientador, pelo apoio e por me apresentar o incrível trabalho de Tony Atkinson.

A todos os que acreditam que um outro mundo mais generoso é possível.

Por fim, agradeço ao mar, por sempre me colocar em contato com a minha essência.

## Resumo

A crise ampla derivada da pandemia da COVID-19 voltou a impulsionar o interesse sobre a renda básica universal (RBU) em diversos países do globo, incluído o Brasil. Passados dezenove anos da aprovação da Lei 10.835/2004, a Renda Básica de Cidadania segue sem sair do papel, tendo sido consolidada, no período, a opção do Estado brasileiro por programas condicionados e focalizados de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família. Ao longo do presente trabalho, construiu-se modelo de programa de Renda Básica inspirado nas ideias de Philippe Van Parijs e buscou-se analisar se a condicionalidade da participação – conforme estipulada por Tony Atkinson – poderia facilitar sua implementação, tendo em conta os principais desafios e argumentos que embasaram a resistência existente à implementação da RBC, identificados por meio de ampla revisão de literatura e análise de diversos documentos oficiais sobre o tema. Concluiu-se que o fundamento da participação facilitaria que a renda básica viesse a tornar-se realidade, ao responder aos anseios de parcela importante da população, que atrela o direito a receber um benefício governamental, ao dever de contribuir para o conjunto social, em linha com o senso de justiça e merecimento presente no ideário da sociedade brasileira. Dessa forma, parece crível crer que um projeto de renda básica calcado na participação conseguiria angariar maior apoio político e teria maior chance de ser implementado no caso específico do Brasil.

**Palavras-Chave:** Política de Proteção Social; Transferência de Renda; Renda Básica Universal; Condicionalidade; Participação.

**Código de Classificação JEL:** I38



## *Abstract*

The large crisis derived from the COVID-19 pandemic has once again boosted interest in universal basic income (UBI) in several countries around the globe, including Brazil. Nineteen years after the approval of Law 10.835/2004, the Citizen's Basic Income has yet to be implemented, with the Brazilian State's option for conditioned and focused income transfer programs having been consolidated in the period, notably with the Bolsa Família Program. Throughout the present work, a basic income program model was designed inspired by the ideas of Philippe Van Parijs and we sought to analyze whether the conditionality of participation, as stipulated by Tony Atkinson, could facilitate its implementation, considering the main challenges and arguments that support the existing resistance to the implementation of the CBI, identified through a vast literature review and analysis of several official documents on the subject. It was concluded that the foundation of participation would make it easier for the basic income to become a reality, by responding to the desires of a significant portion of the population, which links the right to receive a government benefit to the duty to contribute to the social body, in line with the sense of justice and merit present in the ideas of Brazilian society. Thus, it seems credible to believe that a basic income project based on participation would be able to garner greater political support and would have a greater chance of being implemented in the specific case of Brazil.

**Keywords:** Welfare Policy; Transfer Payments; Universal Basic Income; Conditionality; Participation.

**JEL Classification Code:** I38



# Índice geral

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>3</b>
1.1. A DOTAÇÃO BÁSICA DE CAPITAL E O IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO .....	3
1.2. CATEGORIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS PROPOSTAS DE RBU .....	4
1.3. A PROPOSTA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL DE PHILIPPE VAN PARIJS .....	8
1.3.1. <i>Universal</i> .....	9
1.3.2. <i>Livre de obrigações laborais</i> .....	11
1.3.3. <i>Individual e independente da situação familiar</i> .....	14
1.3.4. <i>Periódica</i> .....	15
1.3.5. <i>Paga em dinheiro</i> .....	16
1.3.6. <i>Básica: um piso mínimo para todos</i> .....	17
1.3.7. <i>Complementar à proteção social</i> .....	18
1.4. A RENDA DE PARTICIPAÇÃO COMO ALTERNATIVA .....	19
1.5. CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE PHILIPPE VAN PARIJS .....	21
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>23</b>
2.1. OS PRIMÓRDIOS DA RENDA BÁSICA NO BRASIL .....	23
2.2. O FLORESCIMENTO DO DEBATE SOBRE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL .....	25
2.3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	28
2.3.1 <i>O Programa Bolsa-Família atualizado</i> .....	31
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>33</b>
3.1. A RELAÇÃO ENTRE AS IDEIAS DE PHILIPPE VAN PARIJS E A RBC .....	34
3.2. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DA RBC .....	37
3.2.1. <i>O abandono do universalismo</i> .....	37
3.2.2. <i>O argumento do mérito e a vinculação renda-trabalho</i> .....	41
3.2.3. <i>O desafio fiscal</i> .....	43
3.3. É POSSÍVEL FINANCIAR A RBC? .....	45
3.4. OS IMPACTOS ECONÔMICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA RBU .....	49
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>51</b>

4.1. ABRAGÊNCIA MAIS AMPLA E PRÓXIMA AO UNIVERSALISMO .....	52
4.2. A CONDICIONALIDADE DA PARTICIPAÇÃO COMO FACILITADORA .....	53
4.3. EFEITOS SOBRE O CUSTO FISCAL .....	54
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>63</b>

## Índice de quadros e figuras

Figura 1.1 – Características principais da RBU e posição de alguns dos principais teóricos ....	5
Figura 1.2 – Atualização da Figura 1.1 .....	7
Figura 3.1 – Público-alvo do programa de RBC no Brasil. ....	43
Figura 3.2 – Esforço fiscal necessário à implementação da RBC.....	45



## **Glossário de siglas**

AE – Auxílio Emergencial  
BIEN – Basic Income Earth Network  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CF/88 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988  
COFOG – Classification of Functions of Government  
DF – Distrito Federal  
EC – Emenda Constitucional  
FPA – Fundo Permanente do Alasca  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IGP-M – Índice Geral de Preços - Mercado  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome  
MI – Mandado de Injunção  
MP – Medida Provisória  
OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAB – Programa Auxílio Brasil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
RBC – Renda Básica de Cidadania  
RBU – Renda Básica Universal  
RP – Renda de Participação  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUS – Sistema Universal de Saúde  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância



## Introdução

A crise ampla e multifacetada derivada da pandemia da COVID-19 voltou a impulsionar o interesse sobre a renda básica universal (RBU) em diversos países, inclusive com a perspectiva de incremento do apoio social a medidas concretas de transferência incondicional (Nettle et al 2021). Em plano mais amplo, verifica-se, nos últimos anos, a renovação do interesse pela renda básica como uma resposta política potencial para os problemas da pobreza sistêmica e aumento das desigualdades, bem como para os desafios derivados da mudança tecnológica e a consequente reestruturação da economia global (Hansdell 2020: 2).

No Brasil, a situação não é diferente. O contexto descrito acima serviu de inspiração para a retomada do interesse sobre uma política pública aprovada há mais de dezenove anos e nunca implementada: a Renda Básica de Cidadania (RBC). Inspirado nas propostas teóricas sobre o tema e nos experimentos práticos levados a cabo em outras localidades do globo, a referida política foi aprovada por meio da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, a qual definiu a RBC, em seu Art. 1º, como o “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”.

A lei que criou a RBC foi aprovada pelo Congresso Nacional em momento concomitante à aprovação do maior e mais importante programa de transferência condicionada de renda já levado à cabo pelo Estado brasileiro: o Programa Bolsa Família (PBF). Ambos tinham por pano de fundo o combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil. O PBF chegou a ser entendido por diversos atores influentes para as políticas públicas brasileiras (Suplicy 2007) como uma primeira etapa – nunca ultrapassada – para a implementação da RBC. Contudo, os necessários mecanismos efetivos de transição nunca foram construídos, o que impediu a plena materialização da RBC (Britto and Soares 2010).

A recente deterioração dos índices sociais no âmbito da crise pandêmica levou os legisladores brasileiros a buscarem novas alternativas, para além dos programas já existentes. No curto prazo e de forma emergencial, foi aprovado o denominado Auxílio Emergencial (AE), programa responsável por distribuir cerca de R\$ 387 bilhões para pouco mais de 89 milhões de brasileiros em 2020. Trata-se do maior programa de transferência de renda de caráter individual já executado pelo governo brasileiro, com impactos positivos sem precedentes sobre os índices sociais do país.

Em aspecto mais amplo, a crise devolveu força à renda básica como alternativa protagonista no âmbito do debate sobre a necessidade de reforma e ampliação da proteção social do país. É em tal contexto que ocorre o julgamento, no Supremo Tribunal Federal (STF), de Mandado de Injunção (MI) sobre a falta de regulamentação da RBC aprovada pela Lei 10.835/2004, e a aprovação de Emenda Constitucional (EC) que tornou o direito à renda básica como um dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

Tendo em conta a crescente atenção prestada ao tema no seio da sociedade brasileira, em especial no debate público sobre a necessidade de novas políticas com enfoque no combate à fome e à desigualdade, e levando em consideração a escassez de trabalhos acadêmicos que discutam a possibilidade da implementação, no Brasil, de renda básica não condicionada à renda e que tenha como fundamento a participação social (Atkinson 1996, 2015), o presente estudo tenciona prestar seu contributo à discussão ao buscar responder à seguinte questão de pesquisa:

*Tendo em conta os desafios enfrentados para a materialização do programa de Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/2004), poderá o fundamento da participação (Atkinson 1996, 2015) facilitar a implementação, no Brasil, de uma renda básica?*

Para tanto, o trabalho buscou, em seu Capítulo 1, revisar o debate teórico e acadêmico sobre o tema, a partir da categorização das principais propostas de RBU – conforme trabalho desenvolvido por Francese e Prady (2018) – e da análise do modelo desenvolvido pelo filósofo belga Philippe de Van Parijs, principal teórico do tema na atualidade. Ao final do primeiro capítulo, introduz-se a ideia de Renda de Participação (RP), de acordo às ideias do economista inglês Anthony Atkinson (1996, 2015). O Capítulo 2 apresenta o debate sobre a renda básica no Brasil, começando pelos primeiros textos acadêmicos sobre o tema, até a opção pelas transferências condicionais, consolidado pelo PBF. O Capítulo 3 aprofunda a análise da RBC, a partir de sua relação com as ideias de Van Parijs, e apresenta os três principais desafios à sua implementação, identificados pelo trabalho a partir de ampla análise de literatura específica sobre o tema e do estudo de documentos oficiais relacionados. O Capítulo 4 avalia se as características da RP, quando comparadas com os desafios específicos enfrentados pela RBC, facilitariam ou não a implementação de uma renda básica no Brasil. As conclusões do trabalho encontram-se no capítulo final.

# CAPÍTULO 1

## A literatura acadêmica sobre a Renda Básica Universal

A provisão pública de uma renda básica universal insere-se no amplo e histórico debate sobre a reforma dos sistemas públicos de proteção social e consiste em proposta radical de conceder periodicamente um benefício monetário a todos os membros de uma comunidade sem condicionantes de renda e a um nível mínimo que possibilite às pessoas almejar uma vida livre de insegurança econômica (Bidadanure 2019). Esquemas tradicionais de assistência social podem ser categorizados de acordo com a modalidade da transferência que ensejam, se buscam ou não impor condicionalidades (e quais), e segundo o público-alvo do programa. Nesse sentido, as principais propostas de RBU traduzem-se em transferências periódicas de dinheiro que se caracterizam pela universalidade (todos ganham, independente de comprovação de renda) e incondicionalidade à participação no mercado laboral (Gentilini, Grosh, Rigolini and Yemtsov 2020).

Cabe ressaltar, contudo, que as principais políticas públicas sobre o tema apenas se inspiraram na RBU, mas não lograram alcançar a plenitude de suas características, o que impõe óbvia lacuna investigativa de avaliação de política experimental e sustentada que cumpra todos os critérios acima descritos (Hansdell 2020: 18). Nesse contexto, o debate acadêmico e sua tradução em políticas públicas reais não se restringe a um modelo específico, destacando-se a diversidade das propostas eventualmente caracterizados como renda básica universal (Francese and Prady 2018).

### **1.1. A Dotação Básica de Capital e o Imposto de Renda Negativo**

A ideia de que o Estado venha a realizar pagamentos em espécie a todos os cidadãos de um país é antiga na literatura acadêmica. Dentre as propostas que alcançaram ampla repercussão, destaca-se aquela delineada no final do século XVIII por Thomas Paine em “*Justiça Agrária*”. No livro, o referido autor defende que todos os jovens, quando completam 21 anos de idade, deveriam ter o direito a receber uma dotação básica de capital que o possibilite “começar o mundo” (Paine 2000: 19). Objetivava-se, assim, promover o combate à transmissão geracional da pobreza por meio da diminuição das desigualdades de oportunidades no começo da vida adulta. O autor propôs, ademais, um pagamento anual a todas as pessoas com idade superior a cinquenta anos, de forma a “possibilitá-los viver em idade avançada sem miséria” (Paine 2000:

19). A proposta de Paine ancora-se na ideia de que “cada proprietário de terra cultivada deve à sua comunidade um aluguel da terra” (Paine 2000: 29), por ser a terra, em sua origem, um bem coletivo. É por meio desse “aluguel da terra” que o autor propõe financiar o fundo público responsável por desembolsar os pagamentos dos referidos benefícios – os quais são entendidos como “um direito, não uma caridade” (Paine 2000: 30).

A proposta de Paine reúne as características da universalidade e da incondicionalidade, bem como estipula que os pagamentos sejam feitos em dinheiro. Serviu, nesse sentido, de inspiração para diversas outras propostas futuras que avançaram o debate sobre a distribuição de renda pelo Estado (Van Parijs and Vanderborght 2017).

Durante a segunda metade do século XX, o economista ganhador do prêmio Nobel Milton Friedman planteou proposta de renda básica de cunho liberal que mereceu relevo no meio acadêmico e logrou alcançar certa influência no debate político dos Estados Unidos da América. Denominada *negative income tax* (NIT), a proposta de Friedman (2020: 4) pressupõe a suplantação da proteção social do Estado pela lógica de mercado a partir da concessão de crédito reembolsável sobre o imposto de renda pago por todas as famílias da sociedade estadunidense. O montante seria um “básico mínimo”, que não necessariamente cobriria as necessidades das famílias indigentes (Friedman 1966: 9).

As famílias cuja renda situa-se abaixo do limite da isenção tributária concedida pelo Estado por meio do imposto de renda anual teriam direito a receber parcela desse montante em falta, o que funcionaria como um imposto sobre essa renda negativa. Friedman (1966: 2 e 2020: 158) sugere que essa espécie de imposto inverso seja de 50% e aponta que caso o pagamento realizado pelo Estado complementasse a renda familiar até o limite da isenção (imposto de 100% sobre a renda negativa), haveria desincentivo a busca de novas fontes de renda.

Como apontado acima, o estabelecimento do NIT encaixa-se no ideário liberal de Estado mínimo e serviria como substituto de toda a proteção social pública, de forma a reduzir (ou eliminar) a participação estatal na oferta de serviços que contem com uma importante componente social (como saúde e educação), em prol da promoção da oferta privada como substituta mais eficiente.

## **1.2. Categorização das principais propostas de RBU**

As duas propostas apresentadas acima permitem entrever a amplitude e a diversidade do debate acadêmico e político sobre a renda básica universal. Destaca-se, nesse sentido, o trabalho de Maura Francese e Delphine Prady (2018: 39), que realizaram importante categorização dos

principais aspectos a diferenciarem as propostas dos teóricos aqui estudados e criaram gráfico que muito auxilia no entendimento das diferentes visões sobre o tema:

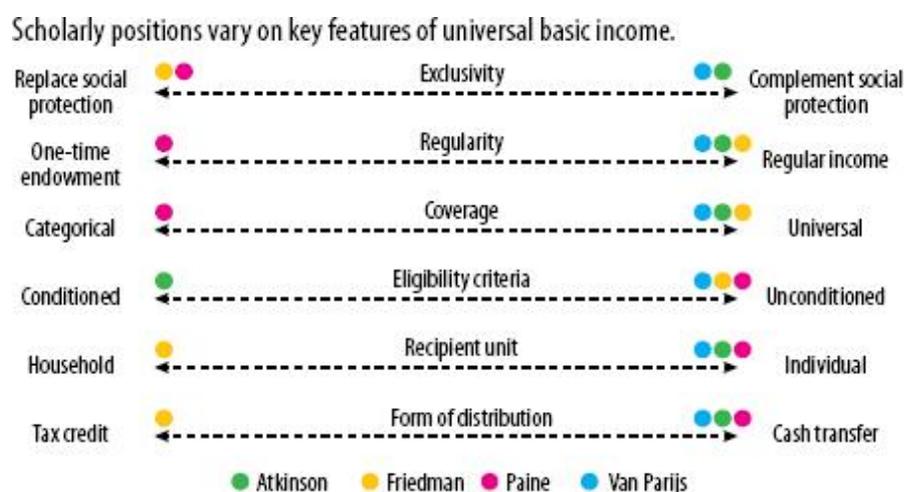


Figura 1.1 – Características principais da RBU e posição de alguns dos principais teóricos

Fonte: Francese and Prady 2018: 39

Uma análise mais aprofundada das categorias elencadas, contudo, permite entrever que a categorização acima deixa escapar parte das diferenças existentes entre os referidos autores, bem como de possíveis outros formatos de renda básica.

Em termos mais gerais, a figura não apresenta qualquer referência à diferença existente entre as duas acepções do que constitui uma renda *básica*. Pouca atenção tem sido prestada pela literatura para a definição dessa característica. A palavra básica tende a promover unicamente a percepção de que o valor pago pelo Estado deve ser capaz de suprir as necessidades básicas da vida – cujo significado pode também variar, mas tende a reunir ao menos algum tipo de segurança alimentar e acesso a educação e moradia, por exemplo. Contudo, o termo pode referir-se a uma base, ou piso mínimo, muitas vezes conectado a índices de pobreza extrema, abaixo do qual nenhum membro de uma determinada sociedade, sob nenhuma condição, deveria cair. Esse piso mínimo não necessariamente deverá ser suficiente para garantir as necessidades básicas dos cidadãos para que eventual programa possa ser denominado de RBU, ainda assim poderia constituir importante contribuição para o aumento da proteção social existente.

Cabe ressaltar que ambas as concepções são conectadas e não excludentes. A primeira parece relacionar-se com a lógica social dos países considerados desenvolvidos, segundo a qual seria factível estabelecer uma renda básica alta o suficiente que promova uma vida livre de inseguranças econômicas (Bidadanure 2019). Tal condição eliminaria a possibilidade de grande

parte dos países do globo (e consequentemente parcela significativa da população mundial) poder sequer considerar a possibilidade de vir a implementar uma política pública do tipo<sup>1</sup>. Não surpreende, assim, que os valores distribuídos por diversos programas-piloto de renda básica universal levados à cabo em diferentes localidades, em especial aqueles implementados em países de menor desenvolvimento relativo, não sejam suficientes para a provisão das necessidades básicas das pessoas, mas logrem, ainda assim, impactar positivamente a vida dos beneficiários (Gentilini et al 2020: 237).

Formuladas por teóricos pertencentes a países considerados desenvolvidos e tendo presente a realidade de governos com capacidade fiscal elevada, três das quatro propostas categorizadas na Figura 1.1 defendem, em maior ou menor intensidade, a ideia de garantir aos recipiendários um nível mínimo de renda que supera em muito as possibilidades fiscais dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Não seriam, assim, apenas pisos mínimos capazes de diminuir a pobreza extrema, mas também almejariam promover uma vida digna e livre de inseguranças econômicas. Apenas a proposta de NIT difere-se em tal aspecto.

No que tange à forma de distribuição do benefício (por crédito fiscal ou transferência de renda), a categorização proposta por Francese and Prady (2018) tampouco explora a diferença temporal existente para o recebimento do benefício. O benefício fiscal proposto pelo NIT funcionará sempre de forma *ex post* à realidade de renda experimentada pelos recipiendários. Enquanto a transferência direta de renda ocorre de maneira *ex ante*, sem precisar esperar o final de algum período fiscal para que o benefício possa ser pago. A temporalidade importa sobremaneira para os menos favorecidos, posto que, como destacam Van Parijs e Vanderborght (2017: 37), “pessoas pobres não podem esperar até o final do ano fiscal para receberem a transferência que as permitirá não morrer de fome”.

Outro ponto central à análise aqui realizada diz respeito à complementação entre a renda básica universal e a proteção social existente. A figura 1.1 elaborada por Maura Francese e Delphine Prady aponta que as propostas de renda básica defendidas pelo filósofo Philippe Van Parijs e pelo economista Anthony Atkinson caracterizam-se por ser, em termos gerais, complementares à proteção social. De fato, no livro *Basic Income: A Radical Proposal for a*

---

<sup>1</sup> Em debate virtual realizado pelo ex-Senador brasileiro Eduardo Suplicy, Philippe Van Parijs destacou que, no passado, acreditava que a RBU só seria factível em países desenvolvidos, como os da Europa Ocidental. Suplicy teria sido o primeiro a defender abertamente, em Congresso da *Basic Income Earth Network* (BIEN), que a renda básica seria uma solução importante também para os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Seu trabalho para a promoção da Renda Básica de Cidadania no Brasil teve grande influência para alterar a percepção de Philippe Van Parijs. Vídeo com o referido debate encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.facebook.com/eduardosuplicy/videos/2810118979205437>.

*Free Society and a Sane Economy*, Van Parijs e Vanderborght (2017: 12) apontam que “a renda básica não deve ser entendida como uma substituta completa de todas as transferências existentes, muito menos como substituta ao financiamento público de educação de qualidade, assistência médica de qualidade e outros serviços públicos”. Na mesma linha, Atkinson (2015: 219) aponta que sua renda de participação “complementaria as transferências sociais existentes, em vez de substituí-las”. Contudo, como veremos na próxima seção, ambas as propostas não contemplam que a renda básica venha a necessariamente complementar-se a parcela importante, inclusive no Brasil, da proteção social existente nas sociedades atuais: a previdência social, em especial, as pensões públicas.

Ao atualizar a figura 1.1 a partir das ponderações realizadas acima, temos:

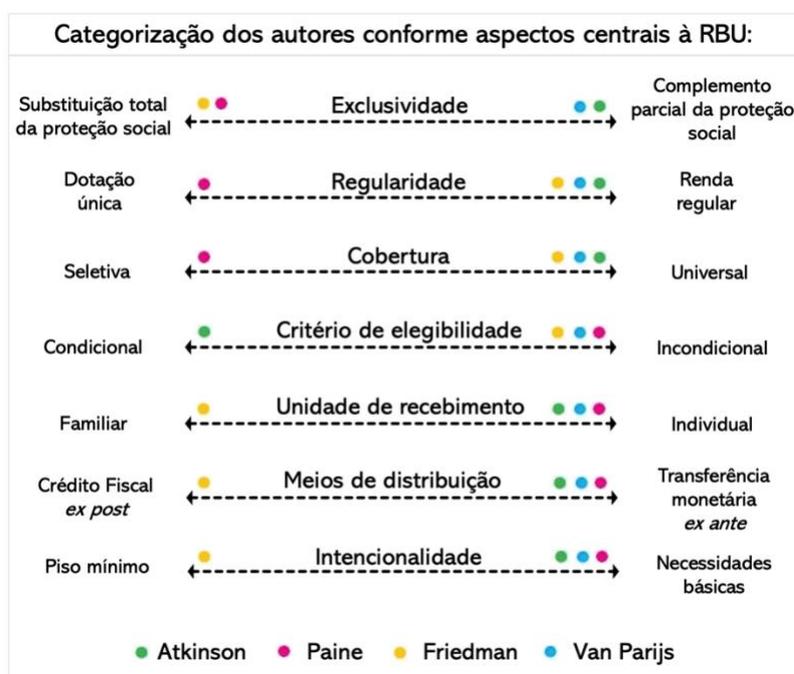


Figura 1.2 – Atualização da Figura 1.1 de Francese and Prady 2018  
Elaboração própria

O estudo aqui desenvolvido focar-se-á na proposta de RBU construída ao longo dos anos pelo filósofo belga Philippe Van Parijs e na alternativa fundamentada na participação defendida pelo economista britânico Anthony B. Atkinson, tendo em conta, como veremos no próximo capítulo: i) a influência dos trabalhos do primeiro para a construção da Renda Básica de Cidadania aprovada pela Lei 10.835/2004; ii) a dificuldade verificada no Brasil para a implementação de renda básica sem qualquer tipo de condicionante social; e iii) a percepção de que uma renda básica fundamentada na participação poderia enfrentar menor resistência dos

atores sociais para tornar-se realidade (De Wispelaere and Stirton 2004). Assim, para avançar no presente trabalho de análise, cabe elucidar a proposta de RBU defendida por Philippe Van Parijs.

### **1.3. A proposta de Renda Básica Universal de Philippe Van Parijs**

O filósofo belga Philippe Van Parijs ganhou destaque, ao longo das últimas décadas, como importante expoente da ideia de promover o pagamento, pelo Estado, de uma renda básica universal (também denominada, na literatura acadêmica, de renda de cidadania, dividendo universal, renda universal, entre outros). Fundador e antigo secretário-geral da *Basic Income Earth Network* (BIEN), o autor buscou construir, em seus diversos livros e artigos sobre o tema, ao longo ao menos das últimas três décadas, proposta concreta de renda básica cuja justificativa ética e moral ancora-se em torno da promoção de liberdade real para todos.

O arcabouço teórico-filosófico construído pelo referido autor parte de duas convicções: as sociedades capitalistas estão repletas de desigualdades inaceitáveis, e a liberdade é princípio de fundamental importância. Nesse contexto, a liberdade real distingue-se da liberdade formal por ser não apenas uma questão de ter direito a fazer o que se quer, mas também de ter os meios para alcançar tal objetivo (Van Parijs 1995: 4). Assim, o autor aponta que as instituições deveriam ser desenhadas de forma a oferecer as maiores possibilidades para aqueles que contam com menos oportunidades, sempre respeitando a liberdade formal dos demais. Para Van Parijs, uma sociedade livre é uma sociedade também justa.

De forma a alcançar a liberdade real para todos, o referido autor advoga pela adoção de uma renda básica universal e incondicional, como meio de maximizar a quantidade de liberdade real disponível para os que estão em pior situação social. O objetivo não seria, assim, igualar os resultados de todos os agentes econômicos, mas sim torná-los menos desiguais, por meio de uma distribuição mais justa de possibilidades e oportunidades – de liberdade real (Van Parijs and Vanderborght 2017: 107).

A proposta de RBU construída por Philippe Van Parijs logrou furar a bolha acadêmica e influenciar diversos atores políticos ao redor do globo, dentre os quais destaca-se, no Brasil, o ex-senador Eduardo Suplicy, fundador do Partido dos Trabalhadores (PT) e responsável por apresentar o Projeto de Lei (PL) que veio a ser aprovado, em 2004, pelo Congresso Nacional brasileiro e instituiu o direito a uma renda básica de cidadania no país.

Assim, entender a proposta avançada por Van Parijs em seus diversos livros e artigos (Van Parijs 1995, 2000 e Van Parijs and Vanderborght 2006, 2017, entre outros) permite

compreender o arcabouço teórico que, como veremos no próximo capítulo, inspirou a busca pela implementação de uma renda básica universal e incondicional no Brasil, bem como debater alternativas que facilitem tornar realidade esse direito aprovado em lei. A proposta de RBU defendida por Van Parijs será apresentada conforme as sete categorias apresentadas na figura 1.2, adaptadas da categorização promovida por Francese and Prady (2018): exclusividade, regularidade, cobertura, critério de elegibilidade, unidade de recebimento, meio de distribuição e intencionalidade.

### **1.3.1. Universal**

O modelo de renda básica exposto em detalhe por Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght em *Basic Income* apresenta-se como alternativa aos sistemas de transferência direta condicionados à renda, os quais prestam importante contribuição ao combate à extrema pobreza, mas tendem a transformar os beneficiários em subclasse dependente dos apoios concedidos (Van Parijs and Vanderborght 2017: 7). Nesse contexto, destaca-se a centralidade do princípio da universalidade, entendido como o pagamento do benefício da renda básica a todos os membros plenos de uma determinada sociedade, pobres ou ricos, independente de seu nível de renda. Tal característica, segundo os referidos autores, facilitaria a superação de alguns dos principais problemas enfrentados por sistemas de transferência que focalizam apenas as parcelas mais pobres da população.

Em sentido contrário ao senso comum sobre o tema, ao propor a concessão do benefício também aos ricos, a renda básica universal buscaria beneficiar exatamente a parcela mais pobre da sociedade. Van Parijs e Vanderborght (2017: 17) advogam que a universalidade proporciona importante incremento da taxa de utilização do benefício (*take-up rate*), por facilitar a superação do estigma associado ao recebimento de auxílios monetários do governo, que passam a ser entendidos como direito atribuído a todos os membros plenos da sociedade. Dessa forma, menos pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica permaneceriam em situação de desamparo.

Os autores apontam que o benefício a ser pago à parcela mais rica da população deverá ser financiado por incremento da tributação cobrada sobre os mesmos (seja sobre a renda ou o consumo). Assim, “pessoas de alta renda e grandes consumidores financiarão o seu benefício (e mais)” (Van Parijs and Vanderborht 2017: 17). A reflexão sobre como financiar um programa universal de transferência direta de renda e seu impacto sobre a economia serão debatidos em capítulo posterior.

Cabe destacar que, na concepção de Van Parijs (1995: 34), a definição dos beneficiários como “membros plenos” não buscaria restringir o benefício apenas a cidadãos de um determinado país, mas também aos estrangeiros residentes no lugar, sempre que adultos. O autor aponta que a RBU poderia ser complementada por um programa de benefício universal infantil, que provesse uma renda básica reduzida às crianças, ou pela manutenção dos programas voltados às famílias com crianças, de forma a não prejudicar tais famílias e evitar impactos negativos sobre o crescimento populacional das sociedades.

Outro ponto levantado pelos autores diz respeito ao fato de que, ao incluir a universalidade da população residente em um país como recipiendário, sem necessidade de comprovação e verificação de eventual baixa renda, a RBU promoveria a diminuição da burocracia associada ao processo de requerimento do benefício. Como resultante, incrementar-se-ia a eficiência global da ação pública de combate à pobreza, já que menos recursos públicos seriam empregados na operação administrativa do programa (por exemplo, na necessidade de verificação se os requisitos de baixa renda foram cumpridos), os quais seriam liberados para utilização em sua atividade finalística. Os autores não apresentam, contudo, como essa “libertação” de recursos ocorreria na prática, nem tampouco qual a média de dispêndios nas atividades-meio dos programas de transferência focalizada de renda.

A universalidade contribuiria, também, para superar a denominada “armadilha do desemprego” (ou da pobreza). Em sistemas de transferência condicionada à comprovação de baixa renda, eventuais rendas adicionais recebidas pelos beneficiários como fruto de novos trabalhos acabam por cancelar parcial ou integralmente o benefício recebido do Estado. Nos casos mais extremos, os beneficiários dos programas governamentais tradicionais de renda mínima garantida podem enfrentar taxa marginal de 100% sobre eventuais novas rendas, já que eventuais novos ingressos recebidos até o limite da renda mínima acabariam por ser anulados pela perda proporcional do benefício pago pelo governo.

Em *Real Freedom for All*, Van Parijs (1995: 57) apresenta graficamente a diferença do rendimento líquido resultante de programas tradicionais de renda mínima garantida, NIT e RBU. No primeiro caso, como indicado acima, o incremento da renda bruta dos beneficiários, até o limite estipulado pelo governo, não aumenta a renda líquida, o que funciona como verdadeira armadilha do desemprego. Tal situação tende a destruir incentivos à busca de novas fontes de renda e promover a permanência em situação de desemprego e vulnerabilidade. O NIT e a RBU poderão prover resultados equivalentes em termos de renda líquida; contudo, o segundo, por agir *ex-ante*, proveria maior segurança social (Van Parijs 1995: 36).

O princípio da universalidade busca promover, nesse sentido, a desassociação do recebimento do benefício da necessidade de comprovar a baixa renda (ou de esperar todo o ano fiscal para recebimento *ex-post* do benefício, como seria no caso de uma imposto de renda negativo) e permitir, assim, que a aferição de novos ingressos funcione sempre como ganhos substantivos para os mais pobres (Van Parijs and Vanderborht 2017: 18-9), o que poderá proporcionar estímulo à maior participação no mercado laboral, mesmo não sendo essa uma condição para o recebimento da renda básica.

Como veremos na próxima subseção, o impacto sobre o mercado de trabalho também deverá considerar os efeitos da próxima característica elencada: a incondicionalidade de participação no mercado de trabalho.

### **1.3.2. Livre de obrigações laborais**

Como apontado acima, a proposta de renda básica universal aqui estudada não tem como condição para seu recebimento a participação ou tentativa de participação no mercado laboral – como é o caso em diversos programas de segurança social que condicionam o recebimento de benefícios ao menos à busca ativa por emprego. Tampouco exige a participação em outras atividades que possam vir a ser caracterizadas como contribuição social – como é o caso da renda de participação proposta por Atkinson (1996 e 2015) e que será objeto de análise na próxima seção do presente estudo. Dessa forma, “donas de casa, estudantes e vagabundos têm o mesmo direito à renda básica do que trabalhadores assalariados e autônomos, assim como aqueles que decidem se demitir têm o mesmo direito do que aqueles trabalhadores que foram demitidos” (Van Parijs and Vanderborht 2017: 21).

Tal situação coadunar-se-ia com o princípio de promover liberdade real para todos, ainda que nem todos os membros de uma sociedade trabalhem. Nesse sentido, a renda básica universal, ao realizar uma distribuição mais eficiente e justa dos trabalhos bem remunerados, caminha para garantir a opção de trabalhar – nem todos optarão por trabalhar, mas todos que quiserem poderão trabalhar. Van Parijs (1995: 125) reconhece que a liberdade real de trabalhar promovida pela ausência de condicionalidade laboral não seria igual para todos, mas defende que qualquer outro caminho acabaria por reduzir a liberdade real individual de alguma pessoa ou grupo social a um nível abaixo do menor nível de liberdade real individual percebido em contexto de incondicionalidade.

Afasta-se, dessa forma, das políticas de ativação laboral que, desde o início da década de 1990, tornaram-se mecanismo estruturante da reforma dos Estados de bem-estar social

(Eichhorst and Konle-Seidl 2008: 26). Tais políticas caracterizam-se pela vinculação entre a recepção de benefícios sociais e a participação dos cidadãos em medidas de estímulo e capacitação para o acesso ao mercado de trabalho. Objetiva-se, dessa forma, incrementar a oferta de mão-de-obra e reduzir o desemprego (e conseqüentemente as pessoas que recebem auxílio-desemprego), a partir de uma perspectiva de compulsão à participação laboral (*workfare*), ainda que isso signifique maior precarização do trabalho.

Van Parijs e Vanderborght (2017: 26) apontam que não se alcança maior produtividade total da economia por meio da “obsessiva ativação de pessoas e prendendo-as em empregos que elas detestam”. Nesse sentido, a ausência de condicionalidade ligada ao mercado laboral (ou de contribuição social) busca impedir que a renda básica funcione como um subsídio a empregos indesejáveis e mal pagos – o oposto das políticas de ativação, em especial em sua vertente liberal, caracterizada por uma perspectiva punitivista (Eichhorst and Konle-Seidl 2008: 8).

A incondicionalidade à participação no mercado de trabalho permitiria, assim, que as pessoas mais vulneráveis da sociedade não se vejam compelidas a aceitar trabalhos indesejados ou em condições precárias para ter acesso ao benefício estatal. Dificultaria que as pessoas venham a cair em uma eventual “armadilha do emprego”, por ter que aceitar um trabalho cujas condições oferecidas são inadequadas apenas para cumprir a exigência definida para manter o recebimento do benefício estatal do qual tornam-se dependentes.

Os autores indicam, nesse sentido, que a incondicionalidade ao trabalho é complementar à universalidade: enquanto esta evita a “armadilha do desemprego”, aquela evita a “armadilha do emprego”. A universalidade do pagamento da renda básica facilita que os beneficiários venham a aceitar empregos cujos benefícios intrínsecos individuais superam eventual baixa remuneração, bem como provê ambiente de maior segurança econômica, propício ao florescimento do empreendedorismo. A liberdade de obrigações laborais, em sentido inverso, evita que as pessoas se vejam forçadas a aceitar trabalhos não desejados e precários. Ao complementarem-se, ambas características tendem a melhorar a perspectiva laboral da parcela mais vulnerável da sociedade (Van Parijs and Vanderborght 2017: 23).

Em resumo, Van Parijs defende que a renda básica universal, ao mesmo tempo, promove o direito a trabalhar – ainda que parcela pequena da sociedade possa optar por não o fazer – e liberta as pessoas para o trabalho (seja ele remunerado ou não) ao invés de forçá-las a trabalhar. Dessacraliza-se, assim, o trabalho pago e estimula-se que as pessoas busquem atividades que façam sentido frente aos seus gostos e habilidades. Cabe ressaltar, contudo, que o debate acadêmico acerca do saldo da implementação de uma RBU para o mercado laboral é ainda escasso, inclusive pela dificuldade em obter-se dados qualificados sobre o tema e da

característica ainda transitória e pouco abrangente da maior parte das experiências levadas à cabo até o momento.

No caso específico dos efeitos do Fundo Permanente do Alasca (FPA)<sup>2</sup> para o mercado laboral do estado estadunidense, estudos não corroboraram o temor existente quando da implementação do programa de que o pagamento de renda à população levaria redução da oferta de mão-de-obra no curto prazo (Wilderquist and Howard 2012a: 54). Cabe ressaltar que o mercado laboral do Alasca apresenta estrutura atípica que se caracteriza pela sazonalidade da demanda por mão-de-obra, devido às características extremas do clima – o que deve ser levado em conta em qualquer análise que busque generalizar os impactos do FPA.

Em março de 2017, realizou-se ampla pesquisa<sup>3</sup> com mais de onze mil cidadãos dos então 28 países da União Europeia, com idade entre 14 e 65 anos, para medir o nível de apoio à implementação de uma RBU. Uma das questões colocadas pelo estudo foi “Qual seria o efeito mais provável de uma renda básica nas minhas escolhas laborais?”. Na ocasião, apenas 3% dos entrevistados indicaram que deixariam de trabalhar e 8% trabalhariam menos. 37% dos entrevistados indicaram que uma renda básica não afetaria sua postura frente ao mercado de trabalho.

Relatório de avaliação do experimento realizado pelo governo da Finlândia de prover uma Renda Básica a dois mil cidadãos – selecionados aleatoriamente dentre os recipiendários de seguro-desemprego no país – não apresentou variação significativa no que tange às horas trabalhadas pelo grupo de beneficiários, na comparação com grupo de controle de recipiendários do seguro-desemprego (Kangas et al 2019). Chama atenção, no entanto, a diferença no que tange às perspectivas futuras de trabalho, com o grupo de beneficiários considerando mais fácil aceitar uma oferta de trabalho e demonstrando maior confiança em conseguir um emprego nos doze meses seguintes. Os resultados do relatório apontam, ademais, para um nível superior de bem-estar, em suas diversas facetas, dentre as pessoas que recebem uma renda básica, do que entre aqueles que recebem seguro-desemprego.

---

<sup>2</sup> O FPA foi criado em 1976 por iniciativa do governador republicano Jay Hammond, com o objetivo de garantir que a riqueza gerada pela exploração de petróleo da Baía de Prudhoe não viesse a beneficiar apenas a geração de então de cidadãos do estado em detrimento das gerações futuras. Assim, anualmente, desde 1982, toda pessoa que seja residente oficial do Alasca há pelo menos um ano tem direito a receber um valor em dinheiro correspondente à média dos dividendos dos últimos anos do FPA, o que caracteriza “genuína renda básica universal” (Van Parijs and Vanderborgh 2017: 94). Em 2022, o valor pago a mais de 643 mil pessoas foi de USD 3.284. Widerquist e Howard (2012a e 2012b) organizaram ampla coletânea de artigos sobre o tema. Informações oficiais sobre o fundo podem ser encontradas em <https://pfd.alaska.gov>.

<sup>3</sup> A referida pesquisa foi organizada pelo Instituto *Dalia Research*. Seus principais resultados podem ser encontrados em <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2017/05/DR-2017-survey.pdf>.

Revisão guarda-chuva realizada por Hansdell (2020) aponta que os principais trabalhos de avaliação dos efeitos concretos das políticas de transferência de renda evidenciam que o impacto sobre o mercado de trabalho tende a ser mínimo. Alguns estudos apontam, inclusive, para aumento da participação laboral (Bastagli et al 2016). Nos estudos que apontam pequeno decréscimo, percebe-se incremento das tarefas de cuidado (Gentilini et al 2020) – que não deixam de ser trabalho, o qual as sociedades atuais, em sua grande maioria, normalizaram não remunerar.

### **1.3.3. Individual e independente da situação familiar**

A maior parte dos mecanismos convencionais de assistência social costuma tomar o núcleo familiar como unidade de análise para a distribuição de benefícios, tendo em conta os possíveis ganhos de escala promovidos pela coabitação. Alternativamente, na proposta construída e defendida por Van Parijs, a unidade utilizada para a concessão do benefício não é o núcleo familiar, mas sim o indivíduo. A renda básica universal é, assim, estritamente individual, tanto no sentido de ser paga a cada pessoa e não apenas à chefe de família, bem como pelo fato de que seu valor não é afetado pelo estado civil ou pela situação de moradia do beneficiário (Van Parijs and Vanderborght 2006: 77). Busca-se, dessa forma, afastar o custo burocrático da verificação da condição familiar das pessoas, que reduz a eficácia do gasto público; evitar o desestímulo à coabitação; e garantir a liberdade econômica de cada indivíduo pertencente ao núcleo familiar, de forma a promover a liberdade real para todos.

Segundo os autores, justamente por conta do caráter estritamente individual, programas de renda básica universal beneficiarão, necessariamente, mais as mulheres que os homens. Isso ocorreria devido ao aumento da renda individual das mulheres, que estão menos presentes no mercado de trabalho formal e ganham menos por hora trabalhada (Van Parijs and Vanderborght 2017: 185). Ademais, justamente por focalizar nos indivíduos e não no núcleo familiar, a RBU tenderia a diminuir a dependência financeira do cônjuge mais dependente – que, na maior parte dos casos, acaba por ser a mulher – e expandir, assim, suas possibilidades de escolha. Em resumo, para os autores, a RBU tornaria mais fácil renunciar não apenas a empregos ruins, mas também a relacionamentos ruins (Van Parijs and Vanderborght 2017: 185).

Tal percepção encontra eco em autoras e instituições feministas, que percebem que o incremento de liberdade econômica das mulheres e o rompimento com sistemas de previdência social discriminatórios de gênero proporcionados pela RBU como avanços importantes para realizar o objetivo final de alcançar a justiça e a igualdade de gênero (Barry, 2018). Contudo,

grande parte do movimento feminista ainda teme o impacto de longo prazo de tal proposta sobre a participação da mulher no mercado de trabalho. Enfatizam, nesse sentido, que a maior liberdade financeira familiar poderá incrementar a pressão para que um dos cônjuges – provavelmente as mulheres, devido ao patriarcalismo estrutural das sociedades – fique em casa e realize os serviços de cuidado doméstico.

Como aponta Pateman (2004: 102), o pagamento de uma renda básica individual reconhece a contribuição social realizada pelas mulheres que trabalham em casa; contudo, faz pouco para acalmar o receio de que o benefício acabe por reforçar, na prática, a posição inferior da mulher no mercado de trabalho e, também, a ociosidade dos homens no ambiente doméstico. A autora indica, ainda, que a RBU poderá favorecer o *status quo* ou contribuir para a superação das desigualdades de gênero, a depender do nível do benefício concedido: caso seja baixo, acabará fortalecendo os atuais papéis de gênero no que tange ao trabalho e ao cuidado; mas caso seja elevado, poderá facilitar a superação da desigualdade de gênero na divisão do trabalho.

Atualmente, como destaca Barry (2018: 4), o pensamento dominante no âmbito dos estudos feministas conflui para o reconhecimento da importância de que seja introduzida uma RBU, concomitantemente com a introdução de outras políticas públicas que desafiem a desigualdade de gênero na divisão do trabalho e no sistema político-cultural dominante, como a introdução de amplas licenças paternidade e a oferta de serviços de cuidado de alta qualidade a preços acessíveis.

#### **1.3.4. Periódica**

Em contraposição à ideia da dotação básica de capital, que prevê um pagamento único a todos os cidadãos ao chegar à idade adulta – conforme a proposta de Paine apresentada na seção inicial do presente capítulo e que inspirou diversas outras propostas mais recentes (ver por exemplo a ideia de *stakeholder grant* em Ackerman and Alstott 2008) –, a renda básica universal preconiza que o benefício monetário seja pago aos cidadãos de maneira periódica ao longo de toda a vida adulta.

Cabe destacar que a dotação de capital e a renda básica universal buscam alcançar objetivos diferentes: a primeira busca garantir igualdade de oportunidades no começo da vida adulta, de forma a superar a transmissão geracional da pobreza; já a RBU busca prover maior segurança e liberdade econômica ao longo do período de vida das pessoas. Nesse sentido, as duas propostas não são necessariamente incompatíveis, desde que a dotação de capital seja “modesta

o suficiente para não ameaçar a sustentabilidade do financiamento de um nível significativo de renda básica” (Van Parijs and Vanderborght 2017: 31).

Tendo em conta que a dotação de capital não altera eventuais desigualdades prévias (de formação educacional, por exemplo) e que ambas as iniciativas tenderão a ser concorrentes no âmbito do orçamento público dos Estados, os autores aqui estudados defendem a prioridade ao pagamento de uma renda periódica, de forma a garantir que nenhum cidadão venha a cair abaixo do piso mínimo social definido pelo Estado. Exatamente por essa razão, Van Parijs (1995: 47) privilegia a concessão mensal do benefício, ainda que não seja necessariamente contrário à possibilidade de pagamentos anuais, como é o caso do dividendo distribuído pelo Fundo Permanente do Alasca.

A lógica financeira atual do capitalismo convida a refletir, ainda, sobre até que ponto o pagamento periódico poderá ser transformado em colateral de dívida, de forma a obter grande parte do benefício de uma só vez no setor financeiro, a juros não desprezíveis. Como aponta Lavinias (2018: 19), nesse contexto, as chances de o espírito da RBU ser subvertido pela possibilidade de transformação do benefício em colateral de dívida bancária não seria pequena. Ainda que não seja central ao estudo aqui proposto, a questão impõe reflexão importante para os agentes públicos que vislumbrem tornar a renda básica uma realidade em seu país.

### **1.3.5. Paga em dinheiro**

Outra característica associada à renda básica universal é o fato de o benefício traduzir-se em pagamentos em dinheiro aos beneficiários, não em entrega direta de bens essenciais (como produtos alimentares e de higiene básica, por exemplo), nem tampouco em provisões indiretas de bens (como cupons ou “vales”). Tais modalidades de assistência tendem a ancorar-se em percepções negativas sobre os receptores do benefício, vistos como financeiramente irresponsáveis e passíveis de desperdiçar os valores recebidos com bens e serviços não prioritários. No entanto, como apontam Van Parijs and Vanderborght (2017: 13), a transferência direta realizada em dinheiro promove a redução da burocracia associada à assistência social, desincentiva a prática de clientelismo por parte de eventuais intermediários na distribuição de bens e ainda permite incrementar a demanda agregada em áreas pobres e vulneráveis, contribuindo para o fomento da economia local. Em complemento, prover ao indivíduo o direito de escolha sobre como utilizar o benefício pago pelo Estado também contribuiria para o objetivo de promover uma liberdade real para todos. Nesse sentido, a proposta de Van Parijs aqui estudada traduz-se em transferência direta de dinheiro pelo Estado aos beneficiários.

### 1.3.6. Básica: um piso mínimo para todos

Como apontado anteriormente, pouca atenção tem sido prestada pelos acadêmicos da renda básica universal para a definição da característica da basicidade. A palavra em si promove a percepção de que o valor pago pelo Estado deveria ser capaz de suprir as necessidades básicas de uma vida digna. Contudo, como apontam os autores aqui estudados (Van Parijs and Vanderborght 2017: 10), o termo indica também um piso mínimo (“básico”) abaixo do qual nenhum membro de determinada sociedade, sob nenhuma condição, deverá cair. Esse piso mínimo não necessariamente deverá ser suficiente para garantir as necessidades básicas dos cidadãos para que eventual programa possa ser denominado de RBU.

Van Parijs orienta sua defesa da RBU a partir do entendimento que o valor distribuído deverá lograr promover a liberdade real de seus beneficiários, no sentido debatido na seção 1.2. Seria conveniente, aponta (Van Parijs and Vanderborght 2017: 10), que seja um valor suficientemente modesto, para ser fiscalmente sustentável, mas também suficientemente generoso, para fazer uma diferença na vida dos beneficiários. Propõe, assim, como padrão médio, 25% do Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos países (Van Parijs and Vanderborght 2017: 11). Patamar tão elevado implica em questionamentos sobre a factibilidade de sua realização sem que venha a suplantar outras despesas, em especial, o gasto social já existente.

A título de comparação, em 2020 – um ano de elevado gasto governamental por conta do combate aos efeitos da pandemia da COVID-19 –, o gasto total público dos países da União Europeia com proteção social foi de 2,943 trilhões de euros, o equivalente a 22% do PIB da região.<sup>4</sup> Nos EUA, o gasto público total com proteção social foi de 2,568 trilhões de dólares, o equivalente a 12,2% do PIB estadunidense.<sup>5</sup> Já no caso brasileiro, o gasto público com proteção social totalizou, em 2020, R\$ 1,301 trilhão, o equivalente a 17,43% do PIB do país e a 47,6% do total do gasto público no referido ano.<sup>6</sup> Os dados acima estão em conformidade com a Classificação das Funções do Governo (COFOG, na sigla em inglês), desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e publicado pela Divisão Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU).

---

<sup>4</sup> Dados disponíveis em [https://commission.europa.eu/statistics\\_en](https://commission.europa.eu/statistics_en). Acesso em 16 de janeiro de 2023.

<sup>5</sup> Dados disponíveis em <https://stats.oecd.org/Index>. Acesso em 16 de janeiro de 2023.

<sup>6</sup> Dados disponíveis em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cofog-expenditure-by-functions-of-central-government/2018/114>. Acesso em 23 de janeiro de 2023.

Ainda que o próprio autor assuma que sua estimativa de 25% do PIB per capita do país não seja necessariamente inflexível, já que valores maiores seriam eticamente justificáveis, enquanto valores menores seriam politicamente mais acessíveis, o patamar proposto demonstra o nível de ambição esperado pelo filósofo para que um programa de renda básica logre promover a liberdade real dos recipiendários. Ao estabelecer uma meta que supera a possibilidade e a realidade de muitos países, Van Parijs aproxima-se da ideia de que uma RBU deve garantir condições básicas de vida e afasta-se de realidades menos abastadas, nas quais o objetivo de programas de transferência direta de renda passa por garantir um piso mínimo que evite que a parcela menos favorecida da população de um país permaneça (ou venha a cair) em situação de extrema pobreza.

### **1.3.7. Complementar à proteção social**

Por fim, a RBU, segundo Van Parijs e Vanderborcht (2017: 12), “não deve ser entendida como uma substituta completa de todas as transferências existentes, muito menos como substituta ao financiamento público de educação de qualidade, assistência médica de qualidade e outros serviços públicos”. O benefício deverá buscar reforçar a proteção social existente ao criar um piso que tenha como norte a liberdade real dos indivíduos, como apontado acima, ainda que isso implique aumento e substituição de despesa pública.

Nesse sentido, eventuais outros programas condicionais de assistência poderão funcionar de maneira complementar à renda básica universal, incrementando os benefícios de determinadas parcelas (mais vulneráveis) da população. A proposta contrapõe-se, assim, ao NIT defendido por Friedman (1966 e 2020), que pressupõe a suplantação completa da proteção social do Estado pela lógica de mercado, a partir da transferência direta de renda por parte do Estado, acompanhada pela completa privatização dos sistemas de saúde e educação públicas.

Ainda que não deva ser entendida como uma substituta completa da proteção social existente, a proposta de RBU avançada por Van Parijs, uma vez implementada, acabaria por substituir grande parte dos programas condicionais existentes de assistência social. Seriam mantidos apenas aqueles programas cujo valor transferido superassem o valor da RBU – ainda assim, apenas a diferença seria paga. Mesmo tais programas poderiam ser encerrados, caso os governos entendam que o benefício extra à sociedade não compense os custos financeiros e administrativos de sua continuidade, em contexto de implementação de uma RBU verdadeiramente universal.

A renda básica poderá vir a funcionar, ainda, como substituta de parcela de fundamental importância da proteção estatal: a previdência social. Nos casos em que o valor do programa ultrapasse o benefício pago por meio da pensão pública, esta perderia sua funcionalidade. Os sistemas de previdência são mecanismos por meio dos quais os indivíduos buscam garantir segurança em idades avançadas, em troca de parcela de sua produção no presente (Barr 2002). Tal relação intertemporal é perdida quando se substitui a previdência pela renda básica, o que pode causar problemas futuros, já que o caráter imperfeito da informação no tema em tela – fator que provê a justificativa para a existência de sistemas públicos de previdência – não desaparece pela existência da renda básica. Assim, a aparente garantia provida pela RBU poderá não prover o nível de vida que os cidadãos poderiam almejar no futuro. Deixar-se-ia completamente nas mãos dos indivíduos, em contexto de informação imperfeita, a opção por garantir uma vida mais tranquila no futuro, quando atingirem uma idade mais avançada, ademais de desestruturar a solidariedade intergeracional, elemento importante dos sistemas públicos de aposentadoria.

#### **1.4. A Renda de Participação como alternativa**

Anthony Atkinson, proeminente economista britânico especializado em temas relacionados ao combate à pobreza e à desigualdade social, publicou, em 1996, na revista acadêmica *The Political Quarterly*, o pequeno e poderoso artigo *The Case for a Participation Income*, que apresenta sua proposta de renda de participação (RP). O referido artigo ampliou o debate acerca da renda básica universal ao apresentar alternativa centrada na ideia de que “será difícil assegurar apoio político para a renda de cidadania caso ela se mantenha incondicional à participação no mercado de trabalho ou em outras atividades” (Atkinson 1996: 67).

Atkinson (1996: 68-9) propõe que a concessão da renda básica seja condicionada ao fundamento da participação, o qual “incluiria assalariados e autônomos, ausentes do trabalho devido a doença ou lesão, impossibilitados de trabalhar devido a deficiência, bem como desempregados disponíveis para trabalhar, incluiria também pessoas engajadas em formas aprovadas de educação ou treinamento, em atividades de cuidado de jovens, idosos ou pessoas com deficiência, ou que empreendam formas aprovadas de trabalho voluntário, etc”. Assim, o fundamento da participação “não envolve nem *pagamento* nem *trabalho*; é uma definição mais ampla de contribuição social” (Atkinson 1996: 69, *itálico do autor*).

Em seu livro *Inequality*, Atkinson (2015: 219) avança a explicação acerca da condicionalidade proposta e aponta que “o termo ‘participação’ seria definido amplamente para

incluir qualquer pessoa que fizesse uma contribuição social, o que, para pessoas em idade ativa, poderia ser o emprego assalariado em meio período ou em período integral, ou o trabalho autônomo, educação, treinamento ou busca ativa por emprego, cuidado domiciliar de crianças pequenas ou idosos dependentes, ou pelo trabalho voluntário regular em associação reconhecida. Haveria providências para aqueles incapazes de participar por motivos de doença ou deficiência”. A ideia, segundo o autor, é que a condição de participação seja interpretada “positivamente” e, por isso, o leque de atividades incluído deve ser amplo o suficiente para representar a grande diversidade das atividades que representam um contributo ao conjunto da sociedade. Nesse sentido, busca-se reforçar a reciprocidade enquanto elo social, “uma mensagem que é, ao mesmo tempo, intrinsecamente justificada e mais provável de angariar apoio político” (Atkinson 2015: 221).

A renda de participação emula a renda básica universal em seis das sete características apresentadas na seção anterior: a única divergência encontra-se na substituição da incondicionalidade laboral pela condicionalidade da participação social. Sobre essa divergência, Atkinson (2015: 219-20) aponta que embora a RBU seja descrita como incondicional, haverá sempre uma condição de elegibilidade, muitas vezes definida pela cidadania e/ou residência de um país soberano – por isso ser denominada de renda básica de cidadania em muitos casos. Tal condição poderá ser, ao mesmo tempo, demasiado abrangente e restritiva: abrangente por não lograr impedir que os nacionais emigrantes sigam recebendo do benefício enquanto vivem e pagam impostos em outro país; e restritiva por impedir ou dificultar que imigrantes de outros países que prestem sua contribuição social (e fiscal, com o pagamento de impostos) possam ter acesso à renda básica.

Nesse contexto, a opção pela condicionalidade da participação, e não pela cidadania e/ou residência, justificar-se-ia pelo reforço do pacto social de contribuição coletiva; por abrir a possibilidade da promoção de novas respostas para os problemas sociais existentes, ao estimular comportamentos participativos diversificados; bem como pela percepção de que o fundamento da participação poderá facilitar que a renda básica saia do campo das ideias e possa vir a transformar-se em realidade em diversos países. Até mesmo Van Parijs e Vanderborght (2017: 211) concordam que a RP poderá ser “a forma mais efetiva de colocar a renda básica rapidamente na agenda política”, tendo em conta que um dos legados do neoliberalismo consiste justamente na difusão da preocupação com a dependência dos benefícios do Estado pela parcela mais vulnerável da população – percepção que teve grande influência também no debate político do Brasil, como veremos no próximo capítulo.

### **1.5. Consolidação do modelo de Philippe Van Parijs**

O modelo de RBU proposto por Philippe Van Parijs traduz-se, assim, em programa de transferência de renda que abrange individualmente todos os membros de uma comunidade, ricos ou pobres, sem que sejam impostas condicionantes de renda ou de participação no mercado de trabalho. O benefício deverá ser pago em dinheiro, com periodicidade regular (de preferência mensalmente) e buscará complementar a proteção social existente, e não a suplantá-la por completo. O valor a ser transferido deverá ser o piso mínimo que promova a liberdade real entre a parcela menos favorecida da população – para o autor isso seria próximo a 25% do PIB per capita do país.



## CAPÍTULO 2

### O debate político e acadêmico sobre a RBU no Brasil

Com a criação da Renda Básica de Cidadania, pela lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, o Brasil tornou-se o primeiro país do globo a inserir em sua legislação uma política pública nos moldes de uma renda básica universal a nível nacional. Até então (e ainda hoje), o FPA, de contornos estaduais, destacava-se como o mais extenso programa de RBU já implementado no mundo. A perspectiva de que um país com o perfil geográfico e socioeconômico do Brasil lograsse implementar um programa universal de renda básica consolidou a necessidade de se promover a ampliação do debate em torno do tema, antes visto como um caminho possível apenas para países considerados desenvolvidos, como os da Europa Ocidental.

#### 2.1. Os primórdios da renda básica no Brasil

Ainda que a inserção da RBU no debate político brasileiro esteja umbilicalmente conectada à atuação política do ex-Senador Eduardo Suplicy, o debate acadêmico em torno do tema, no Brasil, precede sua atuação parlamentar. Influenciado pelas propostas teóricas de verniz liberal advindas dos EUA, o professor Antônio Maria da Silveira (1975) foi o primeiro a sugerir, ainda na década de 1960, que a adoção de um programa universal de renda básica, nos moldes do imposto de renda negativo (NIT, na sigla em inglês), poderia ajudar a combater o rápido crescimento da pobreza e da desigualdade no seio da sociedade brasileira durante a segunda metade do século XX.

No ensaio intitulado “Redistribuição de Renda”, Silveira (1975) soma-se ao amplo debate sobre os graves problemas sociais que afligiam e ainda afligem o Brasil para apresentar o NIT como proposta de solução até então inovadora no contexto acadêmico brasileiro. O autor aponta que “a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente à sobrevivência de todos, nem mesmo de todos os participantes da força de trabalho” (Silveira 1975: 5). Assim, redistribuir a riqueza gerada seria imperativo. Nesse sentido, Silveira (1975: 12) propõe o estabelecimento de um “imposto de renda negativo com abrangimento crescente. Devemos começar pela população mais pobre, prevendo e programando o crescimento progressivo do número de beneficiados até conseguirmos o atendimento de todos”.

Percebe-se, assim, que, já na primeira proposta genuinamente brasileira de política pública de renda básica universal, optou-se por começar pela focalização da parcela menos favorecida da população, deixando a universalidade como um objetivo futuro – característica que, como analisado mais adiante, veio a ser emulada quando da aprovação da RBC pelo Congresso Nacional brasileiro.

Outrossim, a proposta do professor Antônio Maria da Silveira estimulou o debate sobre qual o valor mínimo para garantir a subsistência no Brasil; defendeu que seu financiamento deveria ser atrelado a aumento de imposto sobre a parte mais rica da população; e afastou, de forma contundente, eventuais críticas ao efeito de programas de transferência de renda sobre o mercado de trabalho: “a oposição à transferência baseada na potencialidade de efeito negativo no trabalho parece exigir, coerentemente, a mesma oposição aos rendimentos patrimoniais, isto é, oposição ao sistema capitalista” (Silveira 1975: 13).

Também inspirados pelo debate estadunidense, o economista Edmar Lisboa Bacha e o filósofo Roberto Mangabeira Unger defenderam, em 1978, no livro “Participação, Salário e Voto: Um Projeto de Democracia para o Brasil” a necessidade de se garantir uma renda mínima a todos os cidadãos, por meio da implementação de um imposto de renda negativo, como forma de combater as distorções extremas na distribuição de renda. Segundo os autores, a necessária redemocratização do país (que, à época, vivia ainda sob uma ditadura militar) não seria verdadeiramente plena e funcional num quadro de manutenção da aguda desigualdade social (Bacha and Unger 1978).

Ainda que insipiente, o debate acadêmico acerca da possibilidade de implementação de uma renda básica no Brasil logrou rapidamente influenciar o debate político já nos primeiros anos da redemocratização brasileira. Segundo Suplicy (2002, 2003, 2006 e 2011), ainda na década de 1980, a direção nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) já debatia a possibilidade de a recém-fundada agremiação partidária incluir em sua agenda política a defesa da garantia de uma renda mínima. Não surpreende, assim, que, em 16 de abril de 1991, tenha sido apresentado o primeiro projeto de lei a propor a instituição de um programa de garantia de renda mínima por meio do estabelecimento de um NIT. O documento teve autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT), que contou com a contribuição técnica do economista Antônio Maria da Silveira na construção de sua proposta (Suplicy 2011: 338).

O PLS 80/1991 estipulava que “todas as pessoas residentes no país, maiores de vinte e cinco anos e que auferam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros)”, teriam direito a receber imposto de renda negativo equivalente a 30% da

diferença entre seus rendimentos brutos e o valor mencionado<sup>7</sup>. A implementação do programa começaria apenas em 1995 (quatro anos após ter sido proposto) pela parcela da população com idade superior a sessenta anos. O programa seria gradualmente ampliado, até alcançar, sete anos depois, toda a população adulta com idade superior a vinte e cinco anos, conforme modelo demográfico adotado, então, pela França, para o pagamento da Renda Mínima de Inserção (Suplicy and Cury 1994).

Cabe apontar, ainda, que o valor máximo passível de ser recebido pelo programa (13.500 cruzeiros mensais, o equivalente a 30% de 45 mil cruzeiros) equivalia a 75% do salário mínimo de então (previsto pela Lei nº 8.178 de 1º de março de 1991) e a pouco mais de 15% do PIB per capita mensal do ano de 1991<sup>8</sup>. O valor equivale, ainda, a R\$ 623,13, corrigido pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), em 16 de abril de 2023, por meio da calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil<sup>9</sup>. Segundo cálculos do próprio autor da proposta legislativa, o custo anual total do programa seria de 3,5% do PIB de então do Brasil, tendo em conta que 38 milhões de brasileiros recebiam valor mensal inferior ao valor de referência para o benefício (Suplicy and Cury 1994: 112).

O PL 80/1991 foi aprovado por consenso no Senado Federal em 16 de dezembro de 1991, mas nunca chegou a ser votado no plenário da Câmara dos Deputados.

## **2.2. O florescimento do debate sobre transferência condicionada de renda no Brasil**

Do primeiro projeto de lei a propor a implementação de uma RBU no Brasil (PLS 80/1991) à sanção da Lei 10.835, em 2004, passaram-se quase treze anos, nos quais a ideia de prover a todos os brasileiros uma renda básica universal acabou por perder visibilidade e prioridade frente a programas de transferência condicionada de renda, focalizados nas parcelas menos favorecidas da população brasileira.

Tal movimento não foi singular ao Brasil, tendo ocorrido de forma similar em diversos países da América Latina e do Caribe, como Colômbia, Honduras, Jamaica, México e Nicarágua. Os programas de transferência condicionada de renda contaram com o apoio de importantes organismos internacionais, como o Banco Mundial, devido ao potencial para

---

<sup>7</sup> Congresso Nacional. *Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 80 de 1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, institui o programa de garantia de renda mínima–PGRM e dá outras providências.* Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>.

<sup>8</sup> O PIB per capita no Brasil, em 1991, segundo dados do *Data Catalog* do Banco Mundial foi de USD 3.975,39.

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.bcb.gov.br>.

reduzir a pobreza, no curto prazo, e desenvolver capital humano, fundamental para a promoção de um crescimento econômico sustentado de longo prazo (Rawlings 2004).

Ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos da década de 2000, foram implementados diversos programas condicionados de transferência de renda nas três esferas governamentais do Brasil (municipal, estadual e federal), sempre vinculados à comprovação de baixa renda e incluindo condicionalidades ligadas a educação – obrigatoriedade de frequência escolar das crianças do núcleo familiar – e saúde – vacinação e acompanhamento médico periódico das crianças.

O programa matriz que veio a inspirar outras iniciativas denominava-se Bolsa Familiar para a Educação<sup>10</sup> e foi instituído de maneira pioneira, em 1995, no Distrito Federal (DF) brasileiro, sendo posteriormente, em 2001, ampliado às demais entidades federativas pelo Governo Federal. O programa distrital assegurava o pagamento de um salário mínimo a cada família carente residente a no mínimo cinco anos na capital do país, desde que os seguintes critérios fossem cumpridos: comprovar renda per capita mensal familiar igual ou inferior a meio salário mínimo; ter todos os filhos em idade de sete a catorze anos completos matriculados na rede pública de educação do DF, com frequência escolar mensal mínima de 90%; e comprovar inscrição nos Programas de Emprego e Renda da Secretaria do Trabalho do Distrito Federal em caso de desempregado ou autônomo na família.

O programa distrital logrou reduzir sobremaneira a evasão escolar e incrementar os índices de frequência escolar média dos alunos da rede pública de educação do DF brasileiro (Monteiro 2000), tendo atingido 80% do total da população-alvo. O programa foi agraciado com o Prêmio Criança e Paz do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e converteu-se em modelo posteriormente emulado por outros estados e municípios brasileiros, e estudado por outros países.

Em 10 de dezembro de 1997, o governo brasileiro veio a aprovar a Lei nº 9.533, que previa que a União arcasse com 50% dos gastos de programas municipais semelhantes ao modelo implementado no DF<sup>11</sup>. Com o estímulo federal, estima-se que, em 1999, outros sessenta

---

<sup>10</sup> O programa Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal foi instituído pelo Decreto nº 16.270 de 22 de janeiro de 1995 – disponível em <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/913d3654-9d20-3842-ac41-d5cd2f4636ce/fbc1b3b6.pdf> – e regulamentado pela Portaria nº 16 de 9 de fevereiro de 1995 da Secretaria de Educação do DF – disponível em <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Diario/86e1dcc7-ebcc-3c7d-a13b-b9769bc7e0f2/f0885949.pdf>.

<sup>11</sup> A íntegra da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, encontra-se disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19533.htm).

programas semelhantes já se encontravam implementados em diferentes localidades do Brasil (Banco Mundial 2001).

Em 2001, o Governo Federal brasileiro decidiu atuar diretamente no tema para levar o programa a todas as entidades da federação. A Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – “Bolsa Escola”<sup>12</sup> – de apoio a políticas públicas municipais existentes de garantia de renda mínima associadas a ações socioeducativas que tivessem como beneficiárias famílias com renda mensal per capita inferior a R\$ 90,00 que contassem com “crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento” (Lei 10.219/2001, Art. 2º, inciso II). O Bolsa-Escola buscava diminuir a evasão escolar e o trabalho infantil por meio do pagamento direto à família beneficiária de R\$ 15,00 por criança, até o limite de três crianças por núcleo familiar. Os referidos valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), em abril de 2022, equivalem a R\$ 533,74 e a R\$ 88,96.

Somaram-se, aos programas referidos acima, diversos outros de transferência condicionada de renda de menor porte, com destaque para os denominados “Bolsa Alimentação” (Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde) e “Auxílio-Gás”. O primeiro destinava-se “à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação” (MP nº 2.206-1/2001, art. 2º)<sup>13</sup>. Os beneficiários tinham o direito ao recebimento mensal de R\$ 15,00, até o limite familiar de R\$ 45,00, mediante a comprovação de que a renda per capita familiar era inferior ao valor de referência estabelecido para cada exercício financeiro (então de R\$ 90,00), e o cumprimento de agenda de compromissos de saúde, “tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde”<sup>14</sup>.

O programa “Auxílio-Gás” foi instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e destinava-se a subsidiar o preço do gás liquefeito (a principal fonte de energia utilizada para a cocção de alimentos no Brasil – Coelho and Goldemberg 2013) comprado pelas famílias

---

<sup>12</sup> A íntegra da Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, encontra-se disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.htm).

<sup>13</sup> O programa foi criado pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2206-1.htm).

<sup>14</sup> O Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001, regulamentou o funcionamento do programa e estabeleceu as condições impostas aos beneficiários para recebimento do benefício. Encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3934-20-setembro-2001-399201-publicacaooriginal-1-pe.html>.

brasileiras de baixa renda por meio do pagamento de benefício mensal de R\$ 7,50 reais. O referido valor corrigido pelo IGP-M, em abril de 2022, equivale a R\$ 40,87.

Percebe-se, assim, que, ainda durante os mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) cristalizou-se a opção do Estado brasileiro por programas de transferência condicionada de renda como estratégia preferencial de assistência social, em detrimento da ideia de prover uma renda básica de forma universal e incondicional. Como apontado acima, ainda que o país tenha sido um dos pioneiros, tal opção não foi exclusiva do Brasil: diversos governos ao redor do globo introduziram programas de transferência condicionada de renda (Fiszbein and Schady 2009). Chama a atenção, em tal contexto, o fato de quase todos os países da América Latina terem implementado programas do gênero, tendo como inspiração, em especial, os programas do levados à cabo no Brasil e no México (Sugiyama 2011).

A opção do Estado brasileiro por programas de transferência condicionada de renda como estratégia prioritária de combate à fome e incremento da proteção social consolida-se, já no início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a unificação (e ampliação) das iniciativas no âmbito do Programa Bolsa Família, mesmo com a aprovação da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que veio a criar a RBC.

### **2.3. O Programa Bolsa Família**

Maior programa de transferência condicionada de renda do mundo em número absoluto de pessoas assistidas (CMAP 2020), o PBF consolidou a opção do Estado brasileiro por programas condicionados e focalizados de transferência de renda. Criado pela Lei 10.836 – sancionada em 9 de janeiro de 2004, apenas um dia após a sanção da Lei 10.835 que criou a RBC –, o PBF promoveu “a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001” (Lei nº 10.836/2004, Art 1º, parágrafo único).

A racionalização burocrática levada à cabo pelo programa foi acompanhada, também, de expansão da rede de beneficiários. Segundo dados obtidos a partir do portal eletrônico Vis Data,

da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)<sup>15</sup>, em janeiro de 2004, o PBF abarcava 3.615.861 famílias brasileiras, o que correspondia a cerca de 11,2 milhões pessoas. Em julho de 2006, o PBF já beneficiava 11.120.353 de famílias, tendo, assim, mais do que triplicado de tamanho passados apenas dois anos e meio de sua criação. Em outubro de 2021, mês em que foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil (PAB)<sup>16</sup>, o programa abarcava 14.654.783 famílias, alcançando mais de 45,5 milhões de brasileiros, o equivalente então a cerca de 21,3% da população total do país<sup>17</sup>.

O Bolsa Família, em seu formato original, tinha como público-alvo as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, cabendo ao governo brasileiro definir o limite de renda para caracterização de ambos os casos. Em seu último mês de funcionamento no formato anterior (outubro de 2021), as famílias com renda per capita de até R\$ 89,00 mensais eram consideradas como extremamente pobres e aquelas com renda per capita mensal entre R\$ 89,00 e R\$ 178,00 eram caracterizadas como pobres. As primeiras tinham direito ao recebimento de benefício básico de R\$ 89,00. O PBF contava, ainda, com a concessão de benefícios variáveis de R\$ 41,00 a todas as famílias abaixo da linha de elegibilidade (que em outubro de 2021 era de R\$ 178,00), sempre que contassem em sua composição com gestantes e/ou nutrízes, crianças e/ou adolescentes de até dezessete anos. No caso dos adolescentes de dezesseis e dezessete anos, o benefício variável pago pelo programa por membro de tal faixa etária era de R\$ 48,00. O pagamento dos benefícios financeiros era feito preferencialmente à matriarca da família.

Desde 2013, o PBF passou a garantir, também, o denominado benefício para superação da pobreza extrema, traduzido em transferências às famílias extremamente pobres do montante equivalente ao hiato entre a renda per capita familiar e a linha de renda definida para a pobreza extrema (R\$ 89,00). Assim, desde a introdução do referido benefício, o programa passou a garantir um piso de renda mínima individual (R\$ 89,00) para as famílias extremamente pobres do Brasil (CMAP 2020: 19).

---

<sup>15</sup> Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 4 de agosto de 2022.

<sup>16</sup> Programa de transferência de renda instituído por meio da MP 1.061, de 9 de agosto de 2021, integrada à legislação pela Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que pôs fim ao PBF e instituiu novo programa focalizado e condicionado de transferência de renda.

<sup>17</sup> Segundo dados do Censo 2022 do IBGE, a população total no Brasil em 2022 era de 203.062.512. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 18 de agosto de 2023.

Novamente segundo dados do portal eletrônico Vis Data do MDS, o valor mensal médio repassado por família em janeiro de 2004 foi de R\$ 72,81, enquanto em março de 2020<sup>18</sup> foi de R\$ 191,86. O primeiro valor equivaleria, em março de 2020, a R\$ 190,87, corrigido pelo IGP-M. O valor total repassado por mês saiu de R\$ 263.265.315,00, em janeiro de 2004, para R\$ 2.505.415.999,00, em março de 2020. O primeiro valor equivaleria, em março de 2020, a R\$ 690.144.863,27, corrigido pelo IGP-M. Percebe-se, assim, que o aumento expressivo (quase quadruplicou) do valor real total repassado explica-se pela expansão massiva do número de famílias beneficiadas, e não pelo aumento do valor real médio pago.

Para além da focalização de renda, o desenho do PBF incluiu condicionalidades ligadas à educação e saúde familiar. Para o recebimento do benefício, a família era demandada a comprovar periodicamente que as crianças menores de sete anos se encontravam em dia com seu calendário vacinal, bem como com o acompanhamento pediátrico. Gestantes deveriam realizar consultas de acompanhamento pré-natal, conforme protocolo governamental. No âmbito educacional, as crianças e adolescentes de seis a quinze anos das famílias beneficiárias tinham de estar matriculadas na escola e manter frequência mínima de 85% das aulas. Também os jovens de dezesseis e dezessete anos eram condicionados a estar matriculados na escola, com frequência mínima de 75% (MDS 2018).

Para além do incremento da capacidade de consumo familiar, fomentada pela transferência direta de renda, as condicionalidades impostas pelo programa na área da saúde e educação buscavam contribuir para a promoção da segurança alimentar e da acumulação de capital humano entre crianças e adolescentes, de forma a romper a transmissão intergeracional da pobreza (Ibarrarán et al 2018).

Tendo em conta o *timing* em que as leis que criaram o PBF e a RBC foram sancionadas, o primeiro foi percebido por muitos como um primeiro passo, condicionado e focalizado, para promover o segundo, incondicional e universal (Suplicy 2007: 1625; Lavinias 2018: 15), ainda que seus fundamentos enquanto política pública de proteção social sejam distintos e nunca tenha existido qualquer plano oficial organizado do governo brasileiro para que tal transição

---

<sup>18</sup> A opção pelo mês de março de 2020 não foi aleatória. No contexto da eclosão da pandemia da COVID-19, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a criação do Auxílio Emergencial: pagamento de benefício financeiro destinado a trabalhadores informais, autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial durante o enfrentamento da crise pandêmica. A MP nº 1.039, de 18 de março de 2021, determinou que os beneficiários do PBF seriam automaticamente incluídos como beneficiários do AE (que previa, em sua primeira fase, pagamentos individuais de R\$ 600,00) e deixariam, temporariamente, de receber os benefícios do Bolsa Família, tendo em conta que os valores do Auxílio eram mais vantajosos. Assim, a partir de abril de 2020, as séries históricas do valor médio e do valor total repassados pelo Bolsa Família foram amplamente impactadas, em linha com a variação do fluxo de pagamentos do Auxílio Emergencial.

fosse levada à cabo – ao menos não até muito recentemente. O que se viu, na prática, nas últimas quase duas décadas, foi algo totalmente diferente: enquanto o Bolsa Família expandiu-se e consolidou-se como principal modelo de política pública do Estado brasileiro de combate à pobreza, a RBC segue, ainda nos dias atuais, como legislação vazia nunca implementada (Lavinias 2013).

### **2.3.1 O Programa Bolsa-Família atualizado**

O PBF foi substituído, em outubro de 2021, por programa similar de transferência direta de renda denominado Programa Auxílio Brasil, durante a gestão do então presidente Jair Bolsonaro, em contexto de disputa político-eleitoral que culminou na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva a seu terceiro mandato como Presidente da República. Como prometido ainda durante a campanha eleitoral, Lula da Silva instituiu em seu primeiro trimestre de volta à Presidência da República, por meio da MP 1.164, de 2 de março de 2023, nova fase do Bolsa Família, com novidades importantes no que tange ao montante do benefício pago e sua composição.

A reformulação do PBF teve dois destaques centrais: o benefício da Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 (o equivalente a USD 27,26, conforme a taxa de câmbio oficial do dia 2 de março de 2023), ao qual passou a ter direito cada integrante de todas as famílias beneficiárias do Programa; e a criação do benefício complementar, que elevou para R\$ 600 (USD 115,20) o valor mínimo a ser transferido para cada uma das famílias beneficiárias do Programa. Cabe recordar que, como apontado na seção 2.3, o valor médio repassado a cada família beneficiária, em março de 2020, era de apenas R\$ 191,46.

Outra mudança importante traduziu-se na unificação do limite de renda per capita familiar para elegibilidade ao recebimento do benefício, que deixou de diferenciar entre pobres e extremamente pobres e foi elevado para R\$ 218,00 (USD 41,85). Ademais, famílias que possuam em sua composição crianças de zero a sete anos passaram a ter direito a benefício extra de R\$ 150,00 (USD 28,90), enquanto famílias que contem com gestantes, crianças de sete a onze anos, ou adolescentes de doze a dezessete anos, têm direito a adicional de R\$ 50,00 (USD 9,60, sempre conforme a taxa de câmbio oficial de 2 de março de 2023).

A MP 1.164/2023 definiu, como condicionalidades para a manutenção da família beneficiária no programa: a realização de acompanhamento médico pré-natal (em caso de gestantes); o cumprimento do calendário nacional de vacinação (para as crianças e adolescentes da família); o acompanhamento do estado nutricional (para crianças de até seis anos de idade);

e a frequência escolar mínima de 60% (crianças de quatro a cinco anos de idade) e de 75% (crianças e adolescentes de seis a dezessete anos de idade).

Assim, a reformulação do PBF reiterou objetivos tradicionais e fundamentais ao desenvolvimento de um país com as características socioeconômicas do Brasil: combater a fome, interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza e promover o desenvolvimento e proteção social dos menos favorecidos (Art. 3º, MP 1.164/2023). Para além disso, inovou ao fomentar pela primeira vez no arcabouço legal brasileira a vinculação direta entre o PBF e a RBC, tanto com a criação do já mencionado Benefício de Renda de Cidadania, como de forma direta, no §1º do Art. 1º da referida Medida Provisória: “o Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da CF/88<sup>19</sup> e no caput do §1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004”.

---

<sup>19</sup> A Emenda Constitucional Nº 114, de 2021, incluiu o seguinte Parágrafo Único ao Art. 6º da CF/88: “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

## CAPÍTULO 3

### A Renda Básica de Cidadania

Em 8 de janeiro de 2004, o então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei 10.835, que afirma, em seu 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”. O §2º do Art. 1º da referida Lei aponta que “o pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país”. Diferentemente do projeto apresentado dez anos antes pelo próprio Suplicy (PLS 80/1991), dessa vez, o texto legislativo não estabeleceu a idade a partir da qual as pessoas residentes do país passaria a ter direito ao benefício.

O projeto de lei preliminar à referida Lei (PLS nº 266, de 2001) havia sido apresentado pelo então Senador Eduardo Suplicy ainda em 2001 e preconizava a renda de cidadania como um direito universal e incondicional. Em sua justificação<sup>20</sup>, no contexto da apresentação formal do Projeto, o proponente utilizou-se da literatura sobre o tema produzida por Philippe Van Parijs e outros teóricos da matéria, com vistas a embasar a proposta.

Destacam-se, no documento, três razões para defender a RBU como opção mais promissora no combate à pobreza do que programas condicionados e focalizados de transferência de renda, a saber: aumento da cobertura do programa; eliminação dos estigmas associados ao recebimento de benefícios do governo; e remoção da armadilha do desemprego.

Durante o período de análise e debate pelas duas casas congressuais do Brasil, o referido PLS foi emendado e chegou ao formato com o qual foi aprovado. As principais alterações disseram respeito a:

- i) Inclusão da previsão de que a RBC deverá ser implementada “em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população” (Lei nº 10.835/2004, Art. 1º, § 1º);

---

<sup>20</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3662?sequencia=44>. Acesso em 4 de agosto de 2022.

- ii) Previsão de que o valor da RBC deverá ser definido em estrita observância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000);
- iii) Retirada da previsão de realização de referendo popular para avaliação da proposta, que deveria ser realizado acoplado às eleições municipais realizadas no Brasil em outubro de 2004.

Conforme depoimento do próprio ex-Senador Eduardo Suplicy<sup>21</sup>, as mudanças cumpriram o objetivo de contribuir para que a criação da RBC fosse aprovada por consenso dos partidos então representados no Congresso Nacional. Contudo, as retificações ao PLS, em especial a primeira, alteraram o desenho previsto para o programa e incluíram elemento de focalização por renda (“priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”) e de progressividade temporal (“em etapas”), o que poderá ter introduzido complexidades adicionais à implementação da proposta então aprovada de renda básica.

### **3.1. A relação entre as ideias de Philippe Van Parijs e a RBC**

Como apontado no capítulo 1 e na primeira seção do presente capítulo, as ideias de Philippe Van Parijs tiveram influência direta na construção da Lei 10.835/2004 que definiu a criação da Renda Básica de Cidadania no Brasil. A presente seção buscará apontar como se deu tal influência e explicitar as peculiaridades e diferenças da proposta aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro.

A renda básica universal acabará por tomar diferentes formas em diferentes lugares do mundo, tendo em conta as particularidades de cada país, como indicado pelo próprio Van Parijs tanto em sua obra (Van Parijs and Vanderborcht 2017), como no já previamente citado debate virtual realizado com o ex-Senador Eduardo Suplicy. Nesse sentido, suas ideias serviram como inspiração à proposta aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro, mas foram adaptadas à realidade socioeconômica e política do país.

O documento de justificação do PLS nº. 266 de 2001 deixa explícito que a proposição legislativa que veio a dar origem à RBC utilizou-se das reflexões do filósofo belga, para fundamentar a construção da política pública em questão, ao citá-lo três vezes apenas no primeiro parágrafo e indicar, no segundo: “vamos tornar o conceito o mais claro possível e

---

<sup>21</sup> Debate virtual realizado pelo ex-Senador brasileiro Eduardo Suplicy com Philippe Van Parijs, disponível em <https://www.facebook.com/eduardosuplicy/videos/2810118979205437>.

comentar os prós e contras, seguindo as reflexões de Van Parijs” (PLS nº. 266, de 2001<sup>22</sup>). Assim, a própria justificativa que embasa o nascimento da lei que instituiu a RBC teve como pano de fundo teórico o trabalho do referido autor.

Não surpreende, nesse contexto, que a proposta inicial, posteriormente alterada para facilitar sua aprovação congressual, emulava grande parte das ideias defendida por Van Parijs. O PLS nº. 266 de 2001 previa o provimento de um benefício monetário, pago individualmente, de preferência mensalmente, a todos os brasileiros residentes no país, bem como aos estrangeiros que residam no Brasil há ao menos cinco anos, em igual valor para todos, independentemente da condição socioeconômica do beneficiário e sem a previsão de qualquer condicionalidade para além da residência. A proposição legislativa previa que o benefício deveria ser suficiente para atender as despesas mínimas dos beneficiários com alimentação, habitação, educação e saúde. O texto não faz qualquer menção à relação da RBC com os demais programas de assistência social e o arcabouço da proteção social existente no país.

Conforme a categorização estipulada por Francese and Prady 2018 e incrementada no presente trabalho (Figura 1.2), a proposta inicial previa que o benefício aportado pela RBC deveria ser monetário, incondicional, individual, periódico, e suficiente suprir as necessidades básicas – emulando cinco das sete características fundamentais da proposição de Van Parijs.

A universalidade seria também um objetivo da proposta, tendo em conta não prever focalização em grupos socioeconômicos menos favorecidos. Contudo, a previsão de que estrangeiros residentes a menos de cinco anos no Brasil não receberiam o benefício institui um elemento prático de seletividade, ainda que pequeno, tendo em conta que a população estrangeira no país equivale a cerca de apenas 0,6% da população residente no país, segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>23</sup>.

A universalidade acabou descaracterizada, posteriormente, em prol da aprovação congressual da matéria. Como indicado anteriormente, o texto final incluiu mecanismo de temporalidade na implementação (“em etapas”), de forma a privilegiar, ao menos em um primeiro momento, as camadas menos favorecidas da população brasileira, em clara focalização socioeconômica – ainda que prevista para ser apenas temporal –, antes de alcançar o princípio da universalidade amplamente defendido por Van Parijs. Tal descaracterização, contudo, não estava prevista na proposta original de Eduardo Suplicy, que apontava, apenas, que o benefício

---

<sup>22</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3662?sequencia=44>. Acesso em 4 de agosto de 2022.

<sup>23</sup> Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/dados-consolidados1>.

deveria ser “de igual valor para todos” (PLS nº. 266 de 2001, §1º do Art. 1º). Ambos os princípios poderiam coexistir na legislação para a implementação da renda básica, caso houvesse sido inserido calendário de transição da seletividade para a universalidade, que a permitisse sair do papel, focalizada nos mais pobres, e expandir-se posteriormente às demais camadas da sociedade brasileira.

No caso da exclusividade, a completa ausência de legislação complementar que regulamentasse o funcionamento e a implementação do programa não permitem chegar a conclusão definitiva acerca de como a RBC seria levada à cabo no Brasil. Nem a proposta legislativa nem o texto final aprovado fizeram qualquer referência à relação do programa com os demais mecanismos de assistência e proteção social. Apenas na justificção da primeira podemos entrever alguma pista: “a rede de seguridade social deverá ser expandida, de forma que nenhuma pessoa venha a receber menos do que recebia antes da implementação do programa”<sup>24</sup>. Como esperado, o legislador originário tinha como objetivo, não explicitado na proposta ou no texto legislativo aprovado, que a RBC complementasse (ao menos parcialmente) a proteção social já existente.

Nesse sentido, percebe-se que a renda básica de cidadania do Brasil teve por objetivo emular, dentro das particularidades e características próprias do país, a proposta construída e defendida por Philippe Van Parijs em todas as sete características estipuladas por Francese e Prady (2018) e expandidas no presente trabalho para diferenciarem os principais teóricos da renda básica universal.

A ausência de menção à relação do programa com a proteção social no texto legislativo deixou espaço para que eventual regulamentação e implementação venham a ocorrer em qualquer dos sentidos contrapostos pelas autoras, ainda que a ideia inicial do legislador pareça ter sido a de não suplantam por completo a proteção social existente. Já no que tange à universalidade, a intenção inicial de restringir apenas pela residência no Brasil (no caso dos estrangeiros, residência há ao menos cinco anos), foi suplantada, por razões políticas, por uma focalização temporal dos menos favorecidos, sem que método de transição rumo à universalização tenha sido incluído na legislação, em clara contrariedade às ideias emanadas por Van Parijs.

Resta explícita, assim, a influência das ideias do filósofo belga para a construção da RBC aprovada pelo Congresso Nacional. Não é de se espantar, nesse contexto, que o próprio Philippe

---

<sup>24</sup> Justificção do PLS nº. 266 de 2001, disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3662?sequencia=44>. Acesso em 4 de agosto de 2022.

Van Parijs tenha estado presente, a convite do então Senador Eduardo Suplicy, na cerimônia protocolar realizada no Palácio do Planalto, sede do Poder Executivo brasileiro, para a sanção, pelo então e atual presidente Luís Inácio Lula da Silva, da Lei 10.835 de 2004, que instituiu a RBC. E que sua obra siga hodiernamente como referência no debate da matéria no Brasil, como pôde ser percebido, por exemplo, nos votos proferidos por ocasião do julgamento do MI 7.300, pelos Juízes do STF, no qual se apontou a omissão do Poder Executivo Federal em regular a implementação da RBC e determinou que o Poder Executivo deverá adotar as medidas legais cabíveis para a implementação do benefício.<sup>25</sup>

### **3.2. Desafios à implementação da RBC**

Para avaliar a hipótese central ao presente trabalho – o fundamento da participação poderá superar os entraves que impedem a renda básica de transformar-se em realidade concreta no Brasil –, o presente trabalho buscou, primeiro, identificar os principais desafios e argumentos que embasaram, e ainda suportam, a resistência existente à implementação da Renda Básica de Cidadania pelo Governo Federal brasileiro, após dezenove anos de aprovação da Lei 10.835/2004.

Para tanto, realizou-se uma ampla análise da literatura sobre a renda básica no Brasil, acompanhada do estudo de documentos oficiais sobre o tema, do poder legislativo, executivo e judiciário brasileiro, com foco na Lei 10.835 de 2004, na EC N° 114/2021 e no acórdão do julgamento do MI 7.300 pelo STF, o que permitiu identificar os seguintes três principais desafios, a saber: a oposição ao universalismo enquanto princípio para a ação estatal na área social; o discurso do merecimento, que busca posicionar a proteção social a partir de uma lógica condicional de direitos e deveres; e o desafio fiscal relacionado ao financiamento da RBC.

#### **3.2.1. O abandono do universalismo**

A aprovação da RBC representou um paradoxo no que tange à postura do Estado brasileiro frente às políticas de segurança social: se por um lado, o Brasil foi o primeiro país do planeta a assumir um compromisso formal com a implementação de uma renda básica universal a nível nacional; por outro, o aparato estatal de segurança social do país avançou contrário ao princípio

---

<sup>25</sup> Inteiro teor do Acórdão disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355407351&ext=.pdf>.

da universalidade preconizado pela Carta Magna do país (Lavinias 2006). Tal movimento de abandono do universalismo no seio das principais políticas públicas de proteção social ocorreu em favorecimento da seletividade enquanto característica fundamental da ação estatal.

A universalidade ainda é um trabalho em curso no debate político e na atuação social do Estado brasileiro. A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou a dimensão universal como pilar da segurança social no Brasil ao apontar a “universalidade da cobertura e do atendimento”, como um dos objetivos a serem perseguidos pelo Poder Público na organização da seguridade social no país<sup>26</sup>. O princípio vem sofrendo, desde então, sucessivos ataques políticos e tentativas de desconstitucionalização.

A provisão de saúde, por exemplo, prevista como universal por meio do Sistema Universal de Saúde (SUS), carece dos investimentos necessários para cumprir seu objetivo. Não ao acaso, o setor privado de saúde, pensado como meramente complementar ao SUS, incrementa a cada ano sua parcela da oferta (e investimento), em detrimento do modelo público e universal previsto na CF/88 (Lavinias 2013). Na mesma linha, a tentativa do legislador originário de tornar universal o direito às pensões nas zonas rurais do país – com resultados relevantes para a redução da desigualdade nos rincões menos acessíveis do Brasil (Delgado and Cardoso 1999) – sofreu, desde o início, uma intensa oposição política e recorrentes tentativas jurídicas de reverter seu caráter constitucional.

A promulgação da Lei 10.835/2004 que criou a RBC impôs, assim, o desafio de lograr implementar uma política pública de viés universalista num contexto de ausência histórica de políticas universais de transferência de renda e ataque constante à tentativa de inclusão da dimensão universal na segurança social existente. Esse desafio parece permanecer intransponível ainda nos dias atuais, tendo em conta que, passados mais de dezenove anos da promulgação da referida Lei, sua implementação nunca se converteu em realidade. Concomitantemente, o PBF transformou-se no maior programa de transferência condicionada de renda do mundo em número absoluto de pessoas assistidas (CMAP 2020), e contribuiu para a consolidação da opção do Estado brasileiro por programas condicionais e focalizados de transferência de renda.

O próprio texto legislativo que instituiu a RBC trouxe desafios à sua implementação, tendo em conta a inserção de dimensões forçosamente excludentes, para facilitar sua aprovação, como a focalização inicial pelos mais necessitados, sem estabelecimento de mecanismo de transição,

---

<sup>26</sup> Inciso I, Parágrafo Único, Art. 194 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

em detrimento ao princípio da universalidade (Lavinias 2018: 14). A expectativa de regularidade do pagamento do benefício foi, também, submetida à conjuntura fiscal do ano em questão e das possibilidades orçamentárias, outra descaracterização resultante do processo legislativo em detrimento ao direito social à renda básica. Nesse contexto, a RBC surgiu já maculada por desenho que aliena os princípios estruturantes de uma verdadeira renda básica universal (Lavinias 2018: 15).

Chama atenção, em especial, a previsão de que a RBC deverá ser implementada “em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população” (Lei nº 10.835/2004, Art. 1º, § 1º). A previsão de execução progressiva a partir dos mais necessitados criou desafio político para lograr regulamentação posterior sem que a legislação inicial tenha estipulado qualquer tipo de planejamento temporal para a progressiva implementação da política pública aqui estudada. Ainda que tenha sido percebida como um passo necessário à aprovação da Lei, a falta de previsão expressa de prazos de transição vinculou a implementação da RBC a um novo esforço legislativo. Assim, a própria inconsistência da Lei permitiu sua aprovação consensual no Congresso Nacional sem que houvesse real compromisso político de implementação (Waltenberg 2013).

Uma visão mais otimista sobre o mesmo contexto poderia apontar que a promulgação praticamente concomitante das Leis que criaram ambas políticas públicas indicaria que o PBF seria um passo inicial em direção à RBC. Reforçaria tal percepção o fato de que as duas propostas estão associadas, historicamente, ao debate sobre como garantir uma renda mínima para a parcela mais pobre da população.

É importante apontar, entretanto, que não houve, durante os quase dezoito anos iniciais do PBF, antes de sua substituição pelo PAB em outubro de 2021, qualquer vinculação *de jure* ou *de facto* entre os dois programas. Nunca existiu plano de transição que implicasse a aglutinação do PBF pela RBC. Enquanto o primeiro experimentou expansão acelerada e transformou-se no principal programa de combate à pobreza do governo brasileiro, o segundo continua a ser uma Lei sancionada, mas que nunca saiu do papel.

Tal panorama foi alterado na corrente década por dois atos normativos aprovados durante o governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro: a Emenda Constitucional N º 114, de 16 de dezembro de 2021, que incluiu o direito à renda básica no rol dos direitos sociais previstos pela CF/88, em esforço legislativo que incluiu diferentes partidos políticos de matrizes diversas; e a Lei Nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que criou o PAB e indicou, no parágrafo único do Art. 1º, que o referido Programa “constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de

implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004”.

Para entender como tais passos foram concretizados durante um governo de extrema-direita, deve-se destacar tanto o momento político de sua aprovação – menos de dez meses antes das eleições presidenciais que tinham o então presidente Jair Bolsonaro como candidato à reeleição com chances reais de derrota (como veio a ocorrer) devido a sua baixa popularidade junto às camadas menos favorecidas da população –, como o resultado do julgamento do MI 7300, em abril de 2021, cuja decisão determinou ao Presidente da República tomar “todas as medidas legais cabíveis” para implementar “a fixação do valor disposto no art.2º da Lei nº 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica”.

Dessa forma, coube à Lei que pôs fim à primeira versão do PBF e criou o PAB a primeira menção expressa à possibilidade de um programa focalizado e condicional constituir a etapa inicial para a implementação de uma política pública de transferência de renda pautada pela universalidade. Tal menção também veio a ser incluída, como apontado no capítulo anterior, na atual fase do PBF.

A mera expressão dessa intenção, contudo, não será suficiente para superar os desafios inerentes ao tema. Como apontam Britto e Soares (2010: 28), trata-se de dois modelos distintos de política social, que convivem no arcabouço jurídico do país, sem que sejam construídos mecanismos efetivos de transição que permitam promover a plena materialização fática da Lei 10.835/2004. Os programas focalizados de transferência de renda, ainda que prestem sua importante contribuição à redução da pobreza extrema no país, acabam por reforçar a perspectiva de que o benefício recebido é transitório e dependente do cumprimento de requisitos. Nesse sentido, não promovem direitos como o fazem os benefícios universais, que agem *ex-ante* na prevenção da pobreza (Lavinias 2013). O PBF, sem a existência de mecanismos bem estabelecidos de transição e alargamento do número de beneficiários, contribui para o reforço da ideia de controle da pobreza por meio de intervenções pontuais do Estado, o que estaria em oposição a uma política pública universal e incondicional, pensada enquanto provisão de direitos inerentes aos cidadãos.

Em última análise, a relevância emprestada historicamente pelo governo, mídia e classe política brasileiros à ideia de “porta de saída” na implementação do PBF – criar condições para que os beneficiários (das camadas mais pobres) possam deixar de receber o benefício –, contrapõe-se a uma eventual “porta de entrada”, pautada no alargamento progressivo do número de beneficiários, necessário para que o Bolsa Família possa servir de passo inicial e importante

para a implementação de programa de transferência direta de renda de caráter verdadeiramente universal, como indica o §1 do Art. 1º da MP 1.164, de 2 de março de 2023.

### **3.2.2. O argumento do mérito e a vinculação renda-trabalho**

A vinculação entre direitos e deveres dos beneficiários de programas condicionados de transferência de renda permite entrever o principal argumento utilizado pelos contrários à renda básica universal no debate sobre o tema no Brasil: a ideia de que o recebimento de benefícios sociais em espécie violaria o senso de mérito implícito na vinculação corrente entre renda e trabalho. A renda recebida por qualquer cidadão estaria necessariamente vinculada ao dever de prestar sua contribuição ao conjunto social, normalmente representada pelo trabalho. A implementação da RBC, nesse contexto, poderia violar princípios intuitivos de mérito e de justiça do cidadão médio brasileiro, muitas vezes vinculados também à ideia de necessidade (Waltenberg 2013).

Tal argumento teve importante papel em moldar não apenas o debate, como também a principal política pública de transferência condicionada de renda no Brasil: o Bolsa Família. Como apontam Britto e Soares (2010), o referido programa, em sua primeira fase de expansão, buscou ampliar o número de beneficiários e alcançar a maior quantidade de pessoas em situação de extrema pobreza, com menor foco em controle do cumprimento de condicionalidades. Tal estratégia mereceu fortes críticas de diversos setores da sociedade brasileira. Denúncias de inclusões indevidas alcançaram os principais veículos jornalísticos e ajudaram a forjar o panorama político para a promoção do reforço da perspectiva condicional e seletivista do programa. Em resposta, o governo brasileiro aperfeiçoou seus mecanismos de cadastro e controle, com a instituição de atualizações e verificações constantes do cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários inscritos. Nesse sentido, a validação política e social do PBF foi construída por meio do reforço do controle do cumprimento das condicionalidades e da focalização, que logrou, posteriormente, ser acompanhado de ampliação do número de beneficiários.

Cabe registrar, contudo, que o PBF, mesmo tendo alcançado cobertura inédita no Brasil, em se tratando de política de transferência de renda, não logrou minimizar o déficit na taxa de utilização do benefício (*take-up rate*), que, em 2009, chegou a ser de 2,2 milhões de famílias elegíveis para o programa, mas que não recebiam o benefício ao qual teriam direito (Lavinias 2010).

A ênfase na contrapartida e nos deveres dos beneficiários segue, ainda hoje, merecendo destaque no debate político brasileiro<sup>27</sup>, já que a premissa por trás da crítica segue vigente no ideário da população: o benefício recebido não deve ser entendido como direito, mas sim como um complemento temporário, cujo merecimento está ligado à necessidade familiar e ao cumprimento de deveres, e cuja “porta de saída” relaciona-se com a capacidade dos beneficiários de passar a se sustentar por meio da renda do seu próprio trabalho. Sob tal perspectiva, inspirada no *workfare*, a saída para a “armadilha da pobreza” ocorrerá sempre por meio do trabalho. Tal ideário desconsidera o fato de que, em 2013, a taxa de emprego entre os beneficiários em idade ativa do PBF era apenas marginalmente inferior ao resto da população brasileira (Lavinás 2013). A realidade crua é que, apesar de trabalhar (normalmente em trabalhos precarizados), parcela importante da sociedade brasileira permanece vivendo em condições de extrema pobreza.

Não surpreende, frente a tal contexto, que um programa que considera o aferimento de um nível básico de renda à toda população a partir de uma perspectiva de direito à parte da riqueza da nação enfrente grandes dificuldades para sair do papel no Brasil. Como aponta Waltenberg (2010 e 2013), uma política pública como a RBC terá necessariamente de enfrentar o desafio de superar a resistência imposta pelos sentimentos e valores individuais e coletivos que permeiam a sociedade brasileira e que relacionam o recebimento de renda à necessidade de contribuir socialmente por meio do trabalho; direitos a deveres. Nesse contexto, o surpreendente e fora da curva foi a existência de espaço de abertura e concertação política para a aprovação da Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Cabe destacar que tal desafio não é singular ao Brasil. Vanderborght (2004), ao analisar os casos de Bélgica e Países Baixos, aponta que o principal obstáculo à implementação de uma renda básica universal nesses países é de aspecto moral: “permitiria a pessoas saudáveis receber o benefício sem contribuir para o bem comum”. Ambas as sociedades se recusam, assim, a romper a associação entre renda e trabalho. A questão fiscal sobre a capacidade do Estado de promover tal política pública não tem prioridade sobre a questão moral no debate sobre as possibilidades de implementação de uma política de RBU nos referidos países europeus. Como veremos na próxima subseção, esse não é o caso no Brasil.

---

<sup>27</sup> Ver, por exemplo, o debate congressional por ocasião da aprovação da EC Nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Documentos disponíveis em [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144067?\\_gl=1\\*o4ehy6\\*\\_ga\\*MTkxOTkwMDM0NC4xNjg0Mjg4NjYz\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4NDI4ODY2Mi4xLjEuMTY4NDI4ODY3OC4wLjAuMA](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144067?_gl=1*o4ehy6*_ga*MTkxOTkwMDM0NC4xNjg0Mjg4NjYz*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDI4ODY2Mi4xLjEuMTY4NDI4ODY3OC4wLjAuMA).

### 3.2.3. O desafio fiscal

As críticas a partir de um viés fiscal à implementação de políticas de renda básica universal apontam para a dificuldade de custear sua implementação por meio do orçamento público do Estado brasileiro. A política é caracterizada como impagável por diversos atores do cenário político, que buscam confiná-la aos moldes já existentes no Brasil de intervenções residuais condicionadas para o controle da pobreza, sempre em consonância com os princípios dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)<sup>28</sup>.

Tal percepção vai além do debate político e avança, inclusive, sobre o jurídico. O acórdão do julgamento do MI 7300 no STF – por meio do qual cidadão brasileiro em situação de vulnerabilidade social, com o auxílio da Defensoria Pública, demandou o Executivo Federal devido à omissão na implementação da RBC – aponta para “risco de grave despesa anual” (STF 2021: 45), caso o programa viesse a ser implementado com valor vinculado ao salário mínimo em vigor (R\$1.320,00 ou o equivalente a USD 268,10, conforme câmbio apontado pelo Banco Central do Brasil, em 12 de maio de 2023).

Para avaliar a viabilidade fiscal da implementação de qualquer política pública é necessário estimar seu custo total anual. Nesse contexto, é imprescindível definir seu público-alvo, bem como avaliar possíveis valores para o benefício a ser pago. No que tange ao primeiro ponto, como aponta a Figura 3.1, de elaboração própria com dados do Censo 2022 do IBGE, o público-alvo do programa será de 152.797.278, ao deduzirmos, da população total do país, as crianças e adolescentes de até dezessete anos, bem como a população estrangeira residente no Brasil a menos de cinco anos.

A. População Total do Brasil	203 062 512
B. Pessoas de 0 a 17 anos de idade	50 156 440
C. Estrangeiros com menos de cinco anos de residência	108 794
<b>Público-Alvo (A-B-C)</b>	<b>152 797 278</b>

Figura 3.1 – Público-alvo do programa de RBC no Brasil.

Elaboração própria com dados do IBGE e do Observatório das Migrações Internacionais.

<sup>28</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

As crianças e adolescentes de até dezessete anos não formam parte do público-alvo do Programa por opção do autor, em sintonia com as ideias de Van Parijs, devido ao fato de que os brasileiros atingem a maioridade civil aos dezoito anos, conforme a legislação do país.

Cabe ressaltar que o montante indicado acima seria o público-alvo máximo do programa, e dependeria da confirmação da residência no Brasil, tanto para brasileiros, como para estrangeiros. Estes teriam de comprovar residir há mais de cinco anos em território brasileiro, conforme condicionalidade prevista pela Lei 10.875/2004.

O segundo aspecto para avaliar o custo total estimado do programa diz respeito ao valor da renda básica. O presente trabalho propõe realizar tal análise tendo em conta três montantes distintos, que apontam ambições políticas diversas para eventual governo que venha a buscar a implementação da RBC. Van Parijs e Vanderborght (2017: 10) indicam, sobre o tema, que “ao desenvolver a defesa da renda básica no contexto de um país específico, é conveniente que seja tanto um valor suficientemente modesto para que possamos ousar que seja sustentável, como suficientemente generoso, para que possa fazer uma grande diferença”.

Ainda que os governos busquem pautar-se por aspectos técnicos, a definição do valor de qualquer benefício social sempre envolverá importante componente político. Com a RBC não será diferente, caso ela finalmente logre sair do papel. Propõe-se, nesse contexto, avaliar os custos e capacidade de financiamento de eventual programa de renda básica tendo as seguintes referências e valores financeiros:

- Limiar da pobreza definido pelo PBF, no contexto de sua recriação em março de 2023 (R\$ 218,00): o valor corresponde ao limite máximo de renda per capita familiar mensal, definido pelo governo brasileiro, para caracterização da situação de pobreza de um determinado grupo familiar e, assim, confere elegibilidade ao recebimento do benefício transferido por meio do PBF (ver seção 2.3 do capítulo anterior). O montante equivale a cerca de 7,2% do PIB per capita do país, conforme dados do IBGE de dezembro de 2020<sup>29</sup>;
- Montante pago pelo Auxílio Emergencial (R\$ 600,00): o valor corresponde ao montante pago, num primeiro momento, a cada beneficiário do Auxílio Emergencial – benefício financeiro destinado a trabalhadores informais, autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial durante o

---

<sup>29</sup> Disponível em

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784#/n1/all/v/9812/p/all/d/v9812%2021/v,,t+p/resultado>.

enfrentamento da crise da pandemia da COVID-19. Segundo dados do IBGE, o referido benefício chegou a ser pago a mais de 45% dos brasileiros, sendo que 75% do total desembolsado pelo governo foi pago à metade mais pobre da população brasileira (Lavinias 2020: 4). Durante o período em que o benefício foi pago, o Brasil registrou expressiva queda dos índices de pobreza (Neri 2021). Cabe apontar, ainda, que o valor corresponde ao novo valor mínimo pago, desde janeiro de 2023, às famílias beneficiárias do PBF.

- Proposta defendida por Philippe Van Parijs (R\$ 748,00): o valor corresponde a 25% do PIB per capita mensal do país, conforme dados do IBGE de dezembro de 2020 – valor de referência defendido por Van Parijs e Varderborght (2017: 11) como padrão médio almejado para a implementação de um programa de renda básica universal, como apontado na seção 1.3.6 do presente trabalho.

Tendo em conta os valores acima mencionados e o público-alvo indicado na Figura 3.1, chega-se ao esforço fiscal demandado da implementação da RBC, a depender do nível de ambição do programa:

Valor do Benefício	Custo Mensal	Custo Anual
R\$ 218,00	R\$ 33 309 806 604,00	<b>R\$ 399 717 679 248,00</b>
R\$ 600,00	R\$ 91 678 366 800,00	<b>R\$ 1 100 140 401 600,00</b>
R\$ 748,00	R\$ 114 292 363 944,00	<b>R\$ 1 371 508 367 328,00</b>

Figura 3.2 – Esforço fiscal necessário à implementação da RBC

Elaboração própria

### 3.3. É possível financiar a RBC?

O intento de contruir modelo de implementação da RBC e estimar seu custo total anual deve ser complementado por análise que debata também a capacidade do estado brasileiro para financiá-la. Todas as propostas acima demandariam esforço fiscal importante para seu custeio. Nesse sentido, o presente trabalho buscou avaliar possíveis fontes de financiamento já previstas na atual estrutura orçamentária do governo brasileiro, pois como aponta Teixeira (2019: 483), “um método de financiamento que se pretenda viável será mais facilmente concebível partindo não de uma hipotética estrutura econômica”, mas sim “tendo em conta as prestações sociais já existentes cujo desígnio não está afinal distante”.

A análise da capacidade de financiamento do Estado brasileiro deverá partir, necessariamente, do total gasto anualmente com proteção social pelo Estado brasileiro. Os dados de 2021 (os mais recentes consolidados e divulgados pelo governo brasileiro em conformidade com a COFOG) apontam que o gasto público com proteção social totalizou R\$ 1,089 trilhão, o equivalente a cerca de 12,23% do PIB do país no ano em questão<sup>30</sup>. Ainda que o referido montante permita financiar com sobras uma das três propostas apresentadas na seção anterior e cujos valores constam da Figura 3.2, deve-se ter presente que, assim como o modelo de Philippe Van Parijs, a RBC foi pensada como medida complementar à proteção social existente e não como sua substituta completa. Nesse sentido, o montante serve apenas de parâmetro, já que parcela importante dos gastos sociais não seriam substituídos pela RBC.

Cabe avaliar, então, dentro desse escopo, quanto foi gasto pelo Estado brasileiro, em 2021, com os programas condicionais de transferência de renda focalizados na população de baixa renda, os quais tenderiam a ser eventualmente substituídos pela implementação da RBC. Segundo dados disponíveis no Portal da Transparência do governo brasileiro, o total gasto, em 2021, com o AE foi de R\$ 56.885.581.193,00. No caso do PBF, o dispêndio total foi de R\$ 27.194.341.346,00. No referido ano, o PBF foi substituído, no bimestre final, pelo PAB, cujo gasto público totalizou R\$ 6.422.853.887,00. Para além dos referidos programas, o Estado brasileiro provê o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>31</sup>, que paga a seus beneficiários o equivalente a um salário mínimo e cujo gasto total, em 2021, foi de R\$ 61.790.408.928,18.<sup>32</sup>

A soma do total gasto no ano de 2021 com os referidos programas foi de R\$ 152.293.185.354,18, valor insuficiente para o custeio da menos ambiciosa das propostas apresentadas na seção anterior para o programa. Há de se considerar, ademais, que, ao menos no caso do BPC, que provê um salário mínimo ao beneficiário, parcela importante do montante não poderá ser utilizada para o financiamento da renda básica, tendo em conta que os programas de assistência social que contam com prestações superiores ao valor da RBC teriam seu pagamento mantido, ao menos o montante que a excede, em função do princípio da complementaridade à proteção social já existente.

---

<sup>30</sup> Dados disponíveis em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cofog-expenditure-by-functions-of-central-government/2018/114>. Acesso em 23 de janeiro de 2023.

<sup>31</sup> O BPC é um direito constitucional e concretiza-se, conforme regulado pela Lei 8.742/93 e pelo Decreto 6.214/2007, no pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas com mais de 65 anos ou para pessoas com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena na sociedade, mesmo sem ter realizado a contribuição previdenciária correspondente. Para ter direito ao benefício, a renda mensal per capita da família deve ser de até 25% do salário mínimo vigente.

<sup>32</sup> Dados disponíveis em <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em 14 de abril de 2023.

Outra possível fonte de recursos para o financiamento da RBC poderia provir da previdência social, mais especificamente do valor gasto com o pagamento de aposentadorias e do seguro-desemprego.

Cabe ressaltar que parcela importante dos recursos gastos anualmente com proteção social no Brasil são gastos justamente com o pagamento de aposentadorias e pensões. Em 2021, o benefício básico do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) custou o total de R\$ 644.505.562.372,31<sup>33</sup>, cobertos apenas em parte por meio do sistema de contribuições previdenciárias. Em 2023, conforme a Lei Orçamentária Anual<sup>34</sup>, o déficit do RGPS está estimado em R\$ 265,6 bilhões, os quais terão de ser financiados por meio do orçamento geral do Estado.

Tal benefício tem como piso o salário mínimo, cujo valor, em 2021, era de R\$ 1.100,00. Atualmente o salário mínimo é de R\$ 1.320,00. Como as três propostas relatadas estão abaixo do valor do salário mínimo e, assim, do montante mínimo pago a título de aposentadoria pelo RGPS/INSS, a utilização de recursos destinados à previdência pública para financiamento da renda básica não reduziria o valor recebido pelas pessoas, somadas ambas as prestações.

Tendo em conta que cerca de 22,1 milhões de brasileiros recebem atualmente sua aposentadoria via INSS, segundo informações disponibilizadas pelo Instituto<sup>35</sup>, é lícito considerar que os pagamentos efetuados via previdência social reduziriam em pouco mais de R\$ 198 bilhões a necessidade anual de financiamento da renda básica, no caso da proposta mais ambiciosa (R\$ 748 mensais), e de R\$ 57 bilhões, no caso do menor valor proposto na subseção anterior do presente trabalho (R\$ 218 mensais). Tal valor não inclui os benefícios pagos pelo INSS relativos a auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte e amparos assistenciais a portadores de deficiência e idosos.

No que tange ao seguro-desemprego – auxílio financeiro prestado aos trabalhadores formais demitidos sem justa causa por período determinado, de acordo com o tempo trabalhado –, foram gastos R\$ 40.027.576.102,26<sup>36</sup>, em 2022. Tal direito trabalhista, previsto na previdência social brasileira, também conta com prestações superiores aos valores previstos no presente trabalho para a RBC, já que tem como valor mínimo o próprio salário mínimo estipulado pela legislação. Assim, apenas parte do valor indicado poderia ser utilizado para financiar eventual política pública de renda básica.

---

<sup>33</sup> Dados disponíveis <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/09-previdencia-social?ano=2021>.

<sup>34</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/36776408>.

<sup>35</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social, disponível em [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf).

<sup>36</sup> Dados disponíveis em <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/11-trabalho?ano=2022>.

Cabe apontar que, no caso de utilização de recursos da previdência social para financiamento da RBC, esta não funcionaria como um incremento à prestação social recebida pela parcela da população com a idade mais avançada e a qual, em sua grande maioria, contribuiu ao sistema previdenciário durante seus anos de atividade no mercado de trabalho. Nesse sentido, a utilização de recursos da previdência social demandaria, ainda, complexa adaptação do seu funcionamento para equalizar a diferença entre a parcela referente à renda básica – financiada via orçamento público e de igual valor para todos – e o montante financiado por meio do sistema previdenciário, que varia conforme o tempo e valor da contribuição ao longo dos anos.

De todo modo, parece evidente que apenas com os fundos disponibilizados para o custeio de programas condicionados de transferência de renda, ainda que ampliados por parte do montante despendido para o pagamento das pensões e aposentadorias do INSS, não seria possível financiar proposta com alguma ambição, que busque prover, ao menos, valor equivalente ao limite da pobreza definido no contexto do PBF. Menos ainda, aproximar-se das propostas de maior impacto, que promovam uma maior proteção social e bem-estar da população brasileira.

A lógica da designação de recursos públicos pelo governo passa pela atribuição de prioridades. Em caso de que um governo venha a atribuir prioridade máxima orçamentária à implementação da RBC, o que deslocaria parcela importante dos recursos públicos para sua implementação, a mesma não careceria de aumento da tributação para sair do papel. Contudo, tal cenário diminuiria o alcance do Estado em diversos setores importantes da sociedade brasileira e encontra-se longe da atual realidade do debate sobre renda básica no Brasil, após mais de dezenove anos de uma Lei que não logrou se tornar realidade.

Nesse contexto, o financiamento de uma RBC conforme os parâmetros estipulados pelo presente trabalho passaria, necessariamente, por uma reestruturação tributária que incremente os recursos disponíveis ao Estado brasileiro para a implementação do benefício da RBC. O debate sobre como aprimorar o financiamento de uma renda básica por meio de tributação é amplo e diverso, e envolve opções diversas, como apontado por Siqueira e Nogueira (2021). Em um país tão desigual como o Brasil, uma reforma tributária que viabilize a implementação da renda básica seria uma oportunidade importante de incrementar a capacidade do Estado brasileiro de taxar a parcela mais rica da população – como por meio da criação de novas e maiores alíquotas de imposto sobre a renda, da instituição de imposto sobre grandes fortunas e da tributação de lucros e dividendos – em benefício da coletividade social, que veria sua proteção incrementada por meio da RBC.

Cabe destacar que, nas duas últimas décadas, mesmo em momentos orçamentários favoráveis, ou no contexto do debate sobre a legislação que definiu o destino dos recursos advindos da exploração das novas e importantes jazidas de hidrocarbonetos descobertas na costa brasileira, a RBC nunca logrou sair do papel (Lavinias 2013). O então Senador Eduardo Suplicy foi novamente o único e solitário congressista a defender a possibilidade de utilizar os novos recursos para o financiamento de uma renda básica, no contexto do debate congressional que definiu as áreas prioritárias para a utilização dos dividendos advindos da exploração das áreas do Pré-Sal (Martins 2010).

Nesse sentido, resta evidente que, ainda que o financiamento de uma RBC envolva importante esforço fiscal por parte do Estado brasileiro – que deverá incluir, inclusive, uma reforma da atual estrutura tributária, de forma a permitir que os valores providos tenham ambição o suficiente para impactar a vida dos recipiendários, especialmente da parcela menos favorecida –, a razão para a não implementação da Lei 10.835/2004 encontra-se no debate político sobre o tema e não na discussão sobre eventual incapacidade do Estado brasileiro de arcar com seus custos.

### **3.4. Os impactos econômicos da implementação da RBU**

No que tange ao impacto de programas de RBU para o crescimento econômico e a eficiência total da economia, o debate acadêmico sobre o tema centra-se fundamentalmente nos incentivos econômicos derivados de uma política pública de tal magnitude e envergadura e nos comportamentos derivados de tais incentivos (Marinescu 2018).

A concessão de um benefício universal, financiado por meio de incremento do imposto sobre a renda – principal fonte de financiamento prevista pelos modelos de RBU ao redor do globo –, poderá aumentar a taxa marginal sobre a renda adicional de parcela importante da população, que passará a gozar da garantia de uma renda mínima independente do seu trabalho. É justo pensar que a situação acima descrita incentivaria a redução da quantidade trabalhada por parcela importante e produtiva da população. Nesse sentido, a implementação de uma política pública inspirada na RBU poderia levar a uma redução da produção de um determinado país, bem como impactar a eficiência total de sua economia.

Como apontam Van Parijs e Vanderborght (2017), para que se tenha uma visão completa do resultado de uma RBU sobre a economia, é importante incluir na análise os possíveis ganhos em formação de capital humano promovidos pela política em tela, bem como considerar o incremento do incentivo ao trabalho nas camadas mais pobres da população pela supressão da

denominada “armadilha do desemprego” ou da pobreza, como apontado previamente no presente trabalho.

Ampla pesquisa realizada com 10.000 cidadãos europeus em abril de 2016 apontou que apenas 7% das pessoas entrevistadas “trabalharia menos” no caso de receber, “independente de trabalharem” uma renda “alta o suficiente para arcar com suas necessidades básicas”.<sup>37</sup> Na mesma linha, trabalho recente de Jones e Marinescu (2022: 28) analisou o impacto do Fundo Permanente do Alasca e concluiu que a implementação da política de transferência universal de renda “não tem efeito significativo sobre o nível de emprego, mas aumenta os trabalhos de meio período”.

O tema em tela merece maior profundidade de estudo, com especial foco para o caso brasileiro, sendo factível, inclusive, como temática de análise de futura tese de doutoramento. Contudo, o presente trabalho optou por limitar-se a apresentar brevemente o debate acadêmico existente, tendo em conta que, diferentemente do aspecto de custos e financiamento, a discussão sobre o impacto da RBC para o nível de emprego e o crescimento econômico ganhou pouca relevância no cenário político brasileiro e, assim, não parece ter sido um desafio específico à implementação da referida política pública.

---

<sup>37</sup> Disponível em <https://www.kaggle.com/daliaresearch/basic-income-survey-european-dataset>. Acesso em 5 de novembro de 2022.

## CAPÍTULO 4

### A participação como fundamento para a implementação da RBC no Brasil

O presente capítulo tem por objetivo avaliar se a inclusão da participação (conforme definida por Anthony Atkinson – seção 1.4) como fundamento central à formulação de um programa de renda básica poderá ou não facilitar sua implementação no Brasil, tendo em conta os desafios identificados no capítulo anterior que impediram e impedem a RBC de sair do papel, passados dezenove anos da promulgação da Lei 10.835/2004.

Cabe recordar que, como aponta Atkinson (1996: 69, *itálico do autor*), a concepção de participação “não envolve nem *pagamento* nem *trabalho*; é uma definição mais ampla de contribuição social” e incluiria pessoas “engajadas em formas aprovadas de educação ou treinamento, em atividades de cuidado de jovens, idosos ou pessoas com deficiência, ou que empreendam formas aprovadas de trabalho voluntário, etc”. Nesse sentido, uma renda básica fundamentada na participação poderia vir a reforçar o pacto social, ao recompensar monetariamente contribuições individuais à coletividade que acabam não sendo reconhecidas atualmente por meio de renda, como no caso do trabalho doméstico. Assim, o autor britânico confere a um benefício pago de maneira individual, uma função de reforço dos laços coletivos.

A defesa da opção pela RP estrutura-se, também, na percepção de que “será difícil assegurar apoio político para a renda de cidadania caso ela se mantenha incondicional à participação no mercado de trabalho ou em outras atividades” (Atkinson 1996: 67). Frente a tal contexto, o fundamento da participação funcionaria como mecanismo facilitador da implementação da renda básica enquanto política pública. Cabe verificar se tal seria o caso no Brasil, tendo em conta o histórico da RBC.

Como analisado no Capítulo 3, o presente trabalho identificou os seguintes três fatores como os principais desafios à implementação da RBC no Brasil:

- i. O abandono do universalismo enquanto princípio fundamental das políticas públicas no país e a opção pela seletividade e focalização, ainda que temporal, da parcela menos favorecida da população.

- ii. A ideologia do merecimento, implícita na defesa da relação renda-trabalho, e explícita na busca por reforçar as condicionalidades presentes nos programas existentes de transferência de renda.
- iii. O custo fiscal do programa, que deverá englobar cerca de 75% da população, lograr sustentabilidade em termos fiscais, e ser ambicioso o suficiente para que faça a diferença na vida dos beneficiários.

Tomando em conta cada um dos desafios expostos acima, cabe então analisar se a introdução do fundamento da participação facilitará ou não a superação dos desafios e, assim, se poderá facilitar que a política de renda básica deixe o plano das ideias e venha a tornar-se realidade no Brasil.

#### **4.1. Abrangência mais ampla e próxima ao universalismo**

A introdução da participação como fundamento central à implementação de uma renda básica no Brasil introduz não apenas uma condicionalidade, e pode ser entendida também como uma nova e mais abrangente forma de selecionar recipiendários para o programa de renda básica. Ao invés de focalizar nas parcelas menos favorecidas da população brasileira, expandir-se-ia o rol de possíveis beneficiários para todos aqueles que prestem alguma contribuição efetiva ao conjunto social. Trata-se, assim, de uma abrangência mais ampla que a focalização pela renda, e, nesse sentido, mais próximo ao espírito universalista que influenciou a própria criação da RBC.

Como apontam De Wispelaere e Stirton (2007: 525-6), a definição do fundamento de participação é crucial para entender os impactos de uma eventual implementação da RP. Ela poderá expandir apenas marginalmente a participação via mercado formal de trabalho – como nos programas de proteção aos trabalhadores que perdem seus empregos – ou, no limite, abranger um leque tão amplo de atividades, que acabará por não funcionar como um limitador – situação na qual a RP seria praticamente idêntica à RBU.

Cabe apontar que o fundamento da participação não foi pensado como forma de reduzir os beneficiários. Como defendeu Atkinson (2015: 221), a participação deverá ser interpretada positivamente, de forma que poucas pessoas sejam excluídas do programa. Parece factível considerar que a abordagem inclusiva proposta pelo autor britânico facilitaria que o fundamento da participação viesse a ser aceito e defendido pelos que apoiam uma renda básica de caráter universal, já que aproximaria a RP do universalismo.

O fundamento da participação funcionária, no contexto proposto por Atkinson (1996 e 2015) e apresentado no presente trabalho, como uma ampliação da “porta de entrada” a programas governamentais de transferência de renda, sem previsão de reforçar a “porta de saída”. Nesse sentido, é de se esperar que seu impacto para a superação da resistência existente a políticas públicas pautadas no universalismo seja pequeno. Sua principal contribuição parece encontrar-se no segundo dos desafios identificados.

#### **4.2. A condicionalidade da participação como facilitadora**

O argumento de Atkinson em prol da condicionalidade da participação centra-se na ideia de que “será difícil assegurar apoio político para a renda de cidadania caso ela se mantenha incondicional à participação no mercado de trabalho ou em outras atividades” (Atkinson 1996: 67). Nesse sentido, o autor aponta ser necessário comprometer o princípio da incondicionalidade para que a renda básica possa sair do papel. O fundamento da participação não teria por objetivo central diminuir a quantidade de beneficiários e seus respectivos custos, mas sim incrementar as chances de que um projeto de renda básica ganhe apoio político e venha a tornar-se realidade.

A participação reforçaria, segundo Atkinson, o pacto social de contribuição coletiva ao transmitir uma ideia de reciprocidade que é, na visão do autor, intrinsecamente justificada e, por isso, tem mais chance de superar as resistências políticas à renda básica incondicional e universal. Ademais, cabe ressaltar que a contribuição social pretendida pela participação vai muito além do trabalho, englobando atividades que prestam importantes contributos à sociedade sem que mereçam necessariamente recompensa monetária. Nesse contexto, a condicionalidade da participação poderá prestar contribuição importante à implementação de uma renda básica no Brasil.

A conexão entre direitos e deveres, que engloba a ideologia do merecimento e que embasa parte importante da oposição à RBC, não seria rompida pelo fundamento da participação, como no caso de propostas incondicionais. A participação enquanto condicionalidade permitiria responder aos anseios de parcela importante da população que atrela o direito a receber um benefício governamental ao dever de contribuir para o conjunto social, ao mesmo tempo em que amplia a ideia de contribuição para além da vinculação renda-trabalho. Ao remunerar atividades importantes ao todo social, mas muitas vezes desvalorizadas por não se inserirem no mercado de trabalho, o fundamento da participação subverte a lógica dual entre trabalho e salário, e altera o debate em torno das políticas públicas de transferência de renda.

Nesse sentido, é de se esperar que uma RP logre superar grande parte da resistência vinculada à pretensa incondicionalidade da RBC, inclusive por contar com a flexibilidade para que sua definição esteja alinhada à percepção e realidade local (De Wispelaere and Stirton 2007: 526). Assim, é possível afirmar que uma renda básica calcada na participação lograria angariar maior apoio político do que uma renda básica fundamentada na cidadania.

Tal conclusão encontra respaldo, inclusive, na obra de Van Parijs e Vanderborght (2017: 211), que aponta em sua análise que “o meio mais efetivo de incluir a renda básica rapidamente na agenda política é a renda de participação”, ainda que não a considerem a melhor opção disponível. Os referidos autores advogam pela introdução de uma RBU combinada com um discurso político que reforce e valorize a contribuição ao conjunto da sociedade. Concluem, no entanto, ser bastante provável que a implementação da renda básica ao redor do globo comece pela porta dos fundos, “certamente como um benefício modesto e talvez com algum tipo de condicionalidade de participação” (Van Parijs and Vanderborght 2017: 214), mas que possa abrir o caminho para uma renda básica mais ambiciosa, universal e incondicional.

#### **4.3. Efeitos sobre o custo fiscal**

O fundamento da participação terá impactos sobre o custo fiscal de uma renda básica, principalmente pela redução do universo de beneficiários, mas também pelo aumento do custo administrativo relacionado à comprovação da condicionalidade.

No que tange ao primeiro fator – a redução do custo total derivada da redução da quantidade de beneficiários –, é de se esperar que a intensidade de tal redução não seja grande, tendo em conta que a condicionalidade da participação, conforme estipulada por Atkinson (1996 e 2015), deve ser encarada de maneira positiva, de forma a incluir todas as formas de contribuição social características das sociedades atuais.

A participação não é pensada como um fator de exclusão, mas sim como um reforço do pacto social. Assim, a implementação de uma renda básica fundamentada na participação no Brasil, caso esteja embasada nas ideias do economista inglês, deverá excluir somente aqueles que escolham alijar-se da sociedade, o que reduziria apenas marginalmente a quantidade de benefícios distribuídos em comparação com uma renda básica fundamentada na cidadania.

Por outro lado, é de se esperar que a inclusão de uma condicionalidade calcada na participação implique em custos administrativos superiores àquela pretensamente incondicional. Ainda que o controle do requisito de participação seja simplificado, sua própria

existência implicaria em custos administrativos, que podem ser altos (De Wispelaere and Stirton 2007), e acabar retirando fundos que seriam destinados aos beneficiários.

Contudo, cabe ressaltar que a condicionalidade da cidadania, como no caso da RBC, também impõe custos administrativos, ainda que possivelmente menores, devido ao maior controle já existente sobre a entrada e saída de pessoas do país, inclusive no aspecto fiscal. Ademais, é de se esperar que a implementação da renda básica reduziria sobremaneira o número de beneficiários dos programas de transferência condicionada de renda, ou até mesmo levaria à eliminação de programas cujo benefício pago seja inferior à renda básica, com a consequente redução dos custos administrativos associados.

De toda forma, o efeito resultante da introdução da participação como condicionalidade ao recebimento da renda básica não parece ser forte o suficiente para aumentar (devido aos custos administrativos) ou diminuir (devido à redução da quantidade de beneficiários) de maneira relevante o custo total do programa e, assim, impactar a oposição à renda básica pautada pelos custos fiscais inerentes a sua implementação.



## Conclusão

A busca por construir novos mecanismos de proteção e emancipação social, que diminuam as agruras impostas pela atual etapa do capitalismo financeiro, rendeu novo impulso acadêmico e político a uma ideia aparentemente simples: a distribuição periódica de renda, pelo Estado, a todos os cidadãos de um país. Em um mundo onde cada vez mais pessoas são bilionárias e no qual a evolução da tecnologia ocorre em velocidade acelerada – com impactos diretos para o dia a dia das pessoas –, uma política pública aparentemente simples pode ser o melhor caminho para superar a persistência da fome e da miséria.

No Brasil, país marcadamente desigual, tal ideia foi encampada como ideário político por um dos principais expoentes do Partido que ganhou cinco das nove eleições diretas realizadas para Presidente da República desde a redemocratização do país na segunda metade da década de 1980: o ex-Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores. Sua militância política foi fundamental para lograr que o país estivesse na vanguarda legislativa do tema, ao tornar-se o primeiro a aprovar legislação nacional que criou uma renda básica pretensamente universal – a Renda Básica de Cidadania –, ainda que descaracterizada durante sua análise congressional para inserção de focalização temporária dos mais pobres.

Tal inovação em termos de política pública, contudo, nunca logrou superar a letra fria da lei e tornar-se realidade para os mais de 62,5 milhões de brasileiros (o equivalente a quase 29,4% da população) que vivem abaixo da linha da pobreza, dos quais 17,9 milhões (8,4% da população) são extremamente pobres, conforme dados divulgados pelo IBGE (2022) em sua Síntese de Indicadores Sociais. O que se viu, nas duas últimas décadas, foi a consagração de outro tipo de política pública, pautada na focalização dos mais pobres e na existência de condicionalidades fundamentais, que lograram resultados concretos num primeiro momento, mas que não conseguiram acabar com a pobreza estrutural que permeia o país de norte a sul.

Como aponta Lavinias (2018), conjunturas de crise tendem a incrementar o apoio a políticas universais. Mais especificamente, estudo recente (Nettle et al 2021: 3) apontou que o apoio à RBU é “significativamente maior em tempos de pandemia do que em tempos normais”. Não surpreende, assim, que, com a pandemia da COVID-19 e a crise socioeconômica dela derivada, a renda básica tenha voltado à baila como solução para a piora dos índices sociais verificados em praticamente todos os países do globo e, em particular, no Brasil. Nem mesmo o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo em número absoluto de pessoas

assistidas – o Programa Bolsa Família (CMAP 2020) –, foi capaz de deter a degradação social registrada durante o ápice da crise pandêmica.

Momentos de crise servem também à busca de novas respostas. No caso brasileiro, o AE inovou ao distribuir pela primeira vez benefício monetário individual a mais de 45% dos brasileiros, sendo que 75% do total desembolsado pelo governo foi pago à metade mais pobre da população brasileira (Lavinias 2020: 4). O programa foi o primeiro, ainda, a colocar como sujeito de análise o indivíduo e não as famílias. A queda histórica dos índices de pobreza registradas durante sua vigência deveria servir de importante indicativo para os futuros legisladores e gestores públicos: programas amplos de transferência de renda, com valores significativos são mecanismos poderosos de prevenção da destituição e humilhação social, e de fomento da atividade econômica (Lavinias 2020: 5). A volta avassaladora da pobreza após o fim da vigência do AE, também.

Ainda que o pior da crise de saúde pública pareça já ter ficado para trás, suas consequências perdurarão por anos. Nesse contexto, mesmo que a descontinuidade do Auxílio em bases emergenciais fosse natural, após o ápice da crise, permanece a necessidade de avaliar formas de atualizar a proteção social existente no país, tendo como base a experiência vivida e suas consequências. Nesse contexto, entender os desafios que levaram a RBC a nunca sair do papel poderá facilitar a construção de alternativas inovadoras que permitam transformar em realidade a existência de um programa de renda básica no Brasil.

Ao estudar o debate brasileiro em torno da RBU e, em particular, a RBC, o presente trabalho identificou três como os principais desafios que impediram a implementação desta: o abandono do universalismo enquanto princípio fundamental das políticas públicas no país e a opção pela seletividade e focalização, ainda que temporal, da parcela menos favorecida da população; a ideologia do merecimento, implícita na defesa da relação renda-trabalho, e explícita na busca por reforçar as condicionalidades presentes nos programas existentes de transferência de renda; e o custo fiscal do programa, que deverá englobar quase a totalidade da população adulta do país, lograr sustentabilidade em termos fiscais, e ser ambicioso o suficiente para que faça a diferença na vida dos beneficiários.

Tais desafios impediram a implementação da RBC há mais de dezenove anos, quando da sua sanção, e seguem, nos tempos atuais, como entraves fundamentais à sua concretização. Como, por exemplo, durante os debates congressuais para a aprovação da EC N° 114, de 16 de dezembro de 2021, que incluiu o direito à renda básica no rol dos direitos sociais previstos pela CF/88, em esforço legislativo que incluiu diferentes partidos políticos de matrizes diversas; e

no contexto do julgamento da MI 7.300, pelos Juízes do STF, no qual se apontou a omissão do Poder Executivo Federal em regular a implementação da RBC.

Frente ao cenário acima descrito, o presente trabalho propôs avaliar se a introdução da participação enquanto fundamento modulador da renda básica facilitaria que essa política pública deixasse o campo das ideias para tornar-se realidade. A análise realizada chegou a conclusão de que a participação contribuiria sobremaneira para demolir um dos três desafios identificados, já que, ao mesmo tempo em que ampliaria a ideia de contribuição para além da vinculação renda-trabalho, permitiria reforçar o pacto social de contribuição coletiva, ao transmitir uma ideia de reciprocidade.

Assim, o fundamento da participação enquanto condicionalidade permitiria responder aos anseios de parcela importante da população, que atrela o direito a receber um benefício governamental, ao dever de contribuir para o conjunto social, em linha com o senso de justiça e merecimento presente no ideário da sociedade brasileira. Dessa forma, parece crível crer que um projeto de renda básica calcado na participação conseguiria angariar maior apoio político e teria maior chance de ser implementado no caso específico do Brasil.

No que tange a oposição ao universalismo enquanto princípio ordenador da proteção social, eventual projeto de RP não parece prestar contribuição relevante a sua superação. Mesmo não sendo uma política universal, uma renda básica fundamentada na participação não poderá focalizar nos mais pobres, nem tampouco criar mecanismos para reduzir o número de beneficiários (“porta de saída”). Pelo contrário, o direito a receber um benefício em caso de participação na sociedade deverá reforçar os laços sociais e incentivar pessoas que se encontrem alijadas da sociedade a encontrar maneiras de prestar contribuição socialmente reconhecida e valorizada.

Cabe ressaltar que a focalização encontra-se presente no debate sobre renda básica no Brasil desde os primeiros momentos do mesmo: a primeira proposta acadêmica brasileira de RBU, elaborada por Silveira (1975), já previa a ideia de focalização inicial dos mais necessitados, para posteriormente alcançar a universalização, tal qual terminou aprovada a RBC.

No que tange ao desafio do custo fiscal, em eventual RP, caso implementada em conformidade com os preceitos estabelecidos por Atkinson (1996 e 2015), o número de recipiendários (estimado em mais de 150 milhões de brasileiros no caso do modelo de RBC construído no capítulo anterior) sofreria redução apenas marginal. Nesse sentido, o desafio fiscal para implementar um programa sustentável e com capacidade de impactar a vida das pessoas seria similar, ainda que provavelmente um pouco menor, e dependeria, então, do montante pago pelo Estado brasileiro e de sua capacidade de financiamento.

A análise realizada na subseção 3.2.3. aponta que, dos três valores propostos, o primeiro (R\$ 218,00 por pessoa) parece o mais viável de ser concretizado pelo governo brasileiro com a estrutura tributária vigente, tendo em conta o gasto social registrado anualmente e, em especial, o gasto realizado com os programas condicionais de transferência de renda. Contudo, por se tratar do menor dos valores, sua capacidade de dotar todos os brasileiros de “liberdade real”, como definido por Van Parijs (1995), não seria tão elevada, ainda que, em um país com as características socioeconômicas do Brasil, incrementaria sobremaneira a “liberdade real” dos 8,4% da população que se encontram em situação de extrema pobreza.

O segundo valor proposto (R\$ 600) – em linha com o montante distribuído pelo AE e que contribuiu, por alguns meses, para reduzir consideravelmente a pobreza no país – parece politicamente o mais desejável. O montante, já distribuído previamente, com condicionalidades e focalização, encontra alguma semelhança no PBF (ainda que como valor mínimo *por família*) e é ambicioso o suficiente para ter importante impacto na realidade diária da maior parte da população.

Eventual RP que distribua R\$ 600 imporá, contudo, importante desafio ao equilíbrio das contas públicas. Sua implementação de forma fiscalmente sustentável requererá ampla reforma tributária que incremente o imposto médio pago pelos setores mais privilegiados da sociedade brasileira de forma a incrementar a capacidade fiscal do Estado de distribuir renda a toda sua população adulta. Sem essa reforma, a RP acabaria por funcionar como um novo teto de gastos ao orçamento público, comprimindo a atuação estatal em outros temas (Lucca-Silveira and Barbosa 2021: 75).

A proposta mais ambiciosa, em linha com o ideal defendido por Van Parijs e Vanderborght (2017: 11), aponta uma meta em termos de PIB per capita, que poderia ser atualizada conforme as oscilações econômicas do país (e de sua capacidade fiscal). Sua concretização, no caso brasileiro, não deverá ser das mais fáceis, tendo em conta o tamanho do esforço fiscal necessário, e a ausência de programas de transferência de renda que utilizem o PIB per capita como referencial.

Em suma, é possível apontar que o fundamento da participação facilitaria que a renda básica viesse a tornar-se realidade no Brasil, ao promover a superação de um dos principais desafios enfrentados pela RBC. Nesse sentido, permitiria a construção de frente mais ampla de apoio político e social e incrementaria as chances de sua implementação. Cabe ressaltar que as preferências individuais e coletivas evoluem com o tempo. Ademais, estudos apontam que, uma vez que uma política redistributiva é implementada, ela tende a ganhar apoio popular, o que aumenta os custos políticos de que a mesma seja terminada (Waltenberg 2013).

Nesse contexto, a RP poderá servir de ponte para que a renda básica deixe de ser apenas uma lei sem função e possa alcançar o objetivo para o qual o ex-senador Eduardo Suplicy dedicou sua carreira política. Eventual experimento concreto com o fundamento da participação servirá à análise futura do melhor formato de política pública do gênero, inclusive para seu aperfeiçoamento. O que só será possível caso parte das resistências políticas que impediram a RBC de ser implementada venham a ser superadas. De todo modo, reger uma política de transferência de renda a partir do reforço do pacto social de contribuição coletiva poderá render diversas externalidades positivas ao conjunto social.

O atual contexto brasileiro pede novas experiências de proteção social, que promovam uma verdadeira emancipação socioeconômica, de forma a recuperar a crença na capacidade do Estado em prover bem-estar, ainda que básico, à população. A RP parece ser uma alternativa pela qual vale à pena apostar capital político.



## Referências Bibliográficas

- Ackerman, B. and Alstott, A. (2008). *The stakeholder society*. Yale University Press.
- Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *Political Quarterly* 67: 67-70.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality*. Harvard University Press.
- Bacha, E. L. and Unger, M. U. (1978). *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra
- Banco Mundial (2001). *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs. Report N° 20208-BR*, World Bank Publications.
- Barr, N., (2002). Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. *International social security review*, 55(2), 3-36.
- Barry, U., (2018). Feminist Reflections on Basic Income. In Downes, A., Lansley, S.(eds.). *It's Basic Income-the global debate*. Policy Press.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. and Pellerano, L., (2016). Cash transfers: what does the evidence say. *A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features*. London: ODI, 1(7), p.1.
- Bidananure, J. U. (2019). The political theory of universal basic income. *Annual Review of Political Science*, 22: 481-501.
- Britto, T. and Soares, F., (2010). Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso. In *13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN)*, São Paulo (Vol. 30).
- Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (2020). *Relatório de Avaliação: Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza – Programa Bolsa Família, Ciclo 2020*, CMAP, Brasília.
- Coelho, S. and Goldemberg, J. (2013). Energy access: Lessons learned in Brazil and perspectives for replication in other developing countries. *Energy policy*, 61, 1088-1096.
- De Wispelaere, J. and Stirton, L., (2004). The many faces of universal basic income. *The Political Quarterly*, 75(3): 266-274.
- Wispelaere, J. and Stirton, L., (2007). The public administration case against participation income. *Social Service Review*, 81(3), pp.523-549.
- Delgado, G. and Cardoso J., (1999). O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. Texto para discussão N° 688, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro.

- Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R., (2008). Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies. *IZA Discussion Papers*, No 3905, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Fiszbein, A. and Schady, N., (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. World Bank Publications.
- Francese, M., and Prady, D. (2018). Back to Basics: What Is Universal Basic Income? em *Finance & Development*, 55(4): 38-40.
- Friedman, M. (1966). The Case for a Negative Income Tax: A View from the Right. In *Proceedings of the National Symposium on Guaranteed Income*. U.S. Chamber of Commerce.
- Friedman, M. (2020). *Capitalism and freedom*. University of Chicago press.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., and Yemtsov, R. (Eds.). (2020). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank Publications.
- Hasdell, R., (2020). What We Know About Universal Basic Income. *A cross-synthesis. Stanford Basic Income Lab*.
- Ibarrarán, P., Medellín, N. Regalia, F., Stampini, M., Parodi, S., Tejerina, L. Cueva, P. and Vásquez, M. (2018). *How conditional cash transfers work*. Inter-American Development Bank Publications.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, IBGE, Brasília.
- Jones, D. and Marinescu, I., (2022). The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(2), pp.315-40.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. and Ylikännö, M., (2019). The basic income experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary results. *Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health*, Helsinki.
- Lavinas, L., (2006). From Means-Test Schemes to Basic Income in Brazil: Exceptionality and Paradox. *International Social Security Review*, 59(3), pp.103-125.
- Lavinas, L. (2010). “Pobreza: Métricas e Evolução Recente no Brasil e no Nordeste.” *Cadernos do Desenvolvimento* 5, no. 7, pp. 126–148.
- Lavinas, L. (2013). "Brazil: The lost road to citizen's income." In *Citizen's income and welfare regimes in Latin America*, pp. 29-49. Palgrave Macmillan, New York.
- Lavinas, L. (2018). Renda Básica de Cidadania: apolítica social do século XXI? Lições para o Brasil. *Análise Nº 47/2018*, Friedrich Ebert Stiftung, Brasil.
- Lavinas, L. (2020). Brazil: COVID-19 and Universal Basic Income under Ultra-liberalism. *CIEPP Serie Análisis de Coyuntura*, (26).

- Lucca-Silveira, M. P. and Barbosa, R. J. (2021). O futuro das transferências de renda no Brasil: dilemas empíricos e normativos para um programa pós-pandemia e pós-auxílio emergencial. *Sociologia & Antropologia*, 11, 67-92.
- Marinescu, I. (2018). No strings attached: The behavioral effects of US unconditional cash transfer programs. *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Martins, P. (2010). A Redução da pobreza através da Renda Básica de Cidadania. In *13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN)*, São Paulo.
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (2018). *Programa Bolsa Família: Manual Do Pesquisador*, MDS, Brasília.
- Monteiro, M. T. (2000). O impacto social do programa Bolsa-Escola no Distrito Federal. *Estudos em Avaliação Educacional*, (22), 37-92.
- Neri, M. (2021). *Desigualdade de impactos trabalhistas na pandemia*. FGV Social. Rio de Janeiro.
- Nettle, D., Johnson, E., Johnson, M. and Saxe, R. (2021). Why has the COVID-19 pandemic increased support for Universal Basic Income?. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1-12.
- Paine, T. (2000). *Agrarian justice*. Raleigh, NC: Alex Catalogue.
- Pateman, C. (2004). Democratizing citizenship: some advantages of a basic income. *Politics & society*, 32(1), 89-105.
- Rawlings, L.B., 2004. A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs. *Social Safety Nets Primer Notes*, Nº 15, World Bank, Washington.
- Silveira, A. M. (1975). Redistribuição de renda. *Revista Brasileira de Economia-RBE*, 29(2): 3-15.
- Siqueira, R. and Nogueira, J. (2021). A universal basic income for Brazil: Fiscal and distributional effects of alternative schemes. *Arxiv Papers*, UFPE.
- Sugiyama, N. B., (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), pp.250-278.
- Suplicy, E. and Cury, S., 2023. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 14, pp.110-129.
- Suplicy, E. M. (2003). Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da renda básica de cidadania no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 12(1), 61-71.

- Suplicy, E. M. (2006). *Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM.
- Suplicy, E. M. (2007). "O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania." *Ciência & Saúde Coletiva* 12: 1623-1628.
- Suplicy, E. M. (2011), "Towards an unconditional basic income in Brazil?". In Vanderborght, Y, (Ed.) *Arguing about justice: Essays for Philippe Van Parijs*, Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, pp.337-346.
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2021). *Acórdão do Julgamento do Mandado de Injunção 7300 de 2021*, STF, Brasília.
- Van Parijs, P. (1995). *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?*. Oxford, UK: Clarendon.
- Van Parijs, P. and Vanderborght, Y. (2006). *Renda básica de cidadania, argumentos éticos e econômicos*. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro.
- Van Parijs, P. and Vanderborght, Y. (2017). *Basic income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.
- Vanderborght, Y. (2004). Universal basic income in Belgium and the Netherlands: Implementation through the back door?. *EUI Working Paper SPS No 2004/4*, European University Institute, Florença.
- Waltenberg, F. (2010). Can we expect Brazilians do endorse an Unconditional Basic Income policy? An analysis based on experiments and questionnaires. In *13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN)*, São Paulo.
- Waltenberg, F. (2013). "Are Latin Americans – Brazilians in Particular – Willing to Support an Unconditional Citizen's Income?". In *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America* (pp. 141-167). Palgrave Macmillan, New York.
- Widerquist, K. and Howard, M. (2012a). *Exporting the Alaska model: adapting the permanent fund dividend for reform around the world*. Palgrave MacMillan.
- Widerquist, K. and Howard, M. (2012b). *Alaska's permanent fund dividend: Examining its suitability as a model*. Springer.