

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

Julia Ferreira Goulart

DA POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL À  
VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA NO BRASIL

Porto Alegre  
2021

JULIA FERREIRA GOULART

**DA POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL À  
VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Professora Doutora Sonilde Kugel Lazzarin.

Porto Alegre  
2021

JULIA FERREIRA GOULART

**DA POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL À  
VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Professora Doutora Sonilde Kugel Lazzarin.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Sonilde Kugel Lazzarin.  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Professor Mestre Rafael Chiari Caspar  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas

---

Professor Mestre Bóris Chechi de Assis  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente à minha mãe, Sintia, por ser minha fortaleza e minha maior incentivadora. Ao meu pai, João, que, junto à minha mãe, nunca mediu esforços para me proporcionar uma educação de qualidade. A educação é o caminho, e eu sei disso graças a vocês. Agradeço ao meu irmão, Matheus, principalmente pela parceria desenvolvida no último ano. A vocês, todo o meu amor.

À minha família, e especialmente aos meus avós, Lilian e Osvaldo, por serem meus exemplos e me ensinarem tanto sobre amor e união. À minha avó Araci, por ser minha grande fonte de afeto. Eu amo vocês infinitamente. Ao meu primo Felipe e à minha afilhada Nathalie, os quais espero que vivam uma vida adulta em um mundo menos desigual.

À Madalena, que foi minha companheira em absolutamente todos os momentos, do início ao fim da feitura deste trabalho e, mesmo sem saber, me deu muito amor, alento e motivação.

Aos grandes amigos que a Faculdade de Direito da UFRGS trouxe à minha vida, que, para minha sorte, posso dizer serem muitos. Especialmente, agradeço aos que, desde o início do curso, permanecem para toda a vida: Bibiana, Daniele, Karina, Lukas, Nicole e Marina. É lindo crescer junto com vocês. Também agradeço à Gabriela e à Isadora, por todo o companheirismo dos últimos tempos. Estamos juntas.

À minha amiga Ana Clara que, apesar de estar na minha vida desde o colégio, é grande inspiração dentro do mundo jurídico e acadêmico e na luta por um mundo melhor. Te amo e te admiro, Ana.

Agradeço ao G10 (Grupo de Assessoria à Juventude Criminalizada) do SAJU da UFRGS, por ter me proporcionado a experiência mais desafiadora e gratificante durante a graduação, e pelo papel fundamental que desempenha junto aos que quase nunca são vistos. Vida longa ao G10.

À Associação Atlética da Faculdade de Direito (AAAD) e especialmente ao time de futsal feminino, com quem vivi momentos que nunca vou esquecer. Esses anos foram muito mais alegres e leves graças a vocês. Viva o esporte!

À minha orientadora, Professora Sonilde, por representar verdadeira inspiração a todos que têm a honra de serem seus alunos. Agradeço especialmente por ter me apresentado esse tema no último semestre de graduação, ao qual tanto me afeiçoei. Toda minha admiração à profissional que és.

*A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais a alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar.*

Eduardo Galeano

## RESUMO

Frente à pandemia de Covid-19 que proporcionou a experiência com a renda emergencial, o debate acerca da viabilidade da implementação de uma renda básica universal e permanente (concedida pelo Estado a todo o cidadão, sem qualquer exigência de contrapartida) no Brasil intensificou-se e ganhou novos desdobramentos. O objetivo central do trabalho é a investigação dessa viabilidade, partindo-se do método dedutivo e utilizando-se como base a revisão bibliográfica da produção doutrinária, a pesquisa documental e a análise da legislação pertinente e dos projetos de lei em tramitação referentes ao tema. Analisa-se os principais fundamentos que têm sustentado a renda básica como uma boa alternativa, dentre eles a preocupação com o futuro do trabalho, dada a iminente extinção de milhões de empregos face aos acelerados avanços da tecnologia. No processo, estuda-se a história dos programas de transferência de renda no Brasil e a configuração do Programa Bolsa Família, bem como sua relação com a Lei da Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835/2004). Sob essa ótica, conclui-se que, apesar de o Bolsa Família ter sido concebido como um primeiro passo em direção à Renda Básica, tal fim perdeu-se ao longo dos anos e, hoje, ganha espaço para uma possível retomada. Da análise dos projetos de leis apresentados no Congresso, não se verifica uma proposta de renda básica verdadeiramente universal, todavia, observa-se que vários projetos possuem, em seu conteúdo, proposições com avanços nessa direção. Ao elencar-se várias alternativas e possibilidades para o financiamento de uma renda básica, que, apesar de exigirem, em sua maioria, grandes e complexos movimentos, como o fim imediato do Teto de Gastos e uma Reforma Tributária profunda, constatou-se que há fontes potenciais de financiamento, o que sinaliza que a viabilidade de implantação de um programa de renda básica universal no Brasil existe.

**Palavras-chave:** Renda Básica Universal. Auxílio Emergencial. Sistema de Proteção Social. Transferência de Renda. Bolsa Família. Distribuição de renda.

## ABSTRACT

Due to the Covid-19 pandemic, which provided the experience with the emergency income, the discussion regarding the viability of implementing an universal and permanent basic income (granted by the government to every citizen, without any counterpart required) in Brazil intensified and achieved new unfoldings. The main objective of this paper is to investigate that viability, utilizing the deductive approach method and employing as basis the bibliographical review of the doctrinal production, the documental research and the analysis of the relevant legislations and bills in progress regarding the matter. The key reasons that have supported the basic income as a good alternative, among them the concern with the future of labor, given the imminent extinction of millions of jobs as a result of the accelerated technological progresses, are analysed. The history of income transfer programs in Brazil and the configuration of the Bolsa Família Program are studied, as well as their relation to the Basic Income of Citizenship Act (Act No. 10.835/2004). From this perspective, it is concluded that, although Bolsa Família was conceived as a first step towards Basic Income, such purpose was lost over the years and, now, gains ground for a possible resumption. From the analysis of the bills presented in Congress, there is no truly universal basic income proposal, however, multiple bills have, in their content, propositions with advances in such direction. When listing several alternatives and possibilities to finance a basic income, which despite requiring, in most cases, major and complex modifications, such as the immediate extinction of the spending cap and a deep tax reform, it was found that there are potential financing sources, which indicates that the viability of implementing an universal basic income program in Brazil exists.

**Keywords:** Universal Basic Income. Emergency aid. Social Protection System. Income transfer programmes. Bolsa Família. Distribution of income.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AE – Auxílio Emergencial

BIEN – Basic Income Earth Network (Rede na Terra da Renda Básica)

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSEP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EC – Emenda Constitucional

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGF – Imposto Sobre Grandes Fortunas

IR – Imposto de Renda

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MADE – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEIs – Microempreendedores Individuais

MP – Medida Provisória

PBF – Programa Bolsa Família

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB – Produto Interno Bruto

PLs – Projetos de lei

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PT – Partido dos Trabalhadores

RBC – Renda Básica de Cidadania

RBRB – Rede Brasileira de Renda Básica

RBU – Renda Básica Universal

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 RENDA BÁSICA UNIVERSAL.....</b>	<b>10</b>
2.1 Breve história.....	10
2.2 Definições e fundamentos .....	13
2.3 O futuro do trabalho e a Renda Básica Universal.....	19
<b>3 OS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL.....</b>	<b>23</b>
3.1 A Lei nº 10.835/2004: a Renda Básica de Cidadania.....	23
3.2 A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil .....	37
3.2.1 Panorama histórico e evolução legislativa.....	40
3.2.2 O Programa Bolsa Família .....	53
3.2.3 Os impactos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e as controvérsias da focalização .....	59
<b>4 A (IN)VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO BRASIL.....</b>	<b>77</b>
4.1 A Pandemia e a experiência com o Auxílio Emergencial .....	77
4.2 Análise dos projetos de lei que visam a manutenção do Auxílio Emergencial e sua aproximação com uma Renda Básica Universal.....	87
4.3 Outras alternativas: limites e possibilidades fiscais e orçamentárias .....	93
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As consequências cruéis da pandemia do Covid-19 têm pedido e mostrado a necessidade da presença do Estado, por meio de ações coordenadas e eficazes, em vários âmbitos da sociedade. Entre eles, a demanda por uma participação na assistência financeira à população vulnerável (a mais atingida pelos efeitos da pandemia) esteve entre os principais mobilizadores políticos de 2020 que, depois de muitos embates entre o Executivo e o Legislativo, e com certo atraso, resultou na concessão de uma renda emergencial aos trabalhadores informais e outros cidadãos que atendessem a critérios determinados, a fim de amenizar os impactos do aumento do desemprego e da crise econômica agravada pela pandemia.

Com a proliferação de experiências de garantia de renda emergencial e temporária e seus efeitos positivos, o cenário trouxe à tona em vários lugares do mundo o debate sobre a implementação de uma renda básica universal: uma renda concedida pelo Estado a todo cidadão, sem exigência de qualquer contrapartida e de forma permanente. Embora, de início, pareça uma ideia utópica ou “radical”, ela é muito antiga e já funciona em alguns lugares do mundo, como no Alasca.

Apesar de ser esse fato pouco conhecido, o Brasil foi o primeiro país a formalizar a instituição de uma renda básica universal por uma lei: a Lei nº 10.835/2004, que prevê a instituição da Renda Básica de Cidadania. A norma, contudo, nunca foi regulamentada. Com a discussão mais atual, pertinente e urgente do que nunca, busca-se, com esse trabalho, investigar a viabilidade de implementação de uma renda básica universal no Brasil nos dias de hoje, partindo da análise da experiência com o Auxílio Emergencial durante a pandemia. Para tanto, será utilizado o método hipotético-dedutivo, tendo como base a revisão bibliográfica da produção doutrinária sobre o tema, a pesquisa documental, a análise da legislação pertinente e dos projetos de lei em tramitação referentes ao tema, bem como de dados estatísticos. Em vista disso, o trabalho foi dividido em três partes.

Será apresentada, no primeiro capítulo, uma breve história da renda básica universal, as definições e conceitos que a caracterizam, de acordo com os ensinamentos de seus principais idealizadores, e os fundamentos usualmente utilizados a justificá-la. Posteriormente, abordar-se-á, de forma mais específica, uma das principais razões aventadas na atualidade para a adoção de uma proposta de renda básica, que consiste no temor por um futuro com altíssimas taxas desemprego

em razão do desenvolvimento tecnológico e da automação dos postos de trabalho – processo que a pandemia tende a acelerar.

Na segunda parte do trabalho julgou-se importante contextualizar a realidade da política social brasileira, notadamente no que tange aos programas de transferência de renda focalizados e sua localização dentro do Sistema de Seguridade Social, dada a vigência e importância do Programa Bolsa Família. Assim, apresenta-se, inicialmente, a história da renda básica universal no Brasil, até se chegar à promulgação da Lei da Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.834/2004), buscando examinar sua relação com o Bolsa Família. Investigando a história dos programas de transferência de renda após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e como eles se tornaram no principal eixo de proteção social no Brasil, será abordada a configuração atual do Programa Bolsa Família e, finalmente, a análise de seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade ao longo do tempo, bem como as principais controvérsias apontada pela doutrina no que tange à sua focalização (em contraposição à universalidade).

Por fim, na última parte do trabalho, será analisada a experiência do Brasil com o Auxílio Emergencial no que toca aos seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade. Posteriormente, serão investigados os principais projetos de lei em tramitação que buscam a manutenção do Auxílio Emergencial ou a criação de um novo benefício, e como eles se aproximam (ou não) de uma renda básica universal. Considerando tratar-se do principal ponto inviabilizador quando se fala em uma renda básica, à vista de seu alto custo, no último tópico investigar-se-á o que dizem os estudiosos sobre as possibilidades reais orçamentárias de se financiar uma renda básica hoje no Brasil, elencando as sugestões e alternativas mais recorrentemente apontadas.

## 2 RENDA BÁSICA UNIVERSAL

Garantir uma renda básica a que todas as pessoas teriam direito apenas por existirem é proposta que já foi defendida por pensadores de todas as ideologias políticas, em muitos períodos da história e em diversos lugares do mundo. Nas últimas décadas, contudo, o debate foi retomado e tem ganhado força frente aos impactos do avanço tecnológico no mercado de trabalho, sobre os quais têm se debruçado com profunda preocupação muitos estudiosos.

No presente capítulo, apresenta-se brevemente a história da Renda Básica Universal (RBU), mencionando-se seus principais defensores e formatos propostos. Depois, sinteticamente, aborda-se as definições mais comumente vinculadas à ideia da RBU, suas características consideradas essenciais e os fundamentos a justificar sua implantação. Por fim, dada a importância e atualidade desse fundamento na defesa da implementação de uma renda básica universal como instrumento transformador, trata-se do futuro do trabalho e da preocupação quanto à necessidade da reformulação do sistema de proteção social brasileiro.

### 2.1 Breve história

A ideia de uma renda básica universal não é nova. Na “Utopia” de Tomas Morus (1478-1535), obra publicada em 1516, o personagem Rafael Hitlodeu, declarando-se contra a pena de morte, defendeu: “decretam-se contra o ladrão penas duras e terríveis quando o melhor seria providenciar-lhe meios de viver, a fim de que ninguém se veja na cruel necessidade de roubar primeiro e ser enforcado depois”.<sup>1</sup> Anos depois, em 1525, um amigo de Morus, Juan Luis Vives (1493-1540), publicou um livro chamado “A ajuda financeira aos pobres” por meio do qual apresentou uma proposta de renda mínima para o prefeito da cidade de Bruges, na Bélgica.<sup>2</sup> A proposta de Vives é considerada a primeira que assumiu o formato que hoje conhecemos por “Estado de bem-estar social”.<sup>3</sup>

Thomas Paine (1737-1809), em 1795, publicou “Justiça Agrária” sob o formato inicial de um ensaio que enviou ao Parlamento Francês, no qual relacionava a origem

---

<sup>1</sup> MORUS, Tomás, **A UTOPIA**, Porto Alegre: L&PM, 1997. p. 28.

<sup>2</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p.37.

<sup>3</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 95.

da pobreza à “vida civilizada” e à instituição da propriedade privada. O autor, na obra, propõe a criação de um “Fundo Nacional”, do qual toda pessoa teria direito a receber certa quantia de dinheiro como uma “compensação parcial pela perda de sua herança natural resultante da implantação do sistema de propriedade fundiária”.<sup>4</sup> Thomas Paine inovou não só por ter sido um dos primeiros a conceber a ideia de universalidade (ele defendeu o pagamento a todas as mulheres e homens, ricos ou pobres), mas também por prever como seria financiado seu Fundo: por meio de um “aluguel sobre o solo”, o qual todos os proprietários de terras cultivadas deveriam à comunidade.<sup>5</sup>

Outros autores são citados recorrentemente como pioneiros de ideias semelhantes, como Thomas Spence (1750-1814), Charles Fourier (1772-1837), Joseph Charlier (1816-1896) e Victor Considerant (1808-1893).<sup>6</sup> John Stuart Mill (1806-1873), em “Princípios de Economia Política”, defendeu a garantia da subsistência aos desamparados, capazes ou não de trabalhar, caso cumpridas algumas condições – o auxílio devia ser mínimo, de modo a não haver um desincentivo ao trabalho.<sup>7</sup>

No pós Primeira Guerra Mundial, o debate se intensificou na Inglaterra, contando como expoentes Bertrand Russell (1872-1970), que defendeu a garantia de uma pequena renda fixa a todos, suficiente ao indispensável, e Dennis Milner (1892-1956), que, na obra “Proposta de Bônus do Estado” patrocinou a introdução de uma renda básica incondicional a todo cidadão do Reino Unido.<sup>8</sup> Nos Estados Unidos, apesar da campanha do senador democrata Huey P. Long (1893-1935) em 1934 pela concessão de um subsídio único a toda a família como meio de redistribuição de renda, que o levou a ser assassinado um ano depois, foi nos anos 1960 que um verdadeiro debate sobre renda básica novamente se reergueu.<sup>9</sup>

Depois de Robert Theobald (1929-1999) ter defendido uma renda garantida a todos, já se amparando em razões relacionadas à preocupação do futuro do trabalho em virtude da automação, foi a vez do economista Milton Friedman (1912-2006), nas

---

<sup>4</sup> PAINE, Thomas. *Justiça Agrária*. apud SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**, 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 174.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 172.

<sup>6</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 39-41.

<sup>7</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 127.

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 131-132.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 137.

últimas páginas de “Capitalismo e Liberdade”, publicado em 1962, propor um novo formato que, apesar de não ser uma renda básica, pode ser defendido pelos mesmos motivos:<sup>10</sup>

O programa, portanto, deve ser estabelecido para ajudar as pessoas como pessoas - não como membros de uma certa ocupação ou de um certo grupo de idade ou de um certo grupo de nível de salário ou de organizações trabalhistas ou industriais. (...) O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo. (...) Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar.<sup>11</sup>

Outro expoente do neoliberalismo, assim como Milton Friedman, Friedrich Hayek (1899-1992) também apoiou uma proposta de renda mínima, a qual afirmou ser condição de uma sociedade livre.<sup>12</sup> De outro ponto do espectro político, James Tobin (1918-2002) defendeu um esquema de “crédito ao imposto de renda”, universal e sem obrigações, que não se pretendia ser substituto da assistência pública, mas sim instrumento para torná-la mais eficiente e favorável ao trabalho,<sup>13</sup> seguido por John Galbraith (1908-2006), que defendia a provisão de uma fonte de renda aos pobres como solução eficaz para a pobreza.<sup>14</sup>

Sob a influência do amplo debate realizado pelo parlamento dos Estados Unidos nos anos 1960, uma renda básica universal foi instituída no Alasca em 1982, sob o formato de um dividendo igual para todos os seus habitantes desde que ali residam há pelo menos um ano.<sup>15</sup> A medida teve como base a criação do “Fundo Permanente do Alasca” que reúne recursos provenientes do maior campo de petróleo da América do Norte, cujos rendimentos servem como parâmetro ao valor do benefício (foi atingido o valor de \$2.069,00 em 2008).<sup>16</sup> Outras localidades têm implantado ou discutido a implantação de políticas semelhantes, como Ontário (Canadá), Utrecht (Holanda), Maricá (RJ-Brasil), Otjivero (Namíbia), Quênia, entre muitas outras.

Em 1986, foi fundada a Rede Europeia da Renda Básica, depois transformada na Rede na Terra da Renda Básica (BIEN), fórum destinado a debater as experiências

<sup>10</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 139.

<sup>11</sup> FRIEDMAN, Milton, **Capitalismo e Liberdade**, Rio de Janeiro: LTC, 2014. E-book.

<sup>12</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 141.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 143.

<sup>14</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 53.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 66.

<sup>16</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 151-153.

de transferência de renda pelo mundo e promover a ideia da instituição de uma renda básica em cada país.<sup>17</sup> A BIEN tem como um de seus principais fundadores o economista e filósofo Philippe Van Parijs, que dedica sua vida a advogar a justiça e factibilidade de um programa universal de renda básica, partindo dos princípios de justiça desenvolvidos por John Rawls.<sup>18</sup> Philippe Van Parijs esteve ao Brasil em diversas oportunidades, entre elas em uma reunião com o Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996 e na cerimônia de sanção da Lei nº 10.835/2004 (de autoria de Eduardo Suplicy) no Palácio do Planalto, como convidado especial.<sup>19</sup>

A BIEN reconhece no Brasil a Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), fundada em 2004 por treze brasileiros que compareceram ao 10º Congresso Internacional da BIEN, entre eles Maria Ozanira da Silva, Lena Lavinias e Eduardo Suplicy.<sup>20</sup> No Brasil, Eduardo Suplicy é o grande e primeiro defensor da renda básica, popularizando a expressão “a saída é pela porta”, aludindo que a provisão de uma renda básica a todos é a forma mais óbvia e adequada para que possamos sair da pobreza (assim como a porta é o meio mais óbvio para sair de casa).<sup>21</sup>

Vê-se que a ideia de uma renda básica transita num amplo espectro ideológico e já foi defendida sob vários formatos ao longo do tempo. Dentre as diversas propostas e experiências já verificadas, determinar quais delas configuram uma verdadeira renda básica universal não é tarefa simples, dada a diversidade encontrada na análise dos conceitos e definições que envolvem a ideia.

## 2.2 Definições e fundamentos

Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght iniciam sua obra “Renda Básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã” declarando que a humanidade precisa aprender a acolher ideias radicais, abalar seus preconceitos e abolir a sabedoria convencional para que possa restabelecer a esperança no futuro

---

<sup>17</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 60.

<sup>18</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 83.

<sup>19</sup> SUPPLICY, Eduardo. Prefácio à edição brasileira. In: PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 20.

<sup>20</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 76.

<sup>21</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 32.

de das sociedades.<sup>22</sup> A ideia da renda básica incondicional é concebida pelos autores como uma dessas ideias radicais, simples e decisiva: “uma renda monetária regular paga a todos, individualmente, sem exame de comprovação de carência de recursos nem exigência de trabalho”.<sup>23</sup>

Os autores afastam a ideia de renda básica dos esquemas de renda mínima condicionada em razão de fatores que chamam de “três incondicionalidades”: a provisão de direitos que são individuais, universais e isentos de obrigação.<sup>24</sup> Apenas em um sentido é que a renda básica é concebida como condicional: os beneficiários devem ser membros de uma “comunidade específica e territorialmente definida”<sup>25</sup> (residência fiscal), vez que a iniciativa deve ser financiada por recursos publicamente controlados.<sup>26</sup>

Voltando às três incondicionalidades, a renda básica deve ser estritamente individual, isto é, paga a cada indivíduo independentemente de sua situação doméstica. Essa configuração, em contraponto à utilização da família como unidade beneficiária, afeta a distribuição do poder dentro da família, o que dá maiores “opções de saída” a todos os membros da composição familiar.<sup>27</sup> Além disso, considerando o alto grau de complexidade que as relações atingiram nos dias de hoje, a individualidade elimina a exigência da comprovação de coabitação e, mais do que isso, não “penaliza” as pessoas por viverem juntas (vez que cada um recebe o benefício independente de seu estado civil).<sup>28</sup>

Além disso, a renda deve ser universal, paga a todo o cidadão, independentemente de comprovação de carência de recursos: os ricos têm tanto direito a recebê-la quanto os pobres. Três motivos são utilizados a justificar a preferência pela universalidade: (i) ela evita complicações (elimina os custos da campanha informativa necessária para alcançar um grupo focalizado e a arbitrariedade envolvida nas decisões de se incluir ou excluir pessoas nesse grupo, por exemplo), e estigmatização (não há humilhação em receber uma renda concedida

---

<sup>22</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 23.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 23.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 38.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 34.

<sup>26</sup> VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van, **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: argumentos éticos e econômicos**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 70.

<sup>27</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 41.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 43.



a todos) e, assim, pode alcançar uma alta taxa de adesão com um baixo custo; (ii) ela liberta as pessoas da “exclusão do trabalho”, isto é, permite que as pessoas aceitem um trabalho sem correr o risco de perder o benefício por ter sua renda aumentada (não há esse “dilema” entre aceitar um emprego ou permanecer recebendo um benefício); (iii) ela faz com que todos os ganhos de uma pessoa sirvam necessariamente para aumentar sua renda (diferentemente de uma renda mínima condicional, em que os ganhos recebidos por um trabalho mal remunerado são neutralizados pela perda ou redução dos benefícios assistenciais).<sup>29</sup>

Quanto ao argumento de que uma renda básica universal seria ineficaz por “enriquecer os ricos” e, assim, representar, em certa medida, desperdício de recursos, Van Parijs e Vanderborght contestam: basta que os mais ricos contribuam mais, em termos absolutos, do que os mais pobres para o financiamento do benefício.<sup>30</sup> Ou seja, o financiamento, variando em função da estrutura tributária do local considerado, deve implicar necessariamente uma transferência dos mais ricos aos mais pobres, tão mais volumosa quanto mais alto for o valor da renda básica.<sup>31</sup>

Por fim, a renda básica deve ser incondicional no sentido de não impor quaisquer obrigações ou exigências. Além de eliminar todos os custos envolvidos na fiscalização do cumprimento de condicionalidades, a ausência de obrigações combate a “armadilha do emprego”: permite que as pessoas recusem ofertas de empregos precários, com salários muito baixos ou pouco atraentes, vez que não há qualquer exigência em relação a se estar empregado ou se estar à procura de um emprego, podendo representar maior poder de negociação aos mais vulneráveis na escolha de suas possíveis ocupações.<sup>32</sup>

Entre as principais objeções que usualmente se faz à renda básica, está a preocupação referente ao impacto na oferta de mão de obra, pela possibilidade da promoção de um desincentivo ao trabalho. Ora, há muitos e diversos motivos para trabalhar além de ganhos absolutos ou relativos.<sup>33</sup> Há muitas evidências de que a maioria das pessoas prefere trabalhar, mesmo que não precise – não ter ocupação

---

<sup>29</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 44-49.

<sup>30</sup> VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van, **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: argumentos éticos e econômicos**., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 99.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 100.

<sup>32</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 50-54.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 55.

torna, num geral, as pessoas mais infelizes.<sup>34</sup> Além disso, um dos objetivos da renda básica é justamente dar mais escolha aos mais vulneráveis, libertando-os da “armadilha do assistencialismo” e estimulando-os a procurar um emprego satisfatório que realmente contribua para a melhora da sua situação de vida (seja financeiramente ou em qualquer outro âmbito).<sup>35</sup>

Nesse sentido, a renda básica pode ser um facilitador para quem deseja trabalhar apenas meio período e dedicar-se, no resto do tempo, ao aprimoramento de outras habilidades, a participar de atividades voluntárias ou a qualificar-se para adquirir um emprego mais adequado. Ainda, uma renda básica pode ter impacto positivo na criação e educação dos filhos, ao permitir que seus pais trabalhem menos e dediquem mais tempo à vida familiar.<sup>36</sup> Deste modo, promovendo uma maior liberdade de escolha, a renda básica pode representar uma ressignificação do trabalho, que passa a ser tratado não mais como um dever ou uma necessidade, mas sim como um direito: “as pessoas devem ter o direito ao acesso ao trabalho, seja ele remunerado ou não, como viabilizador da dignidade humana”.<sup>37</sup>

A fixação pelo trabalho remunerado para a qual se é treinado, tão enraizada na sociedade pelo sistema de produção capitalista, torna difícil o abandono do dogma de que alguém que quer dinheiro deve trabalhar duro para isso.<sup>38</sup> Há uma dificuldade em se aceitar que alguém possa obter uma renda que não provenha de seu trabalho – por algum motivo isso soa como injusto. Contudo, Eduardo Suplicy exemplifica:

Em nossa Constituição aceitamos que a pessoa que detém um capital, ou um patrimônio – uma fazenda, uma loja, um banco, um imóvel qualquer ou uma quantia em dinheiro – tenha a possibilidade de receber os rendimentos decorrentes desse bem, na forma de aluguéis, juros ou lucros, sem a necessidade de estar trabalhando. Ou seja, nós asseguramos aos ricos o direito de receber rendimentos sem que necessariamente eles trabalhem. Entretanto, normalmente eles trabalham. E por que? Porque é próprio do ser humano querer progredir. Pois bem, se asseguramos aos mais ricos o direito de receber rendimentos sem obrigatoriamente estarem trabalhando, por que não poderíamos assegurar também aos mais pobres o direito de receber uma renda? Não é todo o povo brasileiro o dono desse imenso e rico patrimônio que é nosso país?<sup>39</sup>

<sup>34</sup> BREGMAN, Rutger, **Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor**, Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 44.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 44.

<sup>36</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 58.

<sup>37</sup> LAZZARIN, SONILDE KUGEL, **A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA.**, Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 73.

<sup>38</sup> BREGMAN, Rutger, **Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor**, Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 84.

<sup>39</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 144.

A renda básica, ao contrário do que comumente se pensa, não significa a renúncia ao pleno emprego. Pelo contrário, ela é um caminho para a possibilidade real “de oferecer um trabalho remunerado significativo para todos aqueles que o desejam” e é essa a concepção de “pleno emprego” que se adota – em contraposição ao entendimento de pleno emprego como a existência de trabalho remunerado em tempo integral para toda a população.<sup>40</sup> Assim, ao permitir maior flexibilidade com a possibilidade de se trabalhar menos (redução das jornadas), por exemplo, “espalhando” mais empregos entre a população, a renda básica oferece a mais pessoas um estilo de vida que pode ser generalizado de forma sustentável.<sup>41</sup> Ademais, há de ser considerada a posição que sustenta a incompatibilidade entre o pleno emprego e o processo de acumulação que baseia o sistema de produção capitalista, o qual é estruturalmente excludente.<sup>42</sup>

Para além das três incondicionalidades mencionadas, há outros aspectos importantes. Conforme Van Parijs e Vanderborght, a renda básica deve ser paga em dinheiro (e não em forma de abrigo, comida, roupas ou outros bens) porque, além de exigir uma burocracia muito menor, a provisão de renda cria poder aquisitivo, oferecendo maior liberdade aos beneficiários, que podem gastar a quantia sem nenhuma restrição quanto ao objeto ou ao momento.<sup>43</sup> Eduardo Suplicy sustenta que o pagamento em dinheiro, além de proporcionar mais oportunidades para o fomento da economia e do comércio local, confere às pessoas grau muito maior de cidadania:

Se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança está vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 61.

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 61.

<sup>42</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira, **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

<sup>43</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 39.

<sup>44</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 142.

O valor da renda básica não precisa ser uniforme; ele pode variar, por exemplo, em razão da idade das pessoas. Contudo, em geral, a renda é concebida como um direito de nascença.<sup>45</sup> Ainda sobre o valor, a expressão “básica” transmite a ideia de “pisso”:

É uma base na qual as pessoas podem construir sua vida em variados aspectos, inclusive complementá-la com renda de outras fontes. Nada nessa definição impõe um valor específico. Por exemplo, por definição a renda básica não é suficiente para cobrir o que poderia ser considerado como necessidades básicas. Evidentemente, o nível de renda básica é bastante pertinente em discussões sobre os méritos de determinadas propostas [...]. Não obstante, ao desenvolver o argumento para a renda básica, no contexto específico de um país, é conveniente ter um valor em mente que seja modesto o bastante, para ousarmos supor que é sustentável, e generoso o bastante, para admitirmos que fará uma diferença significativa.<sup>46</sup>

Demonstrada a distância entre a RBU e os esquemas de renda mínima condicionada, cabe fazer a diferenciação em relação ao imposto de renda negativo defendido por Milton Friedman. Eduardo Suplicy explica que ele se trata de

um benefício que é uma proporção da diferença entre o patamar definido em lei e a renda da família. Normalmente essa proporção tem sido estipulada entre 30% e 50%. Assim, se o patamar fosse R\$500,00, a alíquota 50% e a renda R\$200,00, o benefício seria de mais R\$150,00, ou metade do valor que falta.<sup>47</sup>

Contudo, algumas diferenças precisam ser apontadas: a renda básica, por essência, considera a unidade individual, não exige nenhuma comprovação e admite várias formas para seu financiamento; enquanto o imposto de renda negativo pode adotar a unidade familiar (com um esquema de dependentes), pode exigir comprovação de disposição para trabalhar (por exemplo) e pressupõe um financiamento necessariamente pela tributação de pessoa física.<sup>48</sup> Além disso, a maioria dos países adota um sistema fiscal anual, como o Brasil, e, assim, as transferências seriam realizadas ao final do ano fiscal, e não antecipadamente, como no caso da renda básica. Daí a ausência de equivalência entre os dois sistemas. Ao fim e ao cabo, o imposto de renda negativo acaba sendo uma “política mais sofisticada dirigida aos pobres”, e não uma política universal, apresentando os mesmos defeitos

<sup>45</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 34.

<sup>46</sup> *Ibid.* p. 36.

<sup>47</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 148.

<sup>48</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 72-73.

dos programas de transferência sujeitos à comprovação de carência de recursos no que tange à desproteção contra o desemprego e contra a pobreza.<sup>49</sup>

Adotando a concepção de justiça como “liberdade real para todos”, Philippe Van Parijs sustenta ser a RBU uma ideia justa e eficaz contra o desemprego e contra a pobreza. Para o autor, a justiça é uma questão de repartição da liberdade real de cada um fazer o que deseja fazer com a própria vida, tratando-se não só de uma questão de direito, mas também de acesso efetivo aos bens e oportunidades.

Seguindo nessa lógica, uma vez que os rendimentos associados ao emprego que cada pessoa ocupa representam o componente preponderante desses “bens”, e que cada pessoa ocupa um emprego em razão do talento que possui, da educação que recebeu, dos pais e amigos que tem, da localidade em que nasceu, entre muitos outros fatores (tudo que é dado às pessoas e do que elas se beneficiam), eles constituem um privilégio. Privilégio esse que, por sua vez, pode e deve ser minimamente compensado por meio de um esquema de “maximização sustentável do mínimo”, de modo que o valor da dotação do menos bem-dotado seja o mais elevado possível, tornando essa “liberdade real” menos desigual.<sup>50</sup> Pretende-se assim, utilizando-se a renda básica como instrumento fundamental, combater a falácia de que a vida sem pobreza é um privilégio que só pode ser alcançado com muito esforço e trabalho, e não um direito que todos merecem ter.<sup>51</sup>

### 2.3 O futuro do trabalho e a Renda Básica Universal

Na segunda metade do século XX, o tema da renda básica universal ganhou espaço justamente em razão das previsões pessimistas sobre os impactos do desenvolvimento tecnológico no mercado de trabalho: temia-se as máquinas e o desemprego que o aumento crescente em sua utilização poderia gerar. A partir da virada do século, com a “revolução digital”, houve avanços que ninguém poderia esperar: robotização, veículos autodirigíveis e substituição em massa de inteligência humana por computadores.<sup>52</sup> Já era sabido que o mercado de trabalho seria cada vez

---

<sup>49</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 75.

<sup>50</sup> VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van, **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: argumentos éticos e econômicos**., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 133-134.

<sup>51</sup> BREGMAN, Rutger, *Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor*, Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 86.

<sup>52</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 29.

mais afetado pelo desenvolvimento tecnológico, e que os trabalhadores com baixa escolaridade seriam os primeiros atingidos.

Os robôs, assim, se tornaram o argumento mais forte a favor de uma renda básica universal, já que, se a tendência continuar (e ela vai), a consequência certa é o desemprego estrutural e a desigualdade crescente.<sup>53</sup> Pesquisas realizadas em 2013 revelaram que, até 2033, 47% dos empregos nos Estados Unidos e 54% dos empregos na Europa estariam ameaçados de extinção – seriam substituídos por máquinas.<sup>54</sup>

A iminência da automação já foi invocada antes para justificar a urgência de alguma providência, e, todavia, o desemprego em massa previsto no início do século XX não chegou. Ocorre que, antes, enquanto se perdiam alguns empregos para as máquinas, outros eram criados, visto que “o fato de os bens poderem ser produzidos com menos trabalho foi neutralizado por um aumento na quantidade de bens produzidos”.<sup>55</sup> Dito em outras palavras, o aumento da produtividade (as máquinas) e o crescimento do emprego (os homens) andaram lado a lado ao longo do século XX.<sup>56</sup>

O crescimento econômico contínuo, antes, representava o consenso de que o desemprego e a precariedade do trabalho seriam mantidos sob controle.<sup>57</sup> Hoje, esse consenso já não existe, tendo sido atravessado por três eixos de incerteza, conforme diagnosticaram Van Parijs e Vanderborght.<sup>58</sup> Primeiro, há dúvidas sobre a desejabilidade da continuidade do crescimento, principalmente em razão do conhecimento recente que há sobre os limites ecológicos e os impactos irreversíveis e imprevisíveis que um maior crescimento pode causar no meio ambiente. Segundo, há dúvidas sobre a própria possibilidade da continuidade do crescimento – será que se chegou a um limite? Por último, há incerteza sobre se o crescimento econômico realmente representa uma solução para o desemprego e a precariedade, considerando as tendências observadas no que tange à velocidade da automação e

---

<sup>53</sup> BREGMAN, Rutger, *Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor*, Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 153.

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 160.

<sup>55</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 30.

<sup>56</sup> BREGMAN, Rutger, *Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor*, Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 161.

<sup>57</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 30.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 30-31.

seus impactos. Rutger Bregman afirma que, apesar da marcha paralela no século passado, no século XXI os robôs “de repente aceleraram o passo”.<sup>59</sup>

A tendência é que, diretamente proporcional ao aumento da automação, haja o aumento da desigualdade social:

Se fosse usada uma parada de pessoas de estatura crescente para representar a distribuição de renda: os gigantes ao final ficariam mais altos de uma década para outra, os desfilantes de estatura mediana ficariam cada vez mais atrasados no avanço do desfile e haveria cada vez mais anões cuja renda não atingiria o nível do que é considerado uma renda decente, ou correriam o risco de figurar abaixo dele.<sup>60</sup>

A pandemia de 2020 acelerou ainda mais esse processo que já se escapava a qualquer alcance: o relatório “The Future of Jobs 2020”<sup>61</sup>, publicado pelo Fórum Econômico Mundial em outubro de 2020, apontou que 55% das empresas querem aumentar a automação e 43% querem reduzir sua força de trabalho, face às possibilidades trazidas pela tecnologia. No Brasil, a pandemia, além de ceifar milhares de vidas e escancarar a face mais perversa da desigualdade social, deixou milhões em situação de vulnerabilidade, circunstância que tende a piorar frente à grave crise econômica. Apenas no primeiro semestre de 2020, mais de 1 milhão de postos de trabalho foram fechados.<sup>62</sup> As perspectivas são assustadoras, notadamente no Brasil, país que possui seu Sistema de Seguridade Social profundamente atrelado ao trabalho formal e que já possuía, antes da pandemia, cerca de 40% da população trabalhando na informalidade.<sup>63</sup> Como seguir-se-á vinculando proteção social e trabalho formal se, além do aumento da informalidade, a tendência é que haja cada vez menos empregos?

O aumento iminente do desemprego, seja em razão da crise econômica agravada pela pandemia, seja em razão da extinção de milhões de postos de trabalho pela automação, demonstra a insuficiência do nosso sistema de proteção social e faz emergir a renda básica universal como alternativa para o futuro:

---

<sup>59</sup> BREGMAN, Rutger, *Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor*, Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 161.

<sup>60</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 29.

<sup>61</sup> The Future of Jobs Report. WORLD ECONOMIC FORUM, out. 2020. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2021/01/relatorio\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2020.pdf](https://static.poder360.com.br/2021/01/relatorio_Future_of_Jobs_2020.pdf). Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>62</sup> “Com pandemia, país perde 1,2 milhão de empregos com carteira no 1º semestre”. Economia UOL, São Paulo, 28 jul. de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2020/07/28/caged.htm>. Acesso em: 04 abr. 2021.

<sup>63</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 64.

O papel do Estado deve ser reinventado. Ainda que não tivesse ocorrido uma pandemia, não é mais possível atrelar a Seguridade Social ao trabalho, simplesmente porque não haverá mais trabalho para todos. A automação, a robotização, o analfabetismo digital, os desalentados, somados aos precarizados, já constituem a maior parte da população. Não é mais possível pensar a questão social nas bases da sociedade industrial. Neste contexto, há necessidade de novas e eficazes políticas de redistribuição capazes de impor o ônus aos mais ricos, afetando a grande concentração de riquezas, através da estipulação de uma renda básica universal e incondicionada, a fim de alcançar a justiça social e evitar o colapso do mercado de consumo.<sup>64</sup>

Para além de representar um meio de subsistência para os mais vulneráveis, nesse cenário de ameaça do aumento do desemprego e da inexistência de trabalho para todos, a renda básica universal é alternativa reforçada pelo seu potencial ressignificador do trabalho. Como afirma Ricardo Antunes, na era da “mundialização do capital” e da precarização estrutural do trabalho, o desafio maior da humanidade é “dar sentido ao trabalho humano, tornando a nossa vida também dotada de sentido. Instituir uma nova sociedade dotada de sentido humano e social dentro e fora do trabalho”.<sup>65</sup>

Por conseguinte, dado o cenário presente e a intimação a um futuro ameaçador, imperioso que sejam estudadas alternativas que tragam à sociedade um mínimo de segurança social e econômica, por maior que seja considerado o seu grau de complexidade, como é caso da implementação de uma renda básica. Antes disso, é importante que se recupere o estudo da história de políticas semelhantes, que outrora também foram consideradas excessivamente complexas ou utópicas para virarem realidade, e hoje estão consolidadas como verdadeiro eixo do Sistema de Seguridade brasileiro.

---

<sup>64</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 63.

<sup>65</sup> ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy, **INFOPROLETÁRIOS: degradação real do trabalho virtual**, São Paulo: Boitempo Editorial, 2009. E-book.



### 3 OS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Ao falar-se, hoje, sobre programas de transferência de renda no Brasil, logo se lembra do Programa Bolsa Família (PBF), referência mundial em razão da sua grande cobertura. Contudo, geralmente pouco se sabe acerca da Lei nº 10.835/2004, que previu a instituição da Renda Básica de Cidadania (RBC) no Brasil, proposta que nunca chegou a ser implementada. Neste capítulo, são apresentadas as histórias desses dois importantes programas, bem como a evolução legislativa que culminou com a promulgação de suas leis.

Ainda, são investigadas as respostas fornecidas pela doutrina às indagações acerca da inércia do governo na regulamentação da Lei da Renda Básica de Cidadania, bem como se o Bolsa Família pode ser considerado uma primeira etapa da sua implementação. Por fim, para se chegar ao debate entre universalização e focalização, são analisados os impactos do Bolsa Família na pobreza ao longo de sua história, e, a fim de concluir qual seria a melhor alternativa a ele, são apontadas as principais críticas feitas pela doutrina ao Programa e às suas formas de focalização.

#### 3.1 A Lei nº 10.835/2004: a Renda Básica de Cidadania

É por muitos desconhecido e, para alguns, surpreendente, o fato de que o Brasil foi o primeiro país a adotar, por meio de lei, uma Renda Básica Universal: a chamada “Renda Básica de Cidadania”.<sup>66</sup> Não há como iniciar a análise sobre a viabilidade de implantação de uma renda básica universal no Brasil de outro lugar, como se o debate fosse novo, como se todo o trabalho estivesse por ser feito. A história da Renda Básica no Brasil existe, não é recente, é mais consistente do que se imagina - está formalizada por uma lei! – e há de ser conhecida por todos. Segundo Maria da Conceição Tavares, essa é uma ideia que precisa ser resgatada: “uma bandeira à espera de uma mão”.<sup>67</sup>

“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”,

---

<sup>66</sup> LAVINAS, Lena, Renda Básica de cidadania: a política social do século XXI? Lições para o Brasil, **Friedrich Ebert Stiftung Brasil**, v. 47, p. 3–24, 2018.

<sup>67</sup> TAVARES, Maria da Conceição. apud FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 153.

determina o art. 1º da Lei nº 10.835<sup>68</sup>, publicada em janeiro de 2004. Todavia, essa história começa antes. Foi o professor Antônio Maria da Silveira o primeiro a sugerir uma forma de garantia de renda mínima no Brasil.<sup>69</sup> Em artigo intitulado “Redistribuição de Renda”, publicado na Revista Brasileira de Economia em abril de 1975, Antônio Maria da Silveira discorreu sobre o por que redistribuir, quanto redistribuir e como redistribuir, propondo a implantação de um imposto de renda negativo, política que aliviaria a pobreza “de forma objetiva e permanente”, e que atacaria, assim, “o mal pela raiz”.<sup>70</sup>

Apesar da notória publicação de Antônio Maria da Silveira e de algumas poucas outras nos anos que se seguiram,<sup>71</sup> até o início dos anos 1990 a temática da renda mínima ocupou um espaço periférico no debate nacional sobre as questões sociais. Foi somente em 1991, com o Projeto de Lei nº 80, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria do então Senador Eduardo Suplicy, que a possibilidade prática desse tipo de política pública foi inserida na realidade brasileira.<sup>72</sup>

Segundo Eduardo Suplicy, desde os anos 1980, nas reuniões entre economistas e a direção nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), o ex-senador, junto com o economista Paul Singer, já sustentava a necessidade de o programa do partido defender uma forma de garantia de renda mínima.<sup>73</sup> Em 1991, já eleito senador (o primeiro pelo PT) e julgando a ideia madura, apresentou o projeto de lei que propunha beneficiar “sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de vinte e cinco anos e que auferam rendimentos brutos

---

<sup>68</sup> BRASIL, Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%208,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%208,Art.) Acesso em: 22 mar. 2021.

<sup>69</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 85.

<sup>70</sup> SILVEIRA, Antonio Maria da, Redistribuição de renda, **Revista Brasileira de Economia**, v. 29, n. 1971, p. 3–15, 1975.

<sup>71</sup> Em sua obra “Participação, Salário e Voto: um Projeto de Democracia para o Brasil”, publicada em 1978, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram a instituição de uma renda mínima por meio de um imposto de renda negativo, a qual seria acompanhada por uma reforma agrária, classificando ambas como fundamentais para a democratização da sociedade brasileira (SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 120).

<sup>72</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di, **A Política Social Brasileira no Século XXI**, 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 34.

<sup>73</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 86.

mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00”<sup>74</sup> (quarenta e cinco mil cruzeiros, valor que correspondia a cerca de 2,5 salários mínimos da época<sup>75</sup>), as quais teriam direito a receber o equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e o valor estipulado. O projeto de lei previa a implantação do PGRM de forma gradual, inicialmente contemplando os maiores de 60 (sessenta) anos de idade e, posteriormente, sendo estendido aos mais jovens,<sup>76</sup> e seu financiamento seria assumido pelo Governo Federal que, gradativamente, desativaria os programas sociais compensatórios, no valor igual ao seu financiamento,<sup>77</sup> o qual, por sua vez, não poderia ultrapassar 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB).<sup>78</sup>

O PGRM, assim, é considerado o marco inicial desse debate, introduzindo definitivamente na agenda pública brasileira a possibilidade da implementação de programas de transferência de renda, e permitindo o surgimento das várias experiências municipais nos anos que se seguiram,<sup>79</sup> as quais serão melhor analisadas no tópico seguinte. Depois de muito debatido, o Programa foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos e pelo plenário do Senado e, contudo, na Câmara dos Deputados, não teve a sua votação concluída pela Comissão de Finanças e Orçamento.<sup>80</sup>

Nesse período, toda a atenção do governo estava voltada ao combate à inflação crescente e à dívida externa, com apostas no crescimento econômico e em projetos de implantação de uma política de exportação. Assim, não havia espaço para

---

<sup>74</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.561 de 1992 (PLS 80/1991). Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>. Acesso em: 07 mar. 2021.

<sup>75</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 123.

<sup>76</sup> O artigo 3º do Projeto de Lei nº 80 previa uma lista de faixas etárias, a serem atendidas uma por ano: “I – em 1995, os maiores de sessenta anos; II – em 1996, os maiores de cinquenta e cinco anos;” (...) até “VIII – em 2002, os maiores de vinte e cinco anos” (BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 2561/1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>. Acesso em: 07 mar. 2021).

<sup>77</sup> “Art. 9º - À medida que o PGRM for sendo implementado serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento”. (BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 2561/1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>. Acesso em: 07 mar. 2021).

<sup>78</sup> “Art. 10 – O dispêndio com o custeio do Programa instituído por esta Lei não poderá ultrapassar o limite de três e meio por cento do PIB”. (BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 2561/1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>>. Acesso em: 07 mar. 2021).

<sup>79</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 40.

<sup>80</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 87.

um programa de distribuição de renda a nível federal, sobretudo considerando que a pobreza estava sendo vista como resultado da instabilidade da moeda e da crise econômica, as quais pretendia-se combater diretamente.<sup>81</sup>

A partir de então, inaugura-se um novo momento histórico da Renda Básica no Brasil, que tem como protagonistas os inúmeros programas de renda mínima e bolsa escola instituídos por municípios do país todo a partir de 1995. Esses programas recebiam nomes variados a depender de sua localidade, mas tinham em comum a articulação entre reforço da renda familiar e estímulo à educação como estratégia de combate à pobreza, ou seja, eram programas *condicionados* e que tinham como destinatários as *unidades familiares*. O crescimento e o sucesso desses programas levaram a União a dar suporte e favorecer a reprodução de políticas semelhantes, de início por meio de apoio financeiro às iniciativas municipais e, depois, por meio da criação de vários programas de transferência de renda de iniciativa do governo federal, com destaque ao Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

Concomitantemente à proliferação desses programas, os quais contavam com o apoio de Eduardo Suplicy enquanto senador, o autor seguia defendendo a ideia de uma renda básica incondicional. Entretanto, Eduardo Suplicy relata que enfrentou muita resistência, inclusive dentro do próprio partido:

Nem sempre foi fácil convencer, sobretudo, os economistas do PT, bem como outros companheiros do partido, que a garantia de renda mínima era uma proposição que se compatibilizava inteiramente com os objetivos de maior igualdade e erradicação da pobreza defendidos pelo partido. As resistências também foram grandes, ainda que não diretamente explicitadas, tanto no âmbito do Executivo como do Legislativo, no meio intelectual e na imprensa.<sup>82</sup>

Acerca da trajetória da defesa de um programa de garantia de renda mínima dentro do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy, em sua obra “Renda de Cidadania: A Saída é Pela Porta”, relata que por diversas ocasiões foi o grande defensor da renda mínima nos encontros do partido, citando o 8º Encontro Nacional (Brasília, junho de 1993), o 2º Congresso Nacional (Belo Horizonte, novembro de 1999) e o 12º Encontro Nacional (Olinda, dezembro de 2001).<sup>83</sup> Tendo em vista que eram nessas oportunidades de reunião que o conteúdo a constar no Programa de Governo para a candidatura à Presidência era discutido e decidido, vale observar que,

---

<sup>81</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 101.

<sup>82</sup> SUP LIC Y, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 127.

<sup>83</sup> *Ibid.* p. 130-146.

em consulta aos Programas de Governo da candidatura à Presidência de Lula em 1994, 1998 e 2001, menção a um projeto de renda mínima – por menor que fosse - sempre constou.

O Programa de Governo de 1994 previa a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima “começando pelos cidadãos que detém pátrio poder sobre menores em idade escolar”,<sup>84</sup> por meio do qual pretendia-se “garantir a todos os cidadãos adultos um nível mínimo de rendimentos”.<sup>85</sup> Esse PGRM poderia, conforme consta no documento, “tomar a forma de um imposto de renda negativo que estimule as pessoas a trabalhar”.<sup>86</sup> Já no Programa de Governo de 1998, na Carta de Compromisso, constou a previsão da implantação gradativa de “um programa de garantia de renda mínima para que todos neste país tenham o direito de sobreviver com dignidade e partilhar da riqueza desta Nação”.<sup>87</sup>

Por seu turno, no documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil de 2002” há a seguinte menção:

40. Ganha relevo, nesse quadro, a instituição de uma renda mínima, associada à educação (como nos programas bolsa-escola), abrangendo todo o território nacional, como ingrediente de um programa de complementação de renda familiar. O programa bolsa-escola nacional do governo FHC – apesar do aumento de recursos previstos inicialmente, em que a bancada do PT teve papel destacado – é ainda muito tímido quanto aos benefícios e se sustenta numa visão estanque, insuficiente do problema da exclusão social. A renda mínima que propomos, articulada ao programa de inclusão social, deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania enquanto direito de toda a população brasileira.<sup>88</sup>

No Programa de Governo de 2002, ainda, constam críticas ao “Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros)” criados pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e vigentes à época, havendo previsão de revisão dos mesmos, uma vez que eram voltados “ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção”, revisão que tinha o objetivo

---

<sup>84</sup> Programa de Governo de 1994. Bases do Programa, p. 173. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

<sup>85</sup> Programa de Governo de 1994. Bases do Programa, p. 184.

<sup>86</sup> Programa de Governo de 1994. Bases do Programa, p. 184.

<sup>87</sup> Programa de Governo de 1998. Carta de Compromisso, p. 3. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-cartacompromisso.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

<sup>88</sup> Programa de Governo de 2002. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, p. 10-11. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/09-concepcaoediretrizsdoprog.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

de “evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos”.<sup>89</sup>

Importante observar com isso que, apesar de o projeto da Lei da Renda Básica de Cidadania ter sido apresentada somente no final de 2001, o debate seguiu existindo, mesmo que internamente dentro do partido de Eduardo Suplicy. Para além disso, da análise dos registros dos encontros do partido e dos programas de governo, depreende-se que, aparentemente, havia clareza sobre a diferenciação de projetos de renda mínima, como os programas condicionados e focalizados que existiam na época, e um projeto de renda básica incondicional, o que se vê pela distinção que é feita entre os “programas de renda mínima” vinculados à educação (como os vigentes à época), quando mencionados, e uma renda “como direito de toda a população”, como consta no Programa de Governo de 2002.

Ademais, do trecho colacionado acima, retirado do documento chamado “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil de 2002”, pode-se concluir que, ao menos no momento de elaboração do documento, a pretensão era a de instituir “uma renda mínima, associada à educação” como um primeiro passo a se chegar a “uma renda básica de cidadania enquanto direito de toda a população brasileira”. Ora, isso é facilmente depreendido da leitura da frase final do trecho colacionado.

Apesar dos debates internos, segundo Maria Ozanira da Silva, a introdução no debate nacional da defesa pela instituição de uma Renda de Cidadania destinada a todos os brasileiros, sem qualquer restrição, se deu com a publicação do livro “Renda de Cidadania: a saída é pela porta”, em 2002, lançado por Eduardo Suplicy em várias cidades brasileiras, o que movimentou atenções em direção ao projeto de lei de sua autoria.<sup>90</sup> O projeto, apresentado em dezembro de 2001, propunha a instituição de uma Renda Básica de Cidadania como direito comum a todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos, independentemente de sua situação socioeconômica.

O relator do Projeto, Senador Francelino Pereira (PFL/MG), alterou-o (com o consentimento de Eduardo Suplicy) e inseriu a proposição de que a RBC seria

---

<sup>89</sup> Programa de Governo de 2002. p. 42. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

<sup>90</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva, O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil, **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

instituída gradualmente, dispositivo que contribuiu muito para a sua aprovação por unanimidade no Senado.<sup>91</sup> O §1º do artigo 1º, assim, determinava que a medida “deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”.<sup>92</sup> O projeto foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em janeiro de 2002, e enviado à Câmara dos Deputados.<sup>93</sup>

Sobre o financiamento da RBC, Eduardo Suplicy defendia a viabilidade da criação de uma fonte de recursos permanente, o que chamou de “Fundo Brasil de Cidadania”, cujo capital seria constituído por “10% da participação acionária da União no capital das empresas públicas”, seguido por recursos de “dotações consignadas no Orçamento Geral da União; 50% dos royalties decorrentes da exploração de recursos naturais; 50% dos recursos provenientes das concessões de obras e serviços públicos; 50% dos aluguéis de imóveis pertencentes à União e de outros ativos e doações”.<sup>94</sup> Contudo, reconhecendo a dificuldade da disponibilização de soma suficiente à implantação da RBC como idealizada, o autor admite a importância de se ter viabilizado sua introdução de forma gradual.<sup>95</sup>

Foi especialmente esse dispositivo acerca da gradatividade da implementação da política que gerou a discussão a respeito da relação entre o Bolsa Família e a Renda Básica de Cidadania.<sup>96</sup> Sobre essa relação, um superficial estudo sobre a história da Lei da Renda Básica de Cidadania no Brasil já aventa alguns questionamentos. Um ponto que desperta curiosidade é o fato de a lei que instituiu a RBC ter sido sancionada exatamente um dia antes da lei que criou o PBF – a numeração de ambas é separada por uma unidade decimal: Lei nº 10.835 de 08 de

---

<sup>91</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 28.

<sup>92</sup> BRASIL. Lei nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%208,Art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%208,Art). Acesso em: 28 mar 2021.

<sup>93</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 132.

<sup>94</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 107.

<sup>95</sup> *Ibid.* p. 106.

<sup>96</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 133.

janeiro de 2004 (Lei da Renda Básica de Cidadania) e Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 (Lei do Bolsa Família). Houve algum motivo para essa sanção “conjunta”?

Em relação à tramitação legislativa das duas propostas, tem-se que a RBC, sob o número 254, teve sua aprovação perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados em 26/11/2003, sendo encaminhada para sanção em 16/12/2003.<sup>97</sup> Já a Lei do Bolsa Família tem sua origem em uma Medida Provisória, que entrou em vigor em 20/10/2003 (MPV nº 132) e, seguindo o rito das medidas provisórias, após passar pelo crivo de uma Comissão mista e de ter sido convertida em Projeto de Lei de Conversão (PLV), a MP foi votada pelo plenário da Câmara dos Deputados e pelo plenário do Senado, esta última em 16/12/2003, sendo, também nesta data, encaminhada para sanção presidencial.<sup>98</sup>

Ao investigar a existência de uma conexão, Leandro Teodoro Ferreira concluiu que a data de conclusão da tramitação das duas Leis no Congresso Nacional, que as levou à sanção também juntas, não passou de uma coincidência: “as possibilidades de discussões estratégicas que procurem alinhar a sanção de duas leis diferentes dificilmente teriam alguma chance de ocorrer que não fosse ocasional”.<sup>99</sup> Segundo o autor, a formação da agenda legislativa da época respondeu à relação entre o fluxo de problemas e de soluções apresentado ao cenário político, o qual, é preciso considerar, dedicava especial atenção a problemas relacionados à pobreza e que cada vez mais pareciam encontrar soluções nas transferências de renda – soluções essas que, no caso, se apresentaram de forma concorrente ou complementar.<sup>100</sup>

Outra questão que divide a opinião dos estudiosos sobre o tema diz respeito à possibilidade de o Programa Bolsa Família ter sido concebido como um primeiro passo em direção à implementação da Renda Básica de Cidadania, o que, além de justificar, até certa medida, o “atraso” no início da implementação da RBC, permitiria, hoje, o questionamento: essa transição ainda é possível? Sobre o atraso, Eduardo Suplicy, em 2006, após declarar sua grande satisfação com a sanção da sua Lei pelo Presidente Lula, afirmou que “para que o presidente a aplique é necessário que um número muito grande de brasileiros lhe diga para avançar na direção de torná-la uma

---

<sup>97</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 133.

<sup>98</sup> *Ibid.* p. 133.

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 136.

<sup>100</sup> *Ibid.* p. 135.



realidade”<sup>101</sup>, o que sinaliza que ele tinha consciência que o início da execução de sua ideia, ao menos nos moldes em que fora concebida, não viria tão logo.

Para Maria Ozanira da Silva, considerando que a Lei da RBC previa uma implantação gradual que iniciaria pelos mais pobres, o Bolsa Família foi considerado, à época de sua criação, um “marco inicial” que poderia conduzir à RBC, tendo em conta, ainda, que o Bolsa Família derivou da unificação e da expansão dos programas de transferência de renda vigentes à época, com a ampliação do público atendido e a elevação dos recursos financeiros destinados.<sup>102</sup>

Nova pista é encontrada no próprio Programa do PT para as eleições de 2002, das quais o partido saiu vitorioso com a eleição de Lula. Em trecho já colacionado neste trabalho, o Partido expunha a pretensão de criar uma renda mínima associada à educação abrangendo todo o território nacional, sinalizando para uma possível unificação dos programas vigentes no governo de FHC, tendo em vista as críticas a eles direcionadas, que constaram também no Programa de Governo (já mencionadas neste trabalho). Sobre esse programa nacional a ser criado, que tem todas as características do Bolsa Família, o Partido afirma expressamente que “deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania enquanto direito de toda a população brasileira”.<sup>103</sup>

Os arts. 3º e 4º da Lei nº 10.835/2004 previam que a cada ano, a partir de 2005, seria consignada no Orçamento Geral da União a dotação orçamentária suficiente ao financiamento da RBC – em 2005 deveria haver “dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto”-, enquanto o art. 2º determinava que o valor do benefício seria definido pelo Poder Executivo, que deveria observar a Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>104</sup> Ocorre que o projeto de lei do orçamento do exercício de

<sup>101</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 29.

<sup>102</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>103</sup> Programa de Governo de 2002. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, p. 10-11. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csrbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/09-concepcaoediretrizesdoprogram.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021

<sup>104</sup> “Art. 2º - Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.” (BRASIL, Lei nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004. Acesso em: 02 abr. de 2021.

2005 enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2004 (quando a lei já estava em vigor) não incluiu as dotações reservadas à RBC.

Em sua investigação, Leandro Teodoro Ferreira<sup>105</sup> observou que esse fato não passou despercebido na tramitação do projeto de lei do orçamento de 2005. É que o Senador Sibá Machado (PT/AC), membro da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (responsável pela elaboração do parecer sobre o projeto de lei do orçamento de 2005), destinou um capítulo à RBC em seu relatório, no qual questionou o não atendimento às disposições da Lei nº 10.835/2004 e fez recomendações visando o saneamento dessa “omissão”. Alguns dias depois, todavia, o Senador elaborou um adendo que tinha como único objeto a modificação da parte do seu relatório que tratava da RBC. Por meio do adendo, Sibá Machado excluiu as recomendações anteriores e, após acrescentar trecho em que discorria sobre as disposições que permitiam a implementação da RBC por etapas, inseriu nova recomendação, que basicamente consistia em oficializar o entendimento de que a primeira etapa da RBC se daria por meio dos benefícios do Programa Bolsa Família. A lei do orçamento para 2005 foi aprovada, e, junto com ela, esse relatório, o que marca, segundo Leandro Teodoro Ferreira, a determinação de que o Programa Bolsa Família foi, sim, considerado uma etapa inicial da Renda Básica de Cidadania.<sup>106</sup>

Sobre o tema, Eduardo Suplicy afirmou, no livro “Renda Básica: Resposta dada pelo Vento”, publicado em 2006, que, considerando o disposto nos arts. 3º e 4º da Lei nº 10.835/2004, podia-se considerar que para os anos de 2005 e 2006 o governo cumprira os passos previstos na lei para se chegar à RBC, ao definir a expansão das metas do Bolsa Família.<sup>107</sup> No mesmo sentido, ao considerar a lógica aditiva de crescimento do Programa (“mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas”<sup>108</sup>), Leandro Teodoro Ferreira afirma que este “padrão evolutivo” manteve em funcionamento o argumento quantitativo em relação à RBC: “enquanto o

---

<sup>105</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 140.

<sup>106</sup> *Ibid.* p. 140.

<sup>107</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 25.

<sup>108</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In: CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.

programa evoluir, tanto quantitativamente, quanto conceitualmente, a RBC credencia-se como alternativa no horizonte futuro do programa”.<sup>109</sup>

Quanto à “evolução quantitativa”, segundo estudo do IPEA<sup>110</sup>, a cobertura do PBF atingiu 14 milhões de famílias em 2014 e, desde então, mantém-se nesse patamar, com oscilações temporárias – conforme registros administrativos do Governo, o número flutuou, como se vê na queda de 13,9 milhões de famílias em junho de 2016 para 13,3 milhões em junho de 2017, número que voltou a se aproximar de 14 milhões já em 2018. Em agosto de 2020, o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família, segundo site do Ministério da Cidadania, foi de 14,28 milhões.<sup>111</sup> Assim, vê-se que, nos últimos anos, considerando a estabilidade da cobertura verificada pela análise dos dados que mostram o número de famílias atendidas, tal “evolução” pode ser, no mínimo, questionada. Isso porque a lógica aditiva verificada nos primeiros 10 anos do PBF pressupõe o cumprimento de uma vocação expansionista<sup>112</sup> que não foi verificada a partir de 2014 (pelo menos não no mesmo ritmo dos primeiros anos), ano a partir do qual a cobertura do programa estabilizou-se em torno dos 14 milhões de famílias atendidas.

Em relação à “evolução conceitual”, tratada como o aprimoramento do desenho do programa para que avanços em direção à RBC possam ser dados, pode ser citada a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, em 2012, benefício variável que completa a renda familiar até se atingir a linha da extrema pobreza, e que no ano seguinte foi estendido a todas as famílias, independentemente da presença de crianças. Isso aumentou consideravelmente o orçamento do Programa (que saltou de R\$15 bilhões para R\$24 bilhões entre 2010 e 2013), e aumentou o valor médio dos benefícios (de R\$95,00 para R\$152,00).<sup>113</sup> Contudo, apesar dos incrementos e das

---

<sup>109</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 148.

<sup>110</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>111</sup> “Mais de 14,28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família em agosto”. GOVERNO FEDERAL, Notícias, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-de-14-28-milhoes-de-familias-recebem-o-bolsa-familia-em-agosto>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>112</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In: CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.

<sup>113</sup> PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Thiago; BARTHOLO, Letícia. DO BOLSA FAMÍLIA AO BRASIL SEM MISÉRIA: UM RESUMO DO PERCURSO BRASILEIRO RECENTE NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 25-46.

melhorias de alcance do programa como um todo, o benefício criado segue sendo super focalizado, o que não configura a aproximação do programa em direção ao desenho de uma política universal.

Para Renata Bichir<sup>114</sup>, a Lei nº 10.835/2004 sinalizou a intenção do governo de transformar os programas de transferência de renda associados a condicionalidades em programas de garantia de uma renda básica de cidadania incondicionais. Transformação essa que, contudo, foi adiada por diversos “impedimentos – políticos, associados aos ‘sentimentos morais’ em relação aos pobres, entre outros”, o que fez com que toda a discussão posterior à promulgação da Lei nº 10.835/2004 (e apesar dela) fosse focada inteiramente nos programas de transferência de renda condicionados.<sup>115</sup>

Lena Lavinias<sup>116</sup>, em sentido diverso dos autores citados anteriormente, sustenta que a Lei nº 10.835/2004 já nasceu crivada de paradoxos que invalidam, na própria norma, o princípio do direito a uma renda monetária incondicional e universal, e o que coloca em dúvida a possibilidade de se transitar da institucionalidade dos programas de transferência de renda condicionados (como o Bolsa Família) para uma renda universal incondicional – uma vez que a Lei da RBC não representaria essa segunda hipótese. Concluindo que a lei veio maculada por um desenho que aliena seus princípios estruturantes, a autora explica:

Reza a lei que tal direito [*de se conceder uma renda a cada cidadão*] deve ser implementado “por etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”. Reconhece, entretanto, que “o pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde”. Logo, associa dimensões que são forçosamente excludentes, como focalização, uniformidade e universalidade. Finalmente, estipula que a dotação orçamentária para assegurar sua provisão é prerrogativa do executivo federal. Significa dizer que a lei está sujeita aos senões da política macroeconômica e pode ter seu financiamento inviabilizado em função do orçamento fiscal e da conjuntura. Da mesma maneira, nenhum prazo é estipulado de modo a estabelecer um horizonte de progressão.<sup>117</sup>

Assim, Lena Lavinias afirma que, apesar de o discurso oficial velado fazer crer que a expansão progressiva do Bolsa Família levaria à transição à Renda Básica de Cidadania – “seria uma questão de tempo e de recursos” -, estava claro que isto não

---

<sup>114</sup> BICHIR, Renata Mirandola, O Bolsa Família na berlinda?, **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> LAVINAS, Lena, Renda Básica de cidadania: a política social do século XXI? Lições para o Brasil, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, v. 47, p. 3–24, 2018.

<sup>117</sup> *Ibid.*

ocorreria. Além disso, culpando aqueles que elaboraram a lei, por levarem à votação um projeto com contornos indefinidos apesar de atrativo porque “na moda”, a autora sustenta que a inércia afundou a RBC em total descrédito: “uma lei sem força de lei”.<sup>118</sup> Deduz-se, assim, que a autora descrê em qualquer possibilidade de transformação do Bolsa Família na RBC.

Inserindo mais um elemento no debate, Leandro Teodoro Ferreira defende que deve-se compreender e considerar, quando da análise das possibilidades de mudanças de uma política pública e de sua implementação, a necessária associação de diferentes posições políticas acerca de uma política pública em curso. Contudo, o autor reconhece que, no caso, não se trata de uma modificação que ocorreu no curso da implementação da política – trata-se de uma divergência em relação à própria formulação da política, “um nível de formulação anterior ao desenho do arranjo colocado em uso para a implementação”:

Este elemento deve ser tratado como uma controvérsia: posições divergentes, mas que podem cooperar, a respeito da formulação em permanente tensionamento para que o futuro da política pública alinhe-se a uma determinada ideia mais que a outra. A controvérsia nem é sobre a condição atual da política pública. Há poucas pessoas, por exemplo, que discordem das diretrizes gerais e das lógicas do PBF, sejam elas no sentido da integração intersetorial, sejam no reforço da lógica aditiva incremental.<sup>119</sup>

Destarte, o autor não descarta a transformação do Bolsa Família na Renda Básica de Cidadania, ao afirmar que, a par desse permanente tensionamento, o Bolsa Família está em “constante processo de implementação”, considerando um cenário em que os resultados e percepções sobre o programa estão sempre mudando, a depender das lógicas que a ele se aplicam.<sup>120</sup> Assim, os debates sobre o futuro do Bolsa Família, que existem desde o seu primeiro dia, permeados por linhas de raciocínio das mais diversas, linhas que encontram na lógica do programa espaço para “reivindicar um alcance incremental de seus objetivos”<sup>121</sup>, deve ser fomentado sem que sejam descartadas, de início, hipóteses divergentes.

As decisões em uma ou outra direção – sobre a afirmação da possibilidade e efetiva execução da transformação do PBF na RBC, no caso – são políticas e

---

<sup>118</sup> LAVINAS, Lena. Renda Básica de cidadania: a política social do século XXI? Lições para o Brasil, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, v. 47, p. 3–24, 2018.

<sup>119</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 158.

<sup>120</sup> *Ibid.* p. 157.

<sup>121</sup> *Ibid.* p. 158.

econômicas, e não meramente técnicas ou burocráticas, apoiadas em normas distintas e que se preencham de consequências, e, contudo, tendo isso em vista, o debate amplo segue sendo fundamental, uma vez que “quanto mais se esclareçam as opções distintas e suas consequências conhecidas, mais bem informadas tendem a ser as decisões”.<sup>122</sup> Célia Kerstenetzky lembra, ainda, que é importante não perder de vista que “em política social, uma vez que se tenha trilhado um caminho por muito tempo, mudança radical de trajetória se torna difícil”, por razões de economia política que envolvem disputas de interesses, difusão de normas e inércia institucional.<sup>123</sup>

Outrossim, com o debate aberto e com novos elementos em jogo, dado o novo cenário – político, econômico e social - corrente, apesar de difícil, o tema segue (mais do que nunca) controvertido e, em certo grau, indefinido. A autora Lena Lavinias, em outra oportunidade, narrou que a Lei nº 10.835/2004, considerada “um marco da excepcionalidade do Brasil em nível mundial”, foi engavetada tão logo promulgada, “caindo no mais completo ostracismo”, e que, desde então, ao longo desses 16 anos (até 2020), em momento algum,

a renda básica de cidadania ganha centralidade como dispositivo capaz de enfrentar a contento a questão social no Brasil. Permanece tema de pesquisa e investigação e agita as redes de ativistas que continuam a defender uma transferência de renda incondicional e de igual valor para todos os brasileiros.<sup>124</sup>

Em momento algum até 2020: a pandemia trouxe de volta à cena a discussão sobre a renda básica e sobre a esquecida Lei da RBC, bem como sobre as controvérsias e os questionamentos que envolvem sua (não) execução. Muitos questionamentos seguem sem resposta. Contudo, maior do que a sede pelas respostas é a certeza de que se deve agarrar a oportunidade de se realizar um verdadeiro confronto de ideias sobre o tema, alimentando as discussões sobre o futuro do sistema de proteção social brasileiro, o que necessariamente passa por regressar ao seu passado para entender como se chegou até aqui e para onde, a partir de agora, se quer ir.

A esse debate foi dado novo e especial recheio com a concessão do Auxílio Emergencial e a possibilidade de sua manutenção no pós pandemia. Contudo, antes

---

<sup>122</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In: CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

de se chegar aos dias de hoje, para se entender a localização dentro do debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil, importante que se compreenda o panorama histórico e a evolução legislativa desses programas, passando pelo Bolsa Família.

### 3.2 A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil

É de grande importância e utilidade definir e localizar os programas de transferência de renda, a fim de compreender o processo de evolução dessas políticas ao longo do tempo, bem como de delimitar o debate que se pretende enfrentar. Debruçando-se sobre o tema, Silva, Yazbek e Giovanni afirmam que:

No que diz respeito ao eixo assistencial do Sistema Brasileiro de Proteção Social, em que situamos os Programas de Transferência de Renda, aqui entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza.<sup>125</sup>

Os autores, assim, inserem os programas de transferência de renda dentro do eixo assistencial do que chamam de “Sistema Brasileiro de Proteção Social”. No mesmo sentido, Aldaiza Sposati<sup>126</sup>, por sua vez, afirma que “a proteção social no Brasil está inserida na concepção de seguridade social, isto é, no conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros”, sustentando que o foco do estudo deve ser o “trânsito” pelo qual, durante o processo histórico de cada sociedade, “determinadas condições sociais de dignidade e sobrevivência são asseguradas enquanto um direito social universal”. A autora sustenta que a perspectiva de universalidade própria da proteção social vai de encontro às regras do capital e da acumulação, vez que “confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade”. Esse confronto é

---

<sup>125</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 24.

<sup>126</sup> SPOSATI, Aldaiza, Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social, **Serviço Social & Sociedade**, n. 116, p. 652–674, 2013.

identificável na história da proteção social brasileira, tanto a contributiva, quanto a não contributiva, confronto que acarreta uma visível incompletude.<sup>127</sup>

A seguridade social, assim, consoante os ensinamentos de Aldaiza Sposati<sup>128</sup>, é composta por uma agenda de situações consideradas “desproteções”, que são distribuídas entre as três políticas sociais: a previdência, atuando na condição de seguro social ligado ao trabalho; a saúde, que é uma política pública de direitos operando por meio de um sistema único; e a assistência, que é substancialmente política pública de proteção social que atua por meio de serviços e benefícios destinados a pessoas que demandam proteção social face a “fragilidades próprias do ciclo de vida humano”. Destarte, a autora, posicionando as propostas de políticas de transferência de renda dentro do eixo da assistência social, por buscarem o oferecimento à população de condições mínimas para o enfrentamento dos riscos sociais e por independermos de contribuição prévia, justifica essa relação:

A desproteção social na sociedade de mercado se transmuta em renda, mais ainda, em *per capita*, ou, dito em outros termos, em condição de acesso ao consumo. Essa é uma situação de tensão entre obter segurança de renda e sobreviver em uma sociedade onde a mercadoria exige capacidade de consumo no mercado. Essa tensão presente na dinâmica das atenções de assistência social é uma das questões mobilizadoras do confronto com os direitos socioassistenciais.<sup>129</sup>

Essa dualidade referida pela autora e própria da proteção social na sociedade capitalista pode ser identificada na diferenciação do que Silva, Yazbek e Giovanni<sup>130</sup> chamam de “duas orientações” para os programas de transferência de renda, segundo seus fundamentos, objetivos e impactos. Esses programas, de um lado, podem ser *compensatórios*, tendo como fundamento a manutenção dos interesses do mercado, como objetivo a atenuação dos efeitos mais perversos da pobreza e a garantia da autonomia do indivíduo enquanto consumidor, sem considerar a distribuição de renda e o desemprego, os quais pressupõem-se inevitáveis. Como resultado desse modelo

---

<sup>127</sup> A autora define essa incompletude da proteção social no Brasil como “a forma racional de “desarranjo estratégico” pela qual ocorre a omissão do Estado em consolidar direitos, reconhecer e prover acessos, gerar a articulação e a completude de atenção entre acessos a serviços de diferentes políticas sociais, o convívio de atenções organizadas por lógicas que não se conectam em princípios e valores, entre outras tantas questões.” (SPOSATI, Aldaiza, Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social, **Serviço Social & Sociedade**, n. 116, p. 652–674, 2013).

<sup>128</sup> SPOSATI, Aldaiza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 116, p. 652–674, 2013.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 45.



temos programas focalizados na extrema pobreza, e cujo impacto é, necessariamente, a reprodução de uma “classe de pobres” que, contudo, têm sua sobrevivência garantida no liminar de uma linha de pobreza definida.<sup>131</sup> Apesar disso, esses programas considerados como políticas “compensatórias”, quando compreendidos em sua totalidade, são reconhecidamente instrumentos capazes de transformar as condições de vida dos menos favorecidos,<sup>132</sup> e isso não pode ser ignorado.

O segundo modelo consiste em programas *redistributivos*, cujo fundamento encontra-se na “cidadania universal”. O objetivo desses programas é o alcance da verdadeira autonomia de todo o cidadão, os resultados são programas de “focalização positiva”, capazes de incluir todos conforme a sua necessidade, visando uma vida digna para todos e, por fim, seu impacto é a inclusão social.<sup>133</sup>

Evidente que a via mais atual de modelo adotado em toda a América Latina é a primeira mencionada, a qual combina política de combate à pobreza com a monetarização da política social.<sup>134</sup> Para além do continente sul-americano, os Programas de transferência de renda condicionada se tornaram bastante populares por todo o Sul Global.<sup>135</sup> Para Lena Lavinias, assim não se deu por mero acaso:

Quebrar a espinha do Estado Social nos países avançados e inibir seus avanços na periferia do sistema capitalista global levaram à disseminação de alguns modelos, um deles o das transferências condicionadas de renda (Lavinias 2013) que acabou se tornando default no Sul Global. Esse modelo associa valores meritocráticos (esforço individual para merecer), baixíssimo custo (via de regra menos de 1% do PIB nacional), monetização em massa (indispensável numa economia de mercado para resolver falhas de mercado) e alinhamento aos preceitos de restringir a política social apenas ao combate à pobreza (...).<sup>136</sup>

Foi assim que, passando a configurar uma verdadeira “rede de segurança básica para os necessitados”, os programas de renda mínima garantida passaram a desempenhar um papel de grande importância nos países menos desenvolvidos e

<sup>131</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 45.

<sup>132</sup> SUPLYCY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 156.

<sup>133</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 45.

<sup>134</sup> SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21, **Revista Katálysis**, v. 14, p. 104–115, 2011.

<sup>135</sup> BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. p. 33.

<sup>136</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

com grandes economias informais, como é o caso do Brasil, em contraposição a um papel relativamente periférico que desempenham em países com um sistema “desenvolvido” de seguridade social.<sup>137</sup> No Brasil, os programas de transferência de renda inseriram um novo conteúdo e um novo formato no Sistema de Proteção Social e, atualmente, não só podem ser considerados parte do Sistema de Seguridade Social, como representam a sua dimensão mais significativa, em razão principalmente da abrangência geográfica, do quantitativo do público-alvo atendido e do volume de recursos destinado.<sup>138</sup> Convém observar a história recente e a evolução legislativa das políticas de transferência de renda no Brasil.

### 3.2.1 Panorama histórico e evolução legislativa

Especificamente sobre o contexto latino-americano, Aldaíza Sposati<sup>139</sup> ensina que as lutas sociais contra hegemônicas (a autora parte do princípio de que há, na sociedade de mercado, a hegemonia dos interesses do capital, assim como há a contra hegemonia do trabalho e das forças sociais), nas duas últimas décadas do século XX, buscaram estabelecer um novo parâmetro de relação entre Estado e sociedade, especialmente no que tange à presença da voz dos grupos populares e à assunção de responsabilidades sociais por parte do Estado. Em relação à luta pela universalização e equidade dos direitos sociais, contudo, a autora aponta que

estes direitos permanecem mais avançados “no papel” do que em sua efetivação concreta. A efetivação de direitos humanos e sociais, em muitos países latino americanos, é marcada pela distância entre o real e o texto legal. O pacto que propiciou o avanço no texto legal não atingiu valores conservadores e avessos à universalização e à equidade de direitos.<sup>140</sup>

A Constituição Federal de 1988, indubitavelmente, é um bom ponto para o início dessa narrativa, por ser um grande marco para o debate proposto neste trabalho, ao estabelecer um Sistema de Seguridade Social com princípios universais.<sup>141</sup> O Brasil assistiu, desde meados da década de 1970, o desabrochar de movimentos sociais

<sup>137</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 117.

<sup>138</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>139</sup> SPOSATI, Aldaíza. **Tendências latino-americanas da política social pública no século 21**. Revista *Katálysis*, v. 14, p. 104–115, 2011..

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

que clamavam pelo alargamento da concepção de cidadania<sup>142</sup> e pelo resgate da dívida social acumulada durante a ditadura militar, reivindicando participação política e ampliação dos direitos sociais, o que se somou ao reordenamento dos partidos políticos.<sup>143</sup>

Após a redemocratização, a Constituição, então, assimilou essas demandas e estabeleceu os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, reforçando e expandindo suas bases financeiras, seguindo algumas orientações valorativas, as quais foram assim elencadas por Sônia Draibe:

o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.<sup>144</sup>

Contudo, a reforma social pensada pelos setores progressistas e traduzida em um modelo que figurava como universalista e redistributivo na Carta Magna demandava o desmonte das estruturas que reproduziam e aumentavam as desigualdades. Esse desmantelamento estrutural, por sua vez, dependia da introdução de medidas redistributivas eficientes e de uma revisão conceitual e cultural profunda, a fim de evitar que, por trás do dito *universalismo*, operassem os mesmos mecanismos reprodutores da desigualdade – ponto até o qual não logramos alcançar.<sup>145</sup>

Isso porque, contam Silva, Yazbek e Giovanni, o processo de ampliação de direitos sociais rumo à universalização, construído no avanço da democratização do país, foi interrompido nos anos 1990 pela implantação e priorização, pelo Poder Executivo, de um projeto de desenvolvimento econômico e, no âmbito legislativo, pela reação das elites conservadoras no Congresso Nacional - o que impediu ou, ao menos, atrasou, a regulamentação dos direitos sociais previstos pela

---

<sup>142</sup> Sobre o alargamento da noção de cidadania, Maria Ozanira da Silva explica que a instituição da Seguridade Social compondo-se da Política de Saúde, da Previdência Social e da Política de Assistência Social, permitiu que a Assistência passasse a ser considerada uma política de direito, o que rompeu com a “cultura do favor”, fazendo de todos cidadãos brasileiros, mesmo os excluídos do mercado de trabalho (SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007).

<sup>143</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 28.

<sup>144</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

<sup>145</sup> *Ibid.*

Constituição<sup>146</sup><sup>147</sup>. A crença que predominava na época era a de que os efeitos do crescimento econômico resolveriam de forma automática o problema da pobreza e da desigualdade.

Esse período de 1987 a 1992 é chamado por Eduardo Fagnani de “contra-reforma conservadora”, e possui, dentro as suas principais manifestações:

(a) ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal; (b) esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores (com destaque para a reforma agrária e as políticas urbanas), gerando descontinuidades e paralisia decisória; (c) “desmonte” orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a promulgação da nova Carta constitucional; (d) oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista tanto em sua fase constituinte, quanto na regulamentação complementar entre outubro de 1988 e março de 1990.<sup>148</sup>

É claro que o nosso sistema de proteção foi fortalecido e ampliado com as então novas balizas constitucionais, principalmente pela afirmação dos direitos sociais,<sup>149</sup> e, mais especificamente, sobretudo pela transformação da saúde em um bem público incondicional e pela adição do pilar da assistência social.<sup>150</sup> No campo dos “mínimos sociais”<sup>151</sup>, a Constituição também representou um avanço, ao elevar os benefícios mínimos da Previdência Social e ao instituir a Renda Mensal Vitalícia (depois extinta em 1995 pelo mesmo Decreto que regulamentou o Benefício de Prestação Continuada).<sup>152</sup>

<sup>146</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p.29.

<sup>147</sup> Sobre essa mobilização, Eduardo Fagnani esclarece: “O arsenal de manobras empregadas para esse fim contempla o descumprimento das regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas, pelo veto parcial, a dispositivos essenciais. Concomitantemente, o governo formulava uma nova agenda de reformas constitucionais.” (FAGNANI, Eduardo, Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92, **Economia e Sociedade**, v. 6, n. 1, p. 183–238, 1997).

<sup>148</sup> FAGNANI, Eduardo, Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92, **Economia e Sociedade**, v. 6, n. 1, p. 183–238, 1997.

<sup>149</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

<sup>150</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

<sup>151</sup> Consoante o esclarecimento de Silva, Yazbek e Giovanni, o conceito de “mínimos sociais” é utilizado pela LOAS em seu artigo primeiro, como parâmetro para a Política de Seguridade Social não contributiva; contudo, a definição exata de “mínimos sociais” vem sendo objeto de debate na doutrina. (SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 40 e nota de rodapé).

<sup>152</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 38.

O período de “contra-reforma”, representado pelo governo de Fernando Collor e seu foco quase que total no combate ao crescimento inflacionário descontrolado, terminou em 1992 com seu impeachment. A partir de 1992, a temática da fome da pobreza entrou de vez na agenda pública brasileira, fazendo parte do governo de Itamar Franco (1992-1995), sucessor de Fernando Collor. O Presidente apresentou, em 1993, um “Plano de Combate à Fome e à Miséria” (PCFM), o qual foi posteriormente substituído pelo Programa Comunidade Solidária no governo de Fernando Henrique Cardoso,<sup>153</sup> que era ministro da Fazenda do governo anterior.

Em 1994, iniciava-se o processo de estabilização da moeda por meio do Plano Real, com a já em curso retomada do crescimento econômico. Foi nesse contexto, preocupado principalmente em dar continuidade à estabilização da economia,<sup>154</sup> que Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, iniciou seu primeiro mandato. Em documento intitulado “Uma estratégia de desenvolvimento social”<sup>155</sup>, publicado em março de 1996, FHC sistematizou as diretrizes básicas de seu governo para a área social e apresentou suas principais políticas e programas, que foram constituídas em três eixos,<sup>156</sup> sendo um deles o eixo de enfrentamento à pobreza.

Em seus objetivos, no documento, o governo afirma seu empenho em “melhorar a distribuição de renda”<sup>157</sup>, mas não de forma direta, já que, em outro capítulo, salienta a impossibilidade de esse problema ser enfrentado “apenas por meio de políticas específicas voltadas para promover a distribuição direta da renda”, devendo se fazer por meio “do sentido do conjunto das políticas de governo”, mencionando, em seguida, a importância do crescimento econômico para a geração de renda e emprego e para a queda da inflação.<sup>158</sup> Isto é, fica claro que o crescimento econômico era condição necessária para o sucesso do programa social do governo,

---

<sup>153</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 101-103.

<sup>154</sup> *Ibid.* p. 103.

<sup>155</sup> BRASIL, Presidência da República. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>156</sup> Os outros dois eixos consistiam nos “serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública” e nos “programas básicos”. (DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003).

<sup>157</sup> BRASIL, Presidência da República. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1996. p. 18. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>158</sup> BRASIL, Presidência da República. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1996. p. 49-50. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em: 06 mar. 2021.

em razão da sua potencial capacidade de gerar empregos e melhorar a renda da população.<sup>159</sup> Vê-se, assim, que não estava nos planos iniciais do governo de Fernando Henrique Cardoso a implementação de programas de transferência direta de renda.

Uma das principais apostas do primeiro mandato do ex-presidente, no que diz respeito ao combate à pobreza, foi o fortalecimento e ampliação do Programa Comunidade Solidária, já citado, dando apoio especialmente às iniciativas voltadas para promover a “solidariedade comunitária e para experimentar soluções inovadoras”<sup>160</sup>, programa criado pelo Decreto nº 1.366/1995 e concebido, pelo governo FHC, como

um novo mecanismo de coordenação das políticas, de articulação entre os diferentes níveis de governo, de focalização dos programas pertinentes em áreas e populações necessitadas, de incentivo a novas formas de parceria entre os governos (União, Estados e Municípios) e as diversas organizações da sociedade civil na área de combate à fome a miséria e de encaminhamento de situações agudas de carência e de calamidade pública”.<sup>161</sup>

O Programa Comunidade Solidária limitava-se a ações emergenciais, não apontando diretrizes que permitissem uma intervenção mais ampla capaz de alterar o cenário vigente na época, considerando que se apoiava principalmente na transferência para a sociedade civil da responsabilidade estatal no que tange às políticas sociais, utilizando a “solidariedade” como meio na tentativa de uma “refilantropização” da assistência social.<sup>162</sup> No mesmo sentido, afirmam Silva, Yazbek e Giovanni, que o Programa Comunidade Solidária era marcado pela

focalização conservadora que se orientava pela concentração do combate à pobreza apenas em alguns municípios brasileiros, considerados os mais miseráveis, e pelo alijamento do movimento social, embora seja conclamada a participação da sociedade civil na luta contra a pobreza.<sup>163</sup>

Em seu segundo mandato (1999-2003), apesar de Fernando Henrique Cardoso ter seguido em grande medida a mesma linha do primeiro no que se refere à política

<sup>159</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

<sup>160</sup> BRASIL, Presidência da República. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1996. p. 104. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em: 06 mar. 2021.

<sup>161</sup> BRASIL, Presidência da República. “Uma estratégia de desenvolvimento social”. Brasília, 1996. p. 104

<sup>162</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 59.

<sup>163</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 103.

social em geral, no campo da política de combate à pobreza foi dada maior importância aos programas de transferência de renda para famílias pobres.<sup>164</sup> Constatou, inclusive, no programa eleitoral de 1998, a menção à função desse tipo de programa na “melhoria da equidade e no enfrentamento das situações de necessidade e de risco”.<sup>165</sup>

Com a maior autonomia dos estados e municípios, estes últimos os maiores beneficiários da nova repartição de receitas e descentralização fiscal promovidas pela Constituição de 1988<sup>166</sup>, espalharam-se pelo país diversos programas municipais (e alguns estaduais) de renda mínima, inspirados, grande parte, pelo PGRM (de 1991 e de autoria de Eduardo Suplicy, detalhado no tópico anterior). Os programas municipais, num geral, absorveram as críticas feitas ao PGRM e diferenciaram-se dele pela incorporação de dois elementos: (a) tornaram a família a unidade beneficiária (e não o indivíduo) e (b) associaram o benefício com a política de educação.<sup>167</sup>

Nesse contexto, os projetos pioneiros foram o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, apresentado em 1994 pelo prefeito de Campinas (SP) José Roberto Magalhães Teixeira, e o Programa Bolsa Escola, proposto pelo governador do Distrito Federal Cristóvão Buarque, em 1995, em Brasília.<sup>168</sup> Ambos os programas se destinavam a famílias que percebiam renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo e que possuíam crianças na composição familiar, e condicionavam o recebimento do benefício ao comparecimento das mesmas à escola.<sup>169</sup>

As experiências positivas de Campinas e Brasília logo espalharam-se pelo Brasil inteiro e, em decorrência disso, além do surgimento de inúmeros outros programas subnacionais, foram apresentados novos projetos de lei no Congresso Nacional,<sup>170</sup> como expressão da pressão da sociedade por medidas de enfrentamento

---

<sup>164</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa. 2002, 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2002. p. 118.

<sup>167</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 57.

<sup>168</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 89-90.

<sup>169</sup> *Ibid.* p. 89-90.

<sup>170</sup> *Ibid.* p. 91.

à pobreza. Nesse momento, a política de renda mínima transcendeu o status de mera utopia e alcançou o de uma alternativa concreta e possível de política social.<sup>171</sup>

Em investigação sobre a disseminação de políticas públicas e os fatores que determinam esse processo, Marta Farah<sup>172</sup> concluiu que a natureza do problema enfrentado pela política é relevante para analisar seu potencial de disseminação, e citou como exemplo o Programa Bolsa Escola implementado simultaneamente, de forma inovadora, em Brasília (DF) e Campinas (SP), como iniciativa de dois partidos políticos diferentes (PT e PSDB). A natureza comum do problema a ser enfrentado – a carência básica que existe em quase todos os municípios brasileiros – demonstra o potencial de disseminação desse tipo de política, conforme a autora – disseminação que, de fato, ocorreu. Sobre o modo como se deu essa multiplicação, Marta Farah aponta:

Num primeiro momento, a disseminação se deu de forma horizontal, de município para município e por meio de redes, constituídas por partidos políticos, servidores públicos, comunidades profissionais e movimentos sociais ligados aos setores de educação e de saúde. Num segundo momento, o governo federal transformou essas inovações em programas nacionais, implementados e geridos no nível municipal, o que fortaleceu o processo de disseminação.<sup>173</sup>

Acerca desse segundo momento, num cenário de multiplicação dessas experiências por dezenas de governos subnacionais, em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.533/1997, autorizando o governo federal a apoiar financeiramente – na proporção de 50% dos gastos – os municípios que instituíssem “programas de renda mínimas associados a ações socioeducativas”.<sup>174</sup> Foi assim que o Governo Federal passou a celebrar convênios com os municípios que possuíam programas próprios, financiando-os em 50%. Contudo, a lei dispunha que esse financiamento iniciaria pelos municípios mais pobres.

Já em 2001, foi aprovada a Lei nº 10.219/2001<sup>175</sup>, que substituiu o programa anterior criando o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - "Bolsa Escola", e completou o ambiente institucional ao ampliar a cobertura dos recursos da

<sup>171</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 103.

<sup>172</sup> FARAH, Marta Ferreira Santos, *Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local, Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 107–126, 2008.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> BRASIL, Lei nº 9.533 de 10 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9533.htm) Acesso em: 08 mar 2021.

<sup>175</sup> BRASIL, Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10219.htm). Acesso em: 08 mar. 2021.



União abrangendo todos os municípios (não fazendo distinção dos mais pobres), e responsabilizando-se pelos custos dos programas de forma integral (e não mais em 50%).<sup>176</sup> Ressalta-se a diferença em relação ao programa anterior, que era direcionado aos municípios que apresentassem renda tributária e familiar *per capita* inferior à média do respectivo estado: o Bolsa Escola, neste momento, torna-se um programa *universal* - todos os municípios brasileiros poderiam ser incluídos.<sup>177</sup>

Os municípios ainda ficavam responsáveis pela administração dos programas, enquanto a União transferiria o pagamento diretamente às famílias beneficiárias por meio de um cartão magnético<sup>178</sup>, pagamento cuja fonte de financiamento era o Fundo de Combate à Pobreza. Esses primeiros programas federais – representados pelas Leis nº 9.533 e nº 10.219 - são considerados o reconhecimento da necessidade de generalização dos programas de transferência de renda, bem como da constatação da fragilidade municipal em dar continuidade à ampliação do atendimento.<sup>179</sup>

O Fundo de Combate à Pobreza, por sua vez, foi criado em 2001 por meio de Emenda Constitucional, e tinha como fonte de recursos, até 2002, um percentual da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF (0,08% da alíquota de 0,38%).<sup>180</sup> Esse fundo multiplicou por dez a quantidade de recursos federais disponíveis para a implementação do Bolsa Escola então vigente na época,<sup>181</sup> e passou a ser a principal fonte de financiamento dos programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento básico.<sup>182</sup>

O PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) foi instituído em 1996, sendo uma das primeiras iniciativas federais desse tipo, ainda sob o nome de “Vale

---

<sup>176</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 20.

<sup>177</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 122.

<sup>178</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo, **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**, 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 92.

<sup>179</sup> LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa. 2002, 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2002. p. 118.

<sup>180</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

<sup>181</sup> LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa. 2002, 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2002. p. 118.

<sup>182</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

Cidadania”, mas teve sua expansão para todo o país apenas entre 2001 e 2002.<sup>183</sup> O Programa, com o objetivo de proteger crianças de adolescentes contra qualquer forma de trabalho, consistia em uma complementação de renda mensal a famílias de baixa renda, com crianças de 7 a 15 anos de idade em sua composição, exigindo como contrapartida a permanência das crianças na escola ou nas atividades socioeducativas oferecidas.<sup>184</sup>

Em 2001, foi instituído o Bolsa Alimentação, cujo nome original era Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde, por meio do Decreto nº 3.934/2001, que tinha o objetivo de reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias de baixa renda.<sup>185</sup> Implementado pelo Ministério da Saúde, o Programa consistia na transferência de um benefício “às gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses, em risco nutricional” pertencentes a famílias de baixa renda, mediante o uso de cartão magnético emitido para cada família.<sup>186</sup>

Foi nesse contexto que, no final do segundo mandato de FHC, configurou-se uma “Rede Social Brasileira de Proteção Social”, quando já havia, no âmbito federal, diversos programas de transferência de renda vigentes. A Rede compreendia treze programas<sup>187</sup> e, segundo Sônia Draibe,<sup>188</sup> foi concebida como “um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinada a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social”, e apoiou-se na implantação (ainda em fase inicial) do Cadastro Único. Segundo Sônia Draibe, a Rede Social não chegou a ser implementada como tal, mas foi mencionada no orçamento do ano de 2002 (houve indicação da Rede e de seus programas, e a previsão de um gasto de cerca de 3% do PIB) e seu surgimento na política brasileira como alternativa de combate à pobreza “produziu inflexões e rupturas importantes”, podendo ter tido influência em políticas posteriores.

---

<sup>183</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 111.

<sup>184</sup> *Ibid.* p. 113.

<sup>185</sup> *Ibid.* p. 126.

<sup>186</sup> BRASIL, Decreto nº 3.934 de 20 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3934htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm.htm). Acesso em: 10 mar 2021.

<sup>187</sup> “Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa do Agente Jovem, Bolsa-Qualificação, Benefício Mensal – Idoso, Benefício Mensal – Portadores de Deficiência, Renda Mensal Vitalícia, Bolsa-Renda, Auxílio-gás, Aposentadorias Rurais, Abono Salarial PIS/Pasep (CEF), Seguro-desemprego” (DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003).

<sup>188</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

É que, como se vê, antes da Rede, num primeiro momento, houve a introdução de programas redistributivos e focalizados no interior dos próprios programas universais, e isso fica claro em razão do vínculo dos programas com as próprias áreas a que se pretendia que eles tivessem impacto – o Bolsa Escola, implementado pelo Ministério da Educação, o Bolsa Alimentação, implementado pelo Ministério da Saúde, por exemplo, e assim por diante. Resta evidente, assim, segundo Sônia Draibe, que a pretensão do governo era de que “as instituições, as redes e as culturas próprias de cada área fossem mobilizadas de modo que a transferência monetária não substituísse a provisão dos serviços nem se afastasse deles”.<sup>189</sup> A Rede Social, contudo, rompia com essa lógica, parecendo reduzir-se a um programa de subsídio monetário “e mais nada”, aproximando-se dos programas de transferência de renda tradicionais.<sup>190</sup>

Nesse momento, alguns dos programas de iniciativa do governo federal estavam sendo expandidos, com destaque para o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que alcançaram a maioria dos municípios brasileiros,<sup>191</sup> e outros estavam sendo criados. Importante papel nesse processo teve o Cadastro Único (CadÚnico), o qual teve sua implantação iniciada em 2001, tendo sido criado pelo Decreto nº 3.877/2001 e posteriormente disciplinado pelo Decreto nº 6.135/2007.

Hoje, o CadÚnico é “um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população”,<sup>192</sup> funcionando como verdadeira porta de entrada para que a população acesse políticas públicas. Trata-se de um registro no qual consta informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda de todo país, o que, além de diminuir os custos administrativos, por ser utilizado por vários programas governamentais ao mesmo tempo, facilita a identificação de cidadãos em extrema pobreza, permitindo ao governo que conheça cada uma das famílias cadastradas e identifique as suas carências.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>192</sup> BRASIL, Governo Federal. Ministério da Cidadania. Cadastro Único: o que é e para que serve. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 09 mar 2021.

<sup>193</sup> AMARAL, Aline Diniz. O papel do cadastro único no plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 97-128.

Importante menção há de se fazer também ao, já citado, Benefício de Prestação Continuada (BPC), tamanha sua importância e abrangência nacional. Previsto na Constituição, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 1.744/1995, o BPC, apesar de prever avaliação a ser realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que atesta as limitações físicas dos beneficiários em caso de deficiência, segue sendo um importante benefício de caráter não contributivo.<sup>194</sup> Por meio dele, se garante um salário mínimo por mês ao idoso (idade igual ou superior a 65 anos) ou à pessoa com deficiência que possui condição capaz de lhe causar algum tipo de impedimento, e, ainda, é preciso ter renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo.<sup>195</sup>

Esse limite de um quarto do salário mínimo do BPC foi objeto da Lei nº 13.981/2020, que buscou alterá-lo para meio salário mínimo, lei que foi aprovada e publicada após derrubada do veto presidencial. Contudo, em 06/04/2020, o Ministro Gilmar Mendes, examinando a liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 662, ajuizada pela Advocacia-Geral da União (AGU), suspendeu a eficácia da alteração em razão da ausência de indicação de fonte de custeio.<sup>196</sup> Sobreveio a Lei nº 13.982/2020, que restabeleceu o critério de elegibilidade para um quarto do salário mínimo *per capita* até o final de 2020, e, por meio de Medida Provisória (MP nº 1.023) publicada em 31 de dezembro 2020, os critérios de elegibilidade do BPC foram mantidos os mesmos para 2021.<sup>197</sup>

Voltando ao início do século XXI, portanto, entre 2002 e 2003 estavam em vigor vários programas nacionais de transferência de renda, tendência influenciada pelos resultados positivos dos programas municipais, o que se seguiu de uma guinada na

---

<sup>194</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 78.

<sup>195</sup> BRASIL, Governo Federal. Ministério da Cidadania. Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em: 09 mar 2021.

<sup>196</sup> “Suspensa ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por ausência de fonte de custeio”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Notícias STF, 06 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440865&caixaBusca=N>. Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>197</sup> “Medida provisória mantém critério do BPC em um quarto de salário mínimo”. Senado Notícias, Agência Senado, 04 jan. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/04/medida-provisoria-mantem-criterio-do-bpc-em-um-quarto-de-salario-minimo>. Acesso em: 28 mar. 2021.

direção da unificação dessas políticas com a Rede de Proteção Social. Entretanto, há quem defenda que, na verdade, o cenário era de caos, dados os problemas de coordenação entre os diversos programas comandados por ministérios e por entes federativos diferentes.<sup>198</sup>

Com a posse do Presidente Lula, em 2003, houve uma priorização do enfrentamento à fome e à pobreza no país, especialmente com o lançamento da estratégia Fome Zero, que apontou para o rumo da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional,<sup>199</sup> prevendo a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil.<sup>200</sup> Com a ampliação do público atendido pelos programas federais, em razão do aumento significativo dos recursos a eles destinados, os programas de transferência de renda assumiam cada vez mais a centralidade no enfrentamento à pobreza.<sup>201</sup> Ainda em 2003, o Ministério da Segurança Alimentar foi fundido com o Ministério da Assistência Social, sendo criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O Governo Federal instituiu, em fevereiro de 2003, por meio da MP n°108 (depois convertida na Lei n° 10.689 de 2003) o “Cartão Alimentação” (Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA), que visava garantir recursos financeiros ou acesso a alimentos em espécie a famílias em situação de insegurança alimentar, por meio da transferência de R\$50,00 por família de renda *per capita* de até meio salário mínimo.<sup>202</sup> Com a adição do Cartão Alimentação ao rol já extenso de programas federais de transferência de renda ofertados, o governo viu-se com problemas em sua gestão, tomando a iniciativa de criar uma secretaria executiva encarregada de organizar e estudar a unificação do maior número possível de benefícios – unificação que viria a se tornar o Bolsa Família.<sup>203</sup>

---

<sup>198</sup> SOARES, Sergej; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **IPEA**, p. 41, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf).

<sup>199</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>200</sup> BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>201</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

<sup>202</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 134.

<sup>203</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 70.

Antes de entrar nos detalhes do Programa, o que será feito no tópico seguinte, importante pormenorizar o que levou à unificação dos programas de transferência de renda então vigentes no Brasil. Durante a transição dos governos, a equipe do governo Lula elaborou um relatório em que vários problemas foram diagnosticados, dentre os quais: a existência de programas concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e seu público-alvo; falta de uma estratégia a fim de garantir a autonomia das famílias após o desligamento dos programas, isto é, ausência de vinculação com outros projetos e ações emancipatórias; orçamento alocado insuficiente; falta de comunicação entre os diferentes ministérios responsáveis pelos programas, gerando tratamento diferenciado, inclusive no valor dos benefícios, às famílias; ausência de uma coordenação geral, o que gerava desperdício de recursos e uma consequente limitação da eficácia dos programas; problemas no Cadastro Único.<sup>204</sup>

A coexistência dos quatro principais programas da época (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), ligados a quatro ministérios diferentes e destinados a um público muito semelhante, gerou complexidade desnecessária, em razão da utilização de quatro registros administrativos e quatro regras de elegibilidade diferentes; e ineficiência, em razão da superposição do público-alvo, o que prejudicava a boa focalização dos benefícios.<sup>205</sup> Assim, sob o pretexto de racionalizar e simplificar o sistema, tornando-o mais eficiente, o que levaria, sobretudo, à elevação do valor dos benefícios e a uma melhor focalização no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil,<sup>206</sup> foi proposta a unificação dos programas então vigentes.

Inicialmente, a proposta de unificação compreendia quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, e depois houve a incorporação do PETI. Mais do que a unificação dos quatro programas, o Bolsa Família buscou unificar e alinhar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um só programa de transferência direta de renda, por meio da realização de convênios com os entes subnacionais.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 146.

<sup>205</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>206</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>207</sup> BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

Como se vê, o governo Lula procurou expandir e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC, implantando outras medidas e dando ênfase às políticas focalizadas, ampliando-se consideravelmente o volume de recursos destinados a elas.<sup>208</sup> O Programa Bolsa Família, assim, representou a “revolução gerencial”, vez que a revolução conceitual já estava completa:<sup>209</sup> concluiu um processo de alteração profunda do sistema de proteção social do Brasil, antes profundamente marcado por sua natureza contributiva,<sup>210</sup> sendo hoje o maior programa destinado ao combate à pobreza e à desigualdade do país<sup>211</sup> e do mundo<sup>212</sup> (se considerado o número absoluto de pessoas assistidas), o que demonstra, assim, a relevância de se penetrar em seus detalhes.

### 3.2.2 O Programa Bolsa Família

Criado em 2003 por meio da Medida Provisória n° 132/2003 (publicada em 20 de outubro de 2003), depois transformada na Lei n° 10.836/2004 (publicada em 9 de janeiro de 2004), o Bolsa Família possui, em sua configuração atual, três eixos principais: a) complemento de renda; b) acesso a direitos universais, por meio do cumprimento das condicionalidades; e c) articulação com outras ações.<sup>213</sup> Sua gestão é descentralizada, isto é, todos os entes federativos possuem papéis na execução do Programa e, em nível federal, o Bolsa Família é, hoje, vinculado ao Ministério da Cidadania.

O Programa adotou duas linhas de elegibilidade – de pobreza e de extrema pobreza -, atendendo qualquer família que viva em situação de extrema pobreza (com renda *per capita* de até R\$89,00) e famílias que vivam em situação de pobreza (com renda *per capita* de R\$89,01 até R\$ 178,00), desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição. Em relação à definição desses valores referenciais que caracterizam (ou não) situações de pobreza e extrema

<sup>208</sup> BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>209</sup> SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **IPEA**, p. 41, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf).

<sup>210</sup> Falcão, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. O EIXO DE GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014 p. 237-260.

<sup>211</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 60

<sup>212</sup> BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>213</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 28 fev. 2021.

pobreza, a Lei que instituiu o Bolsa Família previu a possibilidade de majoração desses valores, “em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema”.<sup>214</sup> Originalmente, em 2004, os valores de referência eram de R\$50,00 e R\$100,00, para extrema pobreza e pobreza, respectivamente.<sup>215</sup>

Desde a criação do programa, os critérios de concessão e de cálculo do valor do benefício foram alterados algumas vezes. Atualmente, conforme informações do site do Ministério da Cidadania,<sup>216</sup> o valor que cada unidade familiar recebe a título de transferência de renda depende de vários fatores, como o número de integrantes e suas idades, e a renda por pessoa da família. O valor total a ser transferido é a soma de vários benefícios que fazem parte do Programa: há um Benefício Básico de R\$89,00, pago apenas a famílias extremamente pobres, quatro Benefícios Variáveis, concedidos em número máximo de cinco por família e pagos a famílias pobres e extremamente pobres, e um Benefício Para Superação da Extrema Pobreza, que também é variável, pago a famílias que permanecem abaixo da linha da extrema pobreza mesmo após o recebimento do Bolsa Família.

Dentre os Benefícios Variáveis estão: o Benefício Vinculado à Criança ou ao Adolescente, pago a famílias que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos em sua composição, no valor de R\$41,00, exigida frequência escolar de 85% da criança/adolescente e a correta vacinação de crianças menores de 7 anos, bem como o acompanhamento de seu crescimento e desenvolvimento junto à Unidade de Saúde; o Benefício Vinculado à Gestante, pago a famílias que tenham grávidas em sua composição, no valor de R\$41,00, exigindo-se a realização do pré-natal e o acompanhamento da gravidez pela Unidade de Saúde (consiste em nove parcelas mensais); o Benefício Vinculado à Nutriz, pago a famílias que tenham crianças de 0 a 6 meses em sua composição, no valor de R\$41,00, exigindo-se o cadastramento da criança no CadÚnico até o sexto mês de vida (consistem em seus parcelas mensais); e o Benefício Vinculado ao Adolescente, pago a famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos em sua composição, no valor de R\$48,00, exigindo-se frequência escolar

---

<sup>214</sup> BRASIL, Lei nº 10.836 de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>215</sup> GUERREIRO, Rafael; SOARES, Osorio e Sergei S. D. O BRASIL SEM MISÉRIA E AS MUDANÇAS NO DESENHO DO BOLSA FAMÍLIA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 747-762.

<sup>216</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 28 fev. 2021.



de 75% do jovem. Esse último benefício, diferente dos três primeiros, é concedido em número máximo de dois por família.

Para os casos em que a família segue abaixo da linha da extrema pobreza mesmo após a concessão do benefício, houve, em 2012, a introdução no Programa do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSEP) por meio da Lei nº 12.722/2012, vigente até hoje. A medida decorreu da integração do Bolsa Família ao Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, cujo principal objetivo era a superação da extrema pobreza. Assim, para isso, o entendimento era de que o aumento da renda das famílias com o recebimento do benefício do Programa devia ser suficiente para colocá-las acima da linha da extrema pobreza; caso isso não acontecesse, a família teria direito ao recebimento de outro benefício, no valor na diferença entre a renda familiar mais a renda dos benefícios do Bolsa Família e a linha – o valor do benefício é variável de família para família, portanto, o que representou grande inovação já que até então o Programa trabalhava exclusivamente com valores fixos.<sup>217</sup>

Com esse benefício, houve finalmente a cobertura do hiato entre a renda familiar e a linha de extrema pobreza, fazendo com que, idealmente, nenhuma família ficasse com renda abaixo do parâmetro considerado como extrema pobreza pelo Cadastro Único.<sup>218</sup> Como era de se esperar, em razão do aperfeiçoamento do Programa e da instituição de novos benefícios, como o BSEP, o valor médio das transferências aumentou progressivamente ao longo do tempo - consoante dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o valor médio transferido passou de R\$107,00 em 2005 para R\$178,00 em 2015.<sup>219</sup>

Sobre os mecanismos de focalização utilizados pelo Programa Bolsa Família, isto é, os meios escolhidos para selecionar as famílias beneficiárias, que acabam por determinar a concessão ou a não concessão do benefício, Pedro H. G. Ferreira de Souza e seus colaboradores explicam que são empregados quatro filtros:

Primeiro, as famílias declaram sua renda ao preencher ou atualizar suas informações cadastrais. Depois, as rendas autodeclaradas são verificadas por batimentos com diversos outros registros administrativos do governo federal: nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da

---

<sup>217</sup> Falcão, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. O EIXO DE GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 237-260.

<sup>218</sup> GUERREIRO, Rafael; SOARES, Osorio e Sergei S. D. O BRASIL SEM MISÉRIA E AS MUDANÇAS NO DESENHO DO BOLSA FAMÍLIA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 747-762.

<sup>219</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

concessão. Em seguida, a concessão do benefício está subordinada a cotas municipais, isto é, estimativas do número de famílias pobres em cada município. Uma vez que a cota de um município é atingida, as concessões tornam-se menos frequentes, o que gera pressão sobre a gestão municipal para que melhore sua focalização (Barros et al., 2008). Finalmente, há publicidade do nome dos beneficiários tanto nas unidades locais de atendimento da assistência social quanto pela internet, por meio do Portal da Transparência.<sup>220</sup>

Ainda sobre os mecanismos de focalização, tem-se que as linhas de elegibilidade (pobreza e extrema pobreza) são um critério para o ingresso dos beneficiários, mas não para a sua permanência do Programa. Isso porque as famílias podem permanecer recebendo a transferência por até dois anos contados da data de atualização do seu cadastro, mesmo que a sua renda aumente e ultrapasse os valores estipulados pelas linhas – até o limite de meio salário mínimo por pessoa.<sup>221</sup> Somente após o decurso desse período a família fica sujeita ao cancelamento do seu benefício.

Essa é a chamada “Regra de Permanência”, criada em 2010 a fim de reduzir os efeitos do problema da volatilidade da renda dos beneficiários. Essa instabilidade da renda é muito comum e faz as famílias transitarem rapidamente entre as situações pobreza e extrema pobreza, o que decorre principalmente da sua inserção usualmente sazonal, instável ou informal no mercado do trabalho.<sup>222</sup> Nesse cenário, a regra atua como uma verdadeira “ponte” para que as famílias optem por melhorar suas condições de vida caso tenham oportunidade para isso, enfrentando menos riscos já que dispõem da segurança de possuírem uma renda mínima previsível por um período de tempo considerável.<sup>223</sup> Corroborando a sua relevância, Pedro H. G. Ferreira Souza e seus colaboradores apontam que, sem a regra, “o custo de qualquer engajamento no mercado formal seria a perda imediata do benefício, o que estimularia os indivíduos a só aceitar ofertas com garantias maiores de estabilidade, algo pouco provável de acontecer entre os estratos mais pobres”.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>221</sup> BRASIL, Portaria GM/MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/doc/portarias/2010/Portaria\\_no\\_617-de\\_11\\_de\\_agosto\\_de\\_2010.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2010/Portaria_no_617-de_11_de_agosto_de_2010.pdf). Acesso em 07 abr. 2021.

<sup>222</sup> Falcão, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. A LINHA DE EXTREMA POBREZA E O PÚBLICO-ALVO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 67- 96.

<sup>223</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>224</sup> *Ibid.*

Seguindo na linha do oferecimento de maior segurança às famílias, desde 2011 existe a regra do “Retorno Garantido”, que permite às famílias que se desligaram voluntariamente do programa, retornar imediatamente a ele, caso preencham os requisitos dentro de até 36 meses.<sup>225</sup> Isso permite que as famílias possam sair do programa – por aproveitarem alguma oportunidade para melhorar de vida, por exemplo, deixando de cumprir os critérios de elegibilidade – e, caso voltem à situação de pobreza ou extrema pobreza, não precisem passar pelo ciclo normal de avaliação para a concessão do benefício (o que demoraria mais).

Como se viu, para que possam receber a quantia prevista, o Bolsa Família exige que as famílias se comportem de maneira pré-determinada<sup>226</sup> – daí as suas condicionalidades. Na página inicial do Programa no site do Ministério da Cidadania, na qual há a explicação sobre “o que é” o Programa Bolsa Família, há um aviso em destaque informando que “as condicionalidades não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza”.<sup>227</sup> A ideia enunciada é que as condicionalidades funcionem como um estímulo ao acesso dos mais pobres aos serviços básicos de educação e saúde, a fim de que isso contribua para a ruptura do ciclo de pobreza entre as gerações. De outro lado, as condicionalidades são concebidas, também, como compromissos assumidos pelo Poder Público visando a garantia do direito dos mais pobres a esses serviços.<sup>228</sup>

Em relação ao descumprimento das condicionalidades, consoante informações disponibilizadas no site do Ministério da Cidadania<sup>229</sup>, caso seja identificada alguma situação (estudantes com baixa frequência escolar, crianças com calendário de vacinação desatualizado ou ausência de realização de pré-natal por gestante), são aplicados alguns efeitos. Esses efeitos são gradativos (é considerado o intervalo de seis meses para a progressão de um efeito para o seguinte) e variam conforme o

---

<sup>225</sup> PAIVA, Luis Henrique et. al. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A LUTA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 365-384.

<sup>226</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 36.

<sup>227</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 28 fev. 2021.

<sup>228</sup> PAIVA, Luis Henrique et. al. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A LUTA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 365-384.

<sup>229</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 28 fev. 2021.

histórico de descumprimento da família: advertência, bloqueio do benefício por um mês (benefício que pode ser retirado no mês seguinte junto com a próxima parcela), suspensão do benefício por dois meses e cancelamento da participação no Programa.

A regra para o cancelamento do benefício, que antes podia ocorrer sem que os motivos do descumprimento das condicionalidades fossem identificados, foi modificada em 2012: o cancelamento só pode ocorrer se a família com o benefício suspenso for acompanhada pela assistência social e se, decorridos 12 meses do início desse acompanhamento, as condicionalidades continuarem a ser descumpridas.<sup>230</sup> Essa alteração reforça o pressuposto adotado pelo Programa de que as famílias que reiteradamente descumprem as condicionalidades podem estar vivendo uma situação de grave vulnerabilidade e devem receber atenção prioritária do Poder Público. Com essa alteração, houve a queda de cancelamento do benefício por descumprimento de condicionalidades de 17 573 em maio de 2012 para apenas 241 em maio de 2014.<sup>231</sup>

Assim, no que se refere ao papel da Assistência Social junto ao Bolsa Família, embora não haja uma condicionalidade vinculada a essa área (como há à área da saúde e da educação), é de competência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizar o trabalho social com as famílias que descumprem as condicionalidades do Programa, o que envolve a elaboração de estratégias de atendimento e acompanhamento das famílias nessa situação, visando à superação de suas vulnerabilidades e à realização de ações específicas junto às famílias.<sup>232</sup> Deste modo, o SUAS e o Bolsa Família protagonizam verdadeira parceria no enfrentamento à pobreza, na medida em que o primeiro foi fundamental ao oferecer um ambiente institucional para a implementação do CadÚnico em nível local e ao representar uma interface direta com as famílias beneficiárias (por meio especialmente dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS). Ao mesmo tempo, o PBF deu grande visibilidade ao SUAS entre o público vulnerável, e favoreceu a gestão do sistema perante as três esferas de governo.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> PAIVA, Luis Henrique et. al. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A LUTA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 365-384.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Ministério da Cidadania, p. 11. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/Acompanhamento\\_condicionalidades.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf) Acesso em: 16 mar 2021.

<sup>233</sup> JACCOUD, Luciana. APRENDIZADOS RECENTES NO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 635-654.

Por fim, em relação à sua cobertura e expansão, verifica-se que em seus primeiros anos o Programa expandiu-se rapidamente. Conforme dados do registro administrativo do Governo, o número de famílias beneficiárias saltou de 6 milhões em 2004 para 11 milhões em 2006, até chegar a 14 milhões em 2014, patamar que permanece relativamente estável até hoje.<sup>234</sup> O Programa alcançou 14 283 milhões de famílias pobres e extremamente pobres em julho de 2020.<sup>235</sup> Analisando a combinação dos dados entre cobertura e focalização, por meio da qual podemos chegar ao cálculo da porcentagem dos 20% mais pobres da população atendida pelo Programa, estudos mostram que, nos últimos anos, esse número estabilizou-se em 60%.<sup>236</sup> Isso significa dizer que, do um quinto mais pobre da população brasileira, 60% recebe o benefício.

Dado o panorama geral sobre a configuração do Programa Bolsa Família atualmente, procede-se à análise dos seus impactos sobre a taxa de pobreza e de desigualdade, a fim de se examinar sua eficácia. Ainda, considerando que não existem muitos consensos sobre o Programa, a partir da análise de seus impactos realiza-se um apanhado das principais controvérsias apontadas sobre ele.

### 3.2.3 Os impactos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e as controvérsias da focalização

A análise sobre a viabilidade e eficácia de uma política pública passa, indispensavelmente, pelo exame de seus impactos. Leandro Teodoro Ferreira afirma, ao defender que o impacto de uma política é o que justifica sua existência, que ainda que os atores políticos que desenvolvem determinada medida possam ter motivações distintas, “é seu impacto, ou o impacto com ela desejado, que garante o suporte necessário para sua escolha como solução para um conjunto de problemas”.<sup>237</sup> Antes

---

<sup>234</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>235</sup> Bolsa Família alcança 14,283 milhões de famílias em julho. GOVERNO FEDERAL, Notícias, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-alcanca-14-283-milhoes-de-familia-em-julho>.

Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>236</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>237</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 93.

de examinar os dados sobre os impactos das transferências de renda no Brasil, contudo, oportuno apresentar o debate acerca de algumas definições.

O que é e como medir a pobreza? Há algumas abordagens que concebem a pobreza como expressão da insuficiência de renda (pobreza monetária), outras que a consideram como uma insuficiência de acesso a consumo de alimentos (subalimentação ou insegurança alimentar), outras que utilizam a percepção da pobreza vinculada à não satisfação de necessidades básicas - monetárias e não monetárias - dos indivíduos (pobreza multidimensional), outras que combinam linhas de pobreza monetárias e indicadores de privações sociais,<sup>238</sup> e outras que enxergam a pobreza como sendo a privação de “capacidades básicas” humanas.<sup>239</sup> Em suma: as opções de abordagem para definição de “pobreza” são infinitas.

Para Maria Ozanira da Silva, que adota uma abordagem estrutural e concepção multidimensional para explicar o fenômeno da pobreza, é o sistema de produção capitalista, somado à repartição injusta e desigual da renda nacional, o responsável pela fundação de um “processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza”.<sup>240</sup> A autora avança, caracterizando a pobreza como fenômeno estrutural,

complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política. Esse entendimento permite desvelar valores e concepções inspiradoras das políticas públicas de intervenção nas situações de pobreza e as possibilidades de sua redução, superação ou apenas regulação.<sup>241</sup>

Maria Ozanira da Silva<sup>242</sup> sustenta que a pobreza no Brasil tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira, tendo se aprofundado em consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza produzida e dos espaços territoriais, representado pelos latifúndios e pela especulação imobiliária nos meios rural e urbano, respectivamente. Assim, embora este trabalho alinhe-se a uma abordagem estrutural do fenômeno da pobreza, não se pode perder de vista a inserção em um sistema capitalista em que “o mercado se configura como o espaço

---

<sup>238</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino et. al. DIMENSIONAMENTO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL: APRIMORAMENTOS METODOLÓGICOS E NOVAS ESTIMATIVAS. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 763-792.

<sup>239</sup> SEN, Amartya, **Desenvolvimento como Liberdade**, São Paulo: Companhia de Bolso, 2011. E-book.

<sup>240</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> *Ibid.*

natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos” e, por isso, as políticas públicas acabam sendo, muitas vezes, reduzidas a ações residuais ou marginais, compensatórias, “tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema”,<sup>243</sup> amparadas em concepções que medem a pobreza pela renda auferida. Nesse sentido, tendo em vista que o objetivo final deste trabalho envolve a análise da viabilidade e dos impactos de políticas públicas, a própria concepção de pobreza utilizada para tal acaba se confundindo com a sua forma de mensuração – a renda auferida, no caso -, do que não se consegue escapar.

No Brasil, a abordagem utilizada para dimensionar a população em situação de pobreza mais empregada é a síndrome da insuficiência de renda (pobreza monetária), em que, sob uma perspectiva conceitual e metodológica, um indivíduo é considerado pobre se sua renda for menor do que um determinado valor monetário estabelecido normativamente: a linha de pobreza.<sup>244</sup> Por sua vez, essa linha é definida de acordo com o cálculo do custo dos produtos e serviços considerados básicos para a sobrevivência e consumo de um indivíduo, sendo usadas como parâmetro cestas de alimentos de consumo que atendem padrões de consumo calórico mínimo de uma pessoa por dia.<sup>245</sup> Junto a isso, o indicador de pobreza usual e de mais fácil compreensão é a proporção de pobres em relação à população total:<sup>246</sup> afere-se a porcentagem da população que está abaixo dessa linha estabelecida.

Evidente que há outras formas de medir a pobreza – conforme Tiago Falcão e Patrícia Costa, há tantas que a pluralidade de medições é capaz de confundir até o mais interessado dentre os não iniciados no tema<sup>247</sup>-, e que não há uma forma “melhor” do que a outra: cada uma possui suas vantagens e suas limitações. Portanto, a opção por uma delas implica necessariamente uma sucessão de decisões a serem tomadas que, por mais embasadas tecnicamente que sejam, possuem sempre uma dose considerável de juízos de valor,<sup>248</sup> tanto no processo de se estabelecer uma

---

<sup>243</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

<sup>244</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino et. al. DIMENSIONAMENTO DA EXTREMA POBREZA NO BRASIL: APRIMORAMENTOS METODOLÓGICOS E NOVAS ESTIMATIVAS. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 763-792.

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> ROCHA, Sonia, Crescimento, Renda e Pobreza. Como ficam os pobres?, **Instituto Nacional de Altos Estudos**, 2010.

<sup>247</sup> Falcão, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. A LINHA DE EXTREMA POBREZA E O PÚBLICO-ALVO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 67- 96.

<sup>248</sup> *Ibid.*

metodologia quanto no de se definir uma linha oficial de pobreza. Na realidade, cada instituição de pesquisa oficial, por maior e mais respeitada que seja, utiliza uma metodologia diferente, e, na maioria das vezes, há variações até mesmo dentro da instituição, entre seus pesquisadores.<sup>249</sup>

A abordagem unidimensional e absoluta para a definição da linha de pobreza possui as vantagens da simplicidade e da transparência e, em geral, é considerada satisfatória para o fim de refletir a realidade do fenômeno da pobreza, sobretudo em países com grande proporção de população urbana e que funcionam sob grande economia de mercado,<sup>250</sup> como o Brasil. Para além disso, apesar de comprometer a compreensão da complexidade do fenômeno da pobreza, os limites de ordem técnica, metodológica e humana para a mensuração vinculada à adoção de uma concepção multidimensional da pobreza acabam por corroborar a escolha por uma metodologia quantitativa.

São exemplos de linhas de pobreza absolutas tomadas pela nossa legislação a linha de um quarto do salário mínimo *per capita* ao mês adotada pela LOAS, o patamar de meio salário mínimo mensal *per capita* utilizado para inclusão no Cadastro Único e, claro, as linhas de pobreza e de extrema pobreza definidas no Programa Bolsa Família, que são utilizadas tanto para delimitar o patamar de elegibilidade para concessão do benefício, quanto para compor o cálculo do valor do BSEP.<sup>251</sup>

O uso de uma linha de extrema pobreza unidimensional (monetária), dentre outros vários, enfrenta o problema da volatilidade da renda dos mais pobres, mormente considerando que “excluir uma família pobre de uma ação hoje pode significar ter uma família extremamente pobre sem cobertura amanhã”.<sup>252</sup> Ademais, a linha se limita a estabelecer uma baliza abaixo da qual nenhum brasileiro deveria estar, o que, contudo, não significa que os brasileiros localizados acima desse limite monetário não sofram também privações de outras espécies, que também configurariam situação de extrema pobreza caso a pobreza fosse considerada sob um ponto de vista multidimensional.<sup>253</sup>

---

<sup>249</sup> Falcão, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. A LINHA DE EXTREMA POBREZA E O PÚBLICO-ALVO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da, **O Brasil sem Miséria**, Brasília: MDS, 2014. p. 67- 96.

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> *Ibid.*



Acerca do caráter arbitrário inerente à adoção das linhas de pobreza, o qual pode impedir uma família de receber um benefício com grande potencial de melhorar sua qualidade de vida em razão de uma diferença de R\$1,00, reitera Aldaiza Sposati:

Um novo desafio que vem se manifestando é a existência de intervalos de cobertura das políticas sociais. A alternativa de combate à pobreza, ao operar por seletividade de meios e estabelecer limites por faixa de renda, gera a ausência de cobertura àqueles que são limítrofes (*board line*) à condição, embora tenham necessidade significativa de acesso.<sup>254</sup>

Mostra-se interessante, ao observar o comportamento da taxa de pobreza ao longo do tempo, examinar também a evolução da desigualdade de renda no Brasil, e como a primeira responde à segunda, especialmente considerando que há um consenso de que a pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de desigualdade profunda.<sup>255</sup> Para isso, também procedendo a escolhas metodológicas, utiliza-se estudos que adotam como ferramenta o coeficiente de Gini, desenvolvido para medir a desigualdade de renda.

De 1993 a 1995, conforme o estudo de Sonia Rocha,<sup>256</sup> vê-se os efeitos imediatos da estabilização da moeda, decorrentes do sucesso do Plano Real, implantado em 1994: a proporção de pobres foi reduzida de 30,3% para 20,6%, enquanto o coeficiente de Gini caiu de 0,603 em 1993 para 0,592 em 1995.<sup>257</sup> Depois dessa queda inicial, contudo, os indicadores de pobreza se estabilizaram em torno de 21% até 2003, sofrendo leves variações conforme o desempenho econômico. Sonia Rocha aponta dois fatores que contribuíram para o não agravamento da pobreza no período, mesmo nos momentos de recessão econômica:<sup>258</sup> a continuidade da queda da taxa de crescimento demográfico e a adoção da política de valorização do salário

<sup>254</sup> SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, v. 14, p. 104–115, 2011.

<sup>255</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

<sup>256</sup> Sonia Rocha é economista do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) e realizou estudo divulgado em 2013 no XXV Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), no qual a autora avaliou a evolução da pobreza no Brasil, sob o enfoque da renda, de 1970 a 2011 (Estudos e Pesquisas nº 492). Em sua investigação, a Sonia utilizou linhas de pobreza absoluta regionalizadas baseadas “na estrutura de consumo dos anos 70, tendo sido ajustadas monetariamente para levar em conta as mudanças de preços ao longo do período 1970-2011”, e dados obtidos em Censos e nas PNADs/IBGE.

<sup>257</sup> ROCHA, Sonia, Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013.

<sup>258</sup> Conforme a autora, o crescimento médio do PIB foi “fraco” de 1995 a 2003: apenas 1,7% ao ano. Sônia Rocha relaciona esse resultado a inúmeros eventos econômico-financeiros adversos, como “as crises asiática de 1997 e russa de 1998, as tensões econômicas internas pré- e pós-desvalorização cambial de 1999, o apagão elétrico de 2001, o nervosismo dos mercados face à eleição presidencial de 2002” (ROCHA, Sonia, Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013).

mínimo, que passou a ser o piso para os benefícios previdenciários e assistenciais previstos na Constituição de 1988.

Apesar de classificar seus efeitos ainda como “marginais”, Sonia Rocha reconhece a relevância da ampliação do que chama de “*novos programas*” de transferência de renda que surgiram a partir de 1995 para a manutenção da redução da pobreza e, principalmente, para o início da queda da desigualdade:

É bem verdade que a estabilização monetária foi a marca deste período em função da queda drástica da pobreza que propiciou. No entanto, diante da conjuntura adversa que a sucedeu, a evolução da proporção de pobres ao longo do restante do período se deveu à política de valorização de salário mínimo e, subsidiariamente, à expansão das transferências de renda assistenciais. Estes dois fatores operando em conjunto foram responsáveis pela grande novidade em relação à pobreza após a estabilização: o início da queda sustentada da desigualdade de renda em 1997.<sup>259</sup>

No que se refere ao período entre 2003 e 2011, Sonia Rocha, afirmando a ocorrência de uma redução sustentada da pobreza, que cai pela metade no período, de 22,6% para 10,1%, destaca três fatores: o comportamento do mercado de trabalho (com a criação de muitos postos de trabalho), a política de valorização do salário mínimo (já referida) e a expansão dos programas de transferência de renda. A partir de 2004, houve aumento crescente do PIB anualmente (crescimento médio de 4,2% ao ano), com a expansão sustentada do mercado de trabalho.

Essa expansão, conforme Sonia Rocha, possui evidente aspecto “distributivo e *pró-pobre*” – houve aumento médio de 7,5% ao ano dos rendimentos para o quinto dos ocupados com rendas mais baixas, enquanto o aumento para o quinto superior da distribuição foi de 2,2% ao ano. Isso porque o salário mínimo teve aumento real de 50% no período. Foi nesse período que houve a consolidação das transferências de renda como elemento central da política social brasileira.

A fim de mensurar o papel do Programa Bolsa Família na queda da taxa de pobreza e extrema pobreza de 2001 a 2017, Pedro H. G. Ferreira de Souza e colaboradores<sup>260</sup> compararam as taxas de pobreza e extrema pobreza, adotando as linhas absolutas definidas pelo Programa, com e sem as transferências. A conclusão

<sup>259</sup> ROCHA, Sonia, Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013.

<sup>260</sup> O estudo “OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS”, foi publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) como Texto para Discussão (n° 2 499) em 2019, e elaborado pelos pesquisadores Pedro H. G. Ferreira de Souza, Rafael Guerreiro Osorio, Luis Henrique Paiva e Sergei Soares. No estudo, os autores analisam os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade em seus primeiros quinze anos (2003 a 2017), e também utilizam os dados disponibilizados pela PNAD/IBGE para as suas análises.

foi de que a pobreza extrema (utilizando-se como parâmetro a linha de R\$89,00), cai em média 1,3% por ano em razão das transferências (isso significa dizer que um quarto da pobreza extrema é abatido pelas transferências do PBF), e a pobreza (linha de R\$178,00) cai 1,6% por ano (em torno de 15% da pobreza foi abatido pelo Bolsa Família no período).<sup>261</sup> Analisando o fenômeno estaticamente, isso significa que, a título de exemplo, a taxa de extremamente pobres no Brasil teria sido de 5,5% em 2007 sem o Bolsa Família, enquanto foi de 4,5% com o benefício, e de 14% de pobres no mesmo ano sem o Bolsa Família, enquanto foi de 12,6%.

A evolução favorável da pobreza resulta no aumento sustentado da renda que, por sua vez, potencializa o declínio da desigualdade. Isso é facilmente percebido se observados os dados referentes à evolução da desigualdade no Brasil que, embora tenha começado a declinar em 1997, de 2003 (início da expansão do Bolsa Família) a 2011 praticamente dobra seu ritmo de queda.<sup>262</sup> Por sua vez, a queda da desigualdade acelera a queda da pobreza, uma vez que o problema no Brasil no que tange à obstinação da pobreza não é a insuficiência de recursos, mas a sua má distribuição, como já referido.

Houve grande expansão do mercado de trabalho com resultados distributivos favoráveis decorrentes da melhoria da distribuição do rendimento. Como resultado disso, tem-se a intensa queda do coeficiente de GINI de 0,600 em 1997 para 0,529 em 2011.<sup>263</sup> Em 2015, o coeficiente chegou a 0,514.<sup>264</sup> Se o coeficiente de GINI for decomposto, tem-se que o PBF foi responsável por 10% de sua redução entre 2001 e 2015 (queda de 0,080 pontos) e, se considerado apenas o período entre 2001 e 2006, no qual houve maior expansão do Programa, sua contribuição na redução chega a 17% (queda de 0,034).<sup>265</sup> Sobre a contribuição das transferências e dos rendimentos do trabalho na redução da desigualdade, Sonia Rocha ensina:

Tanto os ganhos do rendimento do trabalho na base da distribuição como a expansão das transferências de renda focalizadas contribuíram para a melhoria dos índices de desigualdade. A esse respeito é importante destacar dois fatos consensuais relacionados. Primeiro, a queda da desigualdade decorre essencialmente da melhoria da distribuição do rendimento do trabalho, responsável por três quartos da renda das famílias brasileiras.

---

<sup>261</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>262</sup> ROCHA, Sonia, Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013.

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>265</sup> *Ibid.*

Segundo, embora o efeito das transferências assistenciais tenha sido marginal, isto ocorre pela sua pequena participação na renda; proporcionalmente aos valores envolvidos, a contribuição distributiva das transferências é maior que a do rendimento do trabalho. Assim, correspondendo a pouco mais de 1,3% da renda das famílias, as transferências assistenciais contribuíram com 18% para a queda da desigualdade, enquanto a renda do trabalho teve uma contribuição menor que a sua participação na renda (68% de contribuição e 75% de participação na renda).<sup>266</sup>

Apesar dos resultados positivos, é preciso indagar se os números são bons o suficiente. Para isso, é necessário tentar compreender o que se pretende com modelos de programas de transferência de renda como Bolsa Família. Afinal, considerando, por exemplo, que, em 2017, 70% dos pobres e dos extremamente pobres eram atendidos pelo Programa, se o benefício fosse suficiente para os tirar da pobreza, a taxa de pobreza cairia em torno de 70% e, na verdade, segundo o estudo de Pedro H. G. Ferreira Souza,<sup>267</sup> a queda foi de apenas 25%. Isso significa dizer que, nesse ano, 64% das famílias que recebeu o benefício do Bolsa Família seguiu na situação de pobreza (65% dos pobres) ou de extrema pobreza (59% dos extremamente pobres) depois da transferência - considerando, ainda, que em 2017 já existia o Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Pedro H. G. Ferreira Souza e seus colaboradores, em sua análise, em que pese afirmem a ótima focalização do benefício, sua grande cobertura e seus efeitos pouco conhecidos no que tange à diminuição da *intensidade* da pobreza (o PBF diminui a intensidade da pobreza na medida em que diminui a desigualdade entre os pobres, isto é, “melhora” a distribuição de renda entre os pobres, aproximando os extremamente pobres dos pobres), concluem que as transferências “só conseguem retirar de fato as famílias dessa situação [*de pobreza*] caso sejam tomadas como referência linhas de pobreza muito baixas”<sup>268</sup>. Tal fato foi imputado ao baixo valor do benefício, que, por sua vez, decorre do baixo orçamento ao Programa destinado (em 2016, apenas 0,44% do PIB do Governo Federal era destinado ao PBF), o que impede o programa de ter um efeito redistributivo maior e de fato representar uma garantia de renda mínima aos mais pobres.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> ROCHA, Sonia, Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013.

<sup>267</sup> SOUZA, Pedro H. Ferreira de *et al*, Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos, **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ibid.*

No mesmo sentido, Sonia Rocha conclui que, apesar de a pobreza continuar declinando, vê-se que a extrema pobreza encontrou um “patamar de resistência”, não diminuindo e até se ampliando em alguns anos. Segundo a autora, isso decorre do próprio desenho do PBF, vez que benefícios como o BPC e as aposentadorias foram diretamente impactados pela política de valorização do salário mínimo, enquanto os benefícios do Bolsa Família “permaneceram baixos e foram reajustados de forma parcimoniosa”.<sup>270</sup>

Indo ao encontro dos autores citados acima, Maria Ozanira da Silva problematiza o valor da linha de pobreza que define o patamar de renda indicado para inclusão no Programa, afirmando ser muito baixo. Segundo a autora, mesmo que o programa consiga alcançar todas as famílias brasileiras com a renda elegida (o que não acontece), estabeleceu-se um limite muito severo que, somado ao valor muito baixo do benefício, faz com que as famílias não consigam sair de onde estão:

(...) [as famílias beneficiárias] estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de oportunidades concretas de inserção em políticas estruturantes, como o trabalho, e devido a situações decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, além de limitado acesso a informações.<sup>271</sup>

Assim, mesmo sendo incontestáveis os avanços trazidos pelo Bolsa Família no que concerne à inclusão das pessoas mais pobres nos processos econômicos de produção e de consumo, podemos classificar o Programa Bolsa Família como o que Castel chamou de uma “política de inserção”, em contraponto às “políticas de integração”. Maria Ozanira da Silva explica:

Todavia, uma análise mais profunda dos programas ditos de enfrentamento à pobreza, adotados no Brasil, situa esses programas no âmbito do que Castel denomina de “políticas de inserção”, que limitam sua atuação sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem considerar as determinações estruturais, geradoras de pobreza. Têm sido pouco implementadas as “políticas de integração”, ou seja, aquelas capazes de produzir grandes equilíbrios de caráter preventivo e não só reparador. Temos tido a proliferação de políticas de inclusão precárias e marginais, orientadas pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, incapazes de alcançar as determinações mais gerais e estruturais da situação de pobreza no país.<sup>272</sup>

<sup>270</sup> ROCHA, Sonia, Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013.

<sup>271</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva e. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>272</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

Ou seja, essa integração (nos processos de consumo, por exemplo) é, em verdade, superficial e precária, a qual acaba criando uma classe de “pobres integrados” que, contudo, não abandonam a sua situação de pobreza; ao contrário: essa situação é intencionalmente mantida e reproduzida. E mais: para além de esse ser um *efeito* da configuração de programas focalizados de baixas transferências, essa situação é uma premissa, uma característica: revela-se nesses programas uma pretensão reguladora e controladora da pobreza, sem, no entanto, almejar superá-la. Em última análise, pode-se ter, como mostram os dados trazidos por Sonia Rocha e pelo estudo do IPEA, uma pobreza diminuída, “regulada ou controlada, mas não superada”.<sup>273</sup> Assim, os programas revelam-se incapazes de ir além da manutenção de um certo nível de pobreza.

Essa perspectiva de focalização, que necessariamente se opõe à universalização, na medida em que parte da população pobre é excluída por não se adequar aos critérios de elegibilidade, orienta-se pela

desresponsabilização do Estado e por corte de recursos dos programas sociais, centrando-se em programas sociais compensatórios, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações que vivem em situação de extrema pobreza. Essa focalização fragmenta mais que focaliza na população pobre por ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial.<sup>274</sup>

Observa-se um traço conservador (no sentido de possuir um caráter mantenedor do *status* ou, no mínimo, não favorável a mudanças estruturais) no tratamento quase natural destinado à pobreza e à desigualdade por meio dos programas de transferência de renda focalizados – fenômenos tratados quase como inevitáveis, como inerentes ao sistema. Ora, a implantação de medidas para “aliviar” a pobreza pressupõe a existência de uma pobreza intensa a ser aliviada, e mecanismos destinados aos “excluídos” pressupõem a existência desse grupo.

Isto é, esses programas não são tratados usualmente como temporários, ou configurados com metas definidas (para o fim da pobreza, por exemplo). Observa-se que eles se estabeleceram na sociedade, além de estáveis e duradouros, como necessários: não se vê, no horizonte, sua dispensabilidade. E essa interpretação se dá em razão da configuração do próprio programa, que, por exemplo, estabelece uma

---

<sup>273</sup> SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

<sup>274</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

linha de pobreza ou de indigência fixa – pressupondo (e sabendo) que sempre vai haver parte da população abaixo dela.

Para entender a razão da consolidação desses programas no Brasil, é necessário, mais uma vez, mencionar o contexto em que os debates sobre os programas de transferência de renda focalizados surgiram: em um cenário pós promulgação da Constituição de 1988, a qual parecia abrir as portas para a universalização de direitos sociais nela previstos, e que, contraditoriamente, assistiu ao desmonte do, já frágil, sistema de proteção social brasileiro. “A desigualdade (...) teve sua manifestação deslocada do campo das necessidades sociais (a serem providas por políticas sociais universais) para a atenção a necessitados sociais” afirma Aldaíza Sposati, concluindo que esse deslizamento “encobria a cidadania e os direitos sociais por ‘boas ações’ aos mais frágeis”.<sup>275</sup>

Assim, sob a luz de um discreto movimento que subordinou a política social à lógica econômica, houve um verdadeiro descomprometimento com um projeto universalista e redistributivo, na mesma medida em que se concebiam medidas assistenciais focalizadas como a resposta para a pobreza. Isto é, para esquivar-se de encarar a pobreza pelo viés econômico, tratou-se dela no campo social, dando foco às necessidades sociais sem apontar sua relação com a alta concentração de renda:

O jogo entre a ordem econômica e social, somado à distância entre os direitos formais e os reais, refreou a possibilidade da leitura da totalidade das demandas da sociedade. Este é o momento da conversão das políticas sociais de direitos em políticas de combate à pobreza que se voltam para a redução da miséria sem alcance de direitos sociais.<sup>276</sup>

Percebe-se um processo de redução da política social ao conceito de política de combate à pobreza, com a transmutação da prestação de serviços pela monetarização de benefícios.<sup>277</sup> Nesse sentido, as políticas sociais se tornaram, ao mesmo tempo, apoio ao beneficiário e investimento na circulação de mercadorias, uma vez que a aplicação do benefício “se dá no mercado e, pela incidência de impostos regressivos nas mercadorias (quem menos tem, paga mais), uma parte do benefício retorna ao Estado na forma de taxações”.<sup>278</sup> Aldaíza Sposati, assim, defende

---

<sup>275</sup> SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, v. 14, p. 104–115, 2011.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> *Ibid.*

que a monetarização da política social tende a ser mais uma política econômica com efeito social do que uma política social com efeito econômico:

O gerenciamento de políticas monetárias é similar ao da gerência financeira. A relação direta entre o agente institucional e o requerente se dá no momento de preencher cadastros e apresentar documentos. A partir daí, a gestão de cadastros, o banco de dados, a seleção para inclusão e controle de resultados ou condicionalidades ocorrem por ferramentas informatizadas e cartões plásticos.

[...]

O cidadão fica secundado ao indivíduo que deve ser fornecedor de dados, documentos e um agenciador de atenções de diferentes serviços públicos para cumprir condicionalidades. A monetarização da política social passa a dar papel secundário ao agente social e seu papel educativo e faz sobressair sua função de distribuidor de benefícios por critérios programados. Ele passa a ser mais um informante do sistema informatizado sem interferência sobre as decisões do programa eletrônico. Seria uma forma de robotização do social?<sup>279</sup>

Acerca dessa “inconveniência” a que são submetidos os beneficiários de programas focalizados no processo para serem “eleitos” a receber o benefício, Célia Kerstenetzky a interpreta como definidora de um parâmetro de responsabilidade assumida pelo Poder Público, um compromisso assumido em prol do cumprimento de um objetivo, a fim de justificá-la:

a única justificativa pública razoável para a construção de um cadastro de pobres é eliminar a pobreza, se não como realidade factual imediata, ao menos como desiderato que se traduz em metas, estratégias e iniciativas. Não ocorre a ninguém, em sã consciência, produzir um cadastro da classe média ou dos mais ricos; a tentativa imprudente geraria comoção pela forte carga de intromissão pública na privacidade e liberdade de indivíduos especialmente ciosos delas e não persuadidos da existência de motivos de força maior. No caso da população pobre, um grupo da população ao qual se dá tratamento especial quando se produz um registro administrativo, a violação de privacidades e liberdades (mesmo que não compensada plenamente, pois a moeda com que se a paga é de outra natureza) pode ser de algum modo justificada por ser esse um passo necessário para a eliminação da própria condição (a pobreza) que levou à necessidade de um cadastro – um conjunto de informações ágeis à disposição do poder público para que empreenda a eliminação do problema.<sup>280</sup>

Uma vez que essa finalidade – a de eliminar a pobreza – além de não ter sido alcançada, não é sequer perseguida por meio do estabelecimento de objetivos claros, mensuráveis e cobráveis, com um cronograma factível a médio prazo, mas, ao contrário, é sustentada por uma retórica vaga e pouco persuasiva de “alívio à

<sup>279</sup> SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, v. 14, p. 104–115, 2011.

<sup>280</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In: CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.



pobreza”,<sup>281</sup> essas “inconveniências” (Célia Kerstenetzky as caracteriza como verdadeiras “violações de privacidades e liberdades”) criadas ao apoio dessa finalidade, não se mantêm, tornando-se injustificáveis. Para mais, há muitos que sustentam que essa “finalidade” última (o fim da pobreza) sequer pode ser atingida algum dia com os meios para isso propostos (programas de transferência de renda focalizados).

Em relação às violações geradas por um acesso difícil, inconveniente e estigmatizante, Lena Lavinias<sup>282</sup> contribui afirmando que, ao identificar aqueles que “verdadeiramente merecem” a concessão do benefício, por meio da “organização da fila”, está se reconhecendo também os não-cidadãos, os dependentes da ajuda pública. Sob a perspectiva dos beneficiários, Lena Lavinias então explica o processo de “auto-focalização”, que envolve o aceite dos custos impostos de inconveniência e estigma, porque seria pior não aceitar, uma vez que, no Brasil, “os custos de inconveniência são facilmente compensáveis qualquer que seja, no limite, o valor do benefício”, considerando o alto número de famílias sem renda ou com renda insuficiente para a sobrevivência – os “sem escolha”. A autora continua:

Entretanto, mesmo os sem escolha nem sempre conseguem ser identificados quando um benefício compensatório não é um direito. Além de preencher os requisitos definidos, há que ser capaz de se posicionar corretamente na fila, nos primeiros lugares, até onde alcança a mão do Estado (logo, ser capaz de superar limites derivados da condição de pobre, tais como falta de informação, meios para funcionar em prol de seus interesses mais imediatos, etc.).<sup>283</sup>

Isto é, o fato de o PBF não ser um direito exigível de qualquer brasileiro pobre dificulta muito a tarefa de encontrar e assistir essas pessoas por meio do benefício. Isso porque o alcance dessas pessoas depende de que elas se apresentem e declarem sua renda perante ao governo; pessoas que, em muitos casos, não possuem informações sobre seus direitos ou sobre o funcionamento do Programa e, nesse cenário, “paradoxalmente, é provavelmente o mais pobre o mais difícil de ser atingido pela política que o focaliza”.<sup>284</sup> Deste modo, conclui-se que essa configuração

---

<sup>281</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In: CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.

<sup>282</sup> LAVINIAS, Lena, Gasto social no Brasil: Programas de transferência de renda versus investimento social, **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, 2007.

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa, Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família, **Dados**, v. 52, n. 1, p. 53–83, 2009.

– focalização somada à comprovação de insuficiência de renda – assim se dá (também) com o objetivo de restringir a demanda, tornando o acesso difícil e custoso<sup>285</sup> propositalmente. Aldaíza Sposati vai além e afirma que políticas sociais de restrita cobertura como o Bolsa Família, em razão da diferenciação de padrões de acesso e inclusão, são “geradoras de desigualdades entre os cidadãos no alcance de seus direitos de cidadania”.<sup>286</sup>

Além disso, por não se tratar de um “direito” e sim apenas da concessão de uma renda, o PBF não garante aos beneficiários uma segurança econômica, jurídica e social mínima:

Sua evolução em termos de público-alvo potencial depende em primeiro lugar de quanto se quer gastar com determinado programa. Daí em diante, adequam-se os demais parâmetros ao gasto orçado para regular a contento a demanda definida ex-ante. Se essa demanda vier a variar para mais, a tendência é haver déficit de cobertura, ou seja, nem todos os elegíveis serão atendidos. E esse déficit será tanto maior quanto maior a variação positiva do público-alvo potencial. Esse diferencial – garantir um direito ou dar renda - não deve ser menosprezado.<sup>287</sup>

Disso decorre, como mencionado por Lena Lavinas, déficit de cobertura. Outro elemento presente no PBF que vai de encontro à sua universalização, além dos citados por Lena Lavinas (como a vinculação às possibilidades orçamentárias do governo), é a exigência de contrapartidas, uma vez que elas representam a negação do direito de se receber parte da riqueza socialmente produzida a ser distribuída.<sup>288</sup> Célia Kerstenetzky defende que as condicionalidades acabam por despejar o ônus inteiramente no beneficiário em qualquer hipótese, “fosse porque corria o risco de perder o benefício caso não acessasse um serviço existente, fosse porque na ausência do serviço ou a sua execução em má qualidade, ele pouco ou nada ganharia em termos de bem-estar e capacitações”,<sup>289</sup> mormente porque a efetividade do que se propõe com as condicionalidades depende da disponibilidade e dos serviços

<sup>285</sup> LAVINAS, Lena, Gasto social no Brasil: Programas de transferência de renda versus investimento social, **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, 2007.

<sup>286</sup> SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, v. 14, p. 104–115, 2011.

<sup>287</sup> LAVINAS, Lena, Gasto social no Brasil: Programas de transferência de renda versus investimento social, **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, 2007.

<sup>288</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>289</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.

prestados<sup>290</sup> – serviços que, bastando uma rápida análise, são providos de forma bastante precária no Brasil.

A realidade é que se tem nos argumentos morais grande parte da base da exigência de condicionalidades,<sup>291</sup> a qual acaba representando um consenso entre os diferentes posicionamentos e disputas políticas em torno do desenho do PBF. Predomina o princípio do “não há almoço grátis”,<sup>292</sup> como se as condicionalidades representassem uma forma de compensação por parte das famílias, o que aproxima delas um efeito punitivo, considerando, ainda, a vinculação do efeito do cancelamento do benefício ao seu descumprimento. Com isso, o que se deve fazer é questionar a motivação por trás da exigência de condicionalidades, buscando sempre um maior grau de racionalidade no debate. Para os que afirmam o caráter responsabilizador do Estado que as condicionalidades proporcionariam, Célia Kerstenetzky aponta:

de um lado, o mero cumprimento das imposições não é em si um indicador de aumento de capacitação (em virtude da precariedade dos serviços); de outro, a manutenção das famílias no programa não é nem sequer garantia de que elas se tenham beneficiado de qualquer serviço, já que, quando o serviço não é provido por falta de disponibilidade, a condicionalidade é simplesmente suspensa. Ou seja, o programa não prevê nenhuma punição para a falha do governo em cumprir com o seu dever de oferecer os serviços.<sup>293</sup>

Ou seja: se o beneficiário descumpre as condicionalidades, em última medida tem o seu benefício cancelado; de outro lado, se o Estado descumpre sua “função” de oferecer um serviço público de qualidade, não há previsão de qualquer “compensação” ou punição. Em outra oportunidade, Célia Kerstenetzky avança, afirmando que o aumento do uso dos serviços universais pelos beneficiários apontado por estudos (maior frequência na escola, por exemplo) não evidencia que o cumprimento da condição imposta tenha sido a sua causa. Para ela, o bom resultado se deu mais em função da maior informação oportunizada aos beneficiários do que da ameaça, devendo ser considerado, também, que o complemento de renda permite às famílias abrir mão do trabalho (ao menos de parte dele) das crianças:

é bem provável que mais informação e serviços mais atrativos, atrelados a um serviço específico de assistência social para grupos vulneráveis (pais viciados, alcoólicos, abusivos etc.) e benefícios que de fato retirem as famílias da condição de privação, dariam conta do recado, e de uma forma que não

---

<sup>290</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 53–83, 2009.

<sup>291</sup> BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>292</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 53–83, 2009.

<sup>293</sup> *Ibid.*

rebaixasse os beneficiários a meros reagentes a incentivos (ignorando sua condição de agentes morais).<sup>294</sup>

A autora conclui afirmando a falta de sentido em punir as famílias com o cancelamento do benefício em razão do descumprimento das condicionalidades, dada a insensatez tanto para o Poder Público (qual o ganho social com esse cancelamento?) e principalmente para as famílias beneficiárias, uma vez que elas provavelmente se encontram em situação de privação severa e serão punidas novamente (não há nenhum efeito benéfico “de tal penalização sobre o bem-estar e a chance de vida das crianças dessas famílias”<sup>295</sup>). Somado a isso, é fundamental notar que os custos de controle das condicionalidades, tanto para os municípios quanto para o Governo Federal, são elevados.<sup>296</sup>

Em contrapartida, a despeito de todas as críticas e controvérsias elencadas, seria desonesto se perder de vista o significado real que programas como o Bolsa Família representam para as famílias beneficiárias, consistindo, para grande parte delas, na permissão do único acesso a uma renda.<sup>297</sup> Diante da inserção precária no mercado de trabalho, bem como da volatilidade de renda decorrente da crescente informalidade, o recebimento do benefício representa, inegavelmente, a garantia de um piso mensal de renda – por mais ínfimo que seja –, o que dá a essas pessoas um mínimo de previsibilidade na administração do cotidiano e da vulnerabilidade de suas famílias.<sup>298</sup>

Assim, não se está negando ou menosprezando o efeito que o Bolsa Família tem singularmente sobre cada família beneficiária – ruim com ele, pior sem ele. Busca-se, problematizando os programas de transferência de renda focalizados e esclarecendo suas potencialidades e limitações, declarar a sua insuficiência no que concerne aos seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade, como um primeiro passo para que se abra espaço para a reflexão sobre a possibilidade de outras alternativas.

---

<sup>294</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. APROXIMANDO INTENÇÃO E GESTO: BOLSA FAMÍLIA E O FUTURO. In: CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes, **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.

<sup>295</sup> *Ibid.*

<sup>296</sup> BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

<sup>297</sup> SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

<sup>298</sup> ROCHA, Sonia. Crescimento, Renda e Pobreza. Como ficam os pobres? **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2010.

A transição dos programas de renda focalizados para um sistema baseado em uma renda básica universal deve ocorrer em atenção à história da evolução da proteção social de cada país,<sup>299</sup> o que justifica toda a reflexão aventada, e, nesse sentido, a detecção da insuficiência da configuração do sistema social vigente junto à apresentação de alternativas melhores aos problemas enfrentados representa uma aproximação a esse desafio. Dessarte, não há como não se notar que grande parte das controvérsias acima elencadas – se não todas – não existiria sob um sistema que garantisse uma renda básica universal a todo cidadão.

Primeiro, não há que se falar em critérios para se eleger a população atendida (e aqui descarta-se a discussão acerca das escolhas para a adoção de linhas no desenho do programa), uma vez que toda a população seria atendida. Deste modo, não haveria, também, pessoas excluídas. Isso também eliminaria todo o efeito estigmatizante que a “seleção” dos programas focalizados proporciona, bem como os custos para a averiguação do preenchimento desses critérios. A renda básica como um direito eliminaria o ônus envolvido em “alcançar” pessoas (de forma ativa) ou o déficit decorrente de se depender do esforço das pessoas pobres de alcançar o benefício, uma vez que consistiria em um direito de todos, amplamente divulgado e publicizado, com acesso fácil, não havendo se falar em comprovação de renda, consistindo em uma verdadeira garantia econômica para todos.

Dada a proposta de uma renda com um valor de benefício consideravelmente maior que o concedido pelo PBF, em atenção a um caráter fundamental de prevenção, fala-se em um benefício capaz de inserir de forma efetiva as pessoas menos favorecidas na sociedade de consumo, dando a elas autonomia e liberdade para lidar com o valor recebido. A ausência de condicionalidades subtrairia todo o custo envolvido no controle de suas exigências. Philippe Van Parijs, ao diferenciar a sua concepção de renda básica incondicional dos esquemas de renda mínima existentes, afirma que:

Ambos são importantes para o alívio da pobreza, mas o significado de renda básica incondicional é bem mais abrangente. Ela não atua à margem da sociedade, mas afeta as relações de poder justamente em seu cerne. Seu objetivo não é apenas aliviar a miséria, mas libertar a todos nós.<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. p. 60.

<sup>300</sup> PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 38.

Por fim, em relação à subordinação do desenho dos programas focalizados à lógica e disponibilização orçamentária, o que fragiliza a política e seu potencial de expansão e aperfeiçoamento, importa enunciar o que Célia Kerstenetzky chama de “paradoxo da redistribuição”: políticas focalizadas “de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído”.<sup>301</sup> A ideia central é que programas focalizados, em vez de fortalecerem a solidariedade social, acabam por enfraquecê-la, dada a indisposição das pessoas em geral (maioria da sociedade) para pagar tributos que financiem programas sociais destinados a poucos:

O estilo da política social, em outras palavras, não é neutro em relação à formação de preferências: ele pode influenciar e provavelmente impactar atitudes e preferências de pessoas. Políticas sociais focalizadas podem enfraquecer a disposição para pagar impostos que as financiem por meio do princípio de segregação que está inscrito nelas segundo o qual “alguns pagam enquanto outros se beneficiam”. Se a política é percebida desse modo, tem de contar com um sentido de solidariedade muito forte (quase irracional), que ela mesma inviabiliza na medida em que reforça a segregação.<sup>302</sup>

Isso reforça o ideal de que uma política de renda básica, caso amplamente debatida, com transparência, seria apoiada pela sociedade, dados seus inúmeros aspectos positivos e à sua universalização, afinal, se está falando de um direito de todos. Parece, assim, que o ponto mais controverso de sua viabilidade se encontra na forma adequada e possível para financiá-la, especialmente em um país como o Brasil. Assim, posto o ponto do debate a que se chegou, oportuno analisar, nos dias de hoje, a experiência com o Auxílio Emergencial, e, por fim, analisar as propostas que propõem sua manutenção.

---

<sup>301</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 53–83, 2009.

<sup>302</sup> *Ibid.*

## **4 A (IN)VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO BRASIL**

A pandemia de Covid-19, além de demonstrar a insuficiência do sistema de proteção social brasileiro, problema para o qual urge uma solução, permitiu que a experiência com a criação do Auxílio Emergencial (AE) colocasse a pauta da distribuição de renda ainda mais no centro do debate político. Será possível – financeira e politicamente – a manutenção desse benefício, ou a criação de outro nos mesmos moldes?

Absorvendo a grande demanda social por respostas à crise e ao medo de um futuro permeado por incertezas, muitos estudiosos têm se dedicado a essas questões, formulando diferentes propostas a fim de demonstrar a viabilidade da implementação de um programa de transferência de renda tão grande como o Auxílio Emergencial, mas de forma permanente. Na mesma página, parlamentares de diversos partidos políticos apresentaram projetos de leis pretendendo criar um benefício permanente, ou realizar alterações no Programa Bolsa Família a fim de ampliar sua cobertura ou valor do benefício.

Neste capítulo, analisa-se a experiência brasileira com o Auxílio Emergencial e como ela pode contribuir para sustentar a viabilidade e adequação da implementação de um programa de transferência de renda permanente de dimensões semelhantes no Brasil. Posteriormente, de forma descritiva, investiga-se os projetos de lei em tramitação no Senado e na Câmara dos Deputados que, no mesmo sentido, movimentam o debate público na busca pela execução de um projeto similar, e como essas propostas se aproximam de uma renda básica universal. Por fim, na tentativa de contribuir com o debate, reúne-se as principais sugestões de estudiosos sobre o tema no que tange às alternativas e possibilidades orçamentárias de se financiar uma renda básica universal no Brasil.

### **4.1 A Pandemia e a experiência com o Auxílio Emergencial**

Antes de se chegar à pandemia que eclodiu em 2020 incendiando o debate sobre a garantia de uma renda básica, tendo em vista que no tópico anterior foi analisada a evolução da pobreza apenas até 2011, julga-se interessante, para melhor se compreender o contexto atual, regressar a acontecimentos importantes da última década. É que, mesmo antes da pandemia, já se configurara um cenário de mudança

do mercado de trabalho e preocupação com o futuro, em razão das perspectivas referentes ao avanço tecnológico e à automação, o que só foi agravado com a recessão econômica e a consequente alta taxa de desemprego.

A partir de 2013, surgiram sinais claros do desmoronamento do projeto do Partido dos Trabalhadores, especialmente em junho, quando os protestos de rua atingiram seu ápice:

As fissuras do projeto, acentuadas pela persistência e pelo aprofundamento da crise econômica mundial, levariam para as ruas um amplo setor da juventude trabalhadora. Submetida à precariedade crescente do mercado de trabalho, impossibilitada do acesso à educação pública de qualidade, deixada à mercê de um sistema público de saúde sucateado, sem nenhuma segurança sobre o futuro, o aumento das tarifas do transporte coletivo converteu-se numa espécie de catalisador do descontentamento dessa camada de jovens.<sup>303</sup>

As “reivindicações” de 2013 foram utilizadas por movimentos mais à direita do espectro político para avançar contra o Governo Dilma, o que, com a internet servindo de ferramenta para intensificar a insatisfação geral, aumentou em muito a instabilidade, fazendo o governo perder apoio da opinião pública e aliados importantes no Congresso. As eleições de 2014, em que pese terem tido Dilma como vitoriosa, foram marcadas por forte instabilidade política em meio à crise econômica, com o crescimento contínuo do desemprego: conforme o IBGE, o desemprego passou de 6,5% no final de 2014 para 9,5% no início de 2015, chegando a 11,3% em junho de 2016.<sup>304</sup> Foi esse contexto de forte crise – tanto econômica quanto política – que levou Dilma ao impeachment em agosto de 2016 por suas “pedaladas fiscais”. Foi, também, quando as reformas tiveram início.

Logo em dezembro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 95, conhecida por “Emenda do Teto de Gastos”, que, estabelecendo um “Novo Regime Fiscal”, congelou os gastos públicos da União com despesas primárias por 20 anos (podendo ser revisto em 10), limitando o reajuste em razão da variação inflacionária (correção que deve ser feita pelo IPCA).<sup>305</sup> A nova norma, contudo, ignorou previsões como o crescimento populacional, calculado em torno de 10% para os 20 anos seguintes, e o envelhecimento populacional, que também deveria dobrar, os quais devem causar aumento da demanda pelo acesso ao sistema de seguridade

---

<sup>303</sup> ANTUNES, Ricardo. **O PRIVILÉGIO DA SERVIDÃO: o novo proletariado de serviços na era digital**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2018. E-book.

<sup>304</sup> *Ibid.*

<sup>305</sup> BRASIL, Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm) Acesso em 12 abr. 2021.



social, e impactarão negativamente a população no que tange ao atendimento de suas necessidades.<sup>306</sup>

A flexibilização dos direitos trabalhistas veio em 2017 com a promulgação da Lei nº 13.467/2017 e da Lei nº 13.429/2017. Por meio da Reforma Trabalhista, houve um estreitamento dos princípios fundamentais da proteção e da promoção da melhoria da condição social do trabalhador, que se revelou pela mitigação de princípios como o da norma mais favorável e o da irrenunciabilidade, pela ampliação do princípio da autodeterminação das vontades coletivas e, principalmente, pela importância e espaço dado à autonomia individual dentro da relação de trabalho.<sup>307</sup> Sob o pretexto de “simplificar” e “modernizar”, e com o discurso de viabilizar a geração de empregos formais e o crescimento econômico<sup>308</sup> por meio de maior flexibilização, as novas leis reformularam a antiga CLT com mais de duzentas alterações.

Um ponto interessante a ser rapidamente mencionado é que a Reforma Trabalhista, ao fim e ao cabo, acaba por afetar negativamente a cobertura e a arrecadação previdenciária, especialmente em razão das mudanças que possibilitam a substituição de contratos celetistas por outros tipos (ampliando a presença de modalidades de relações de trabalho mais precárias), e das que flexibilizam a redução das remunerações dos assalariados com carteira assinada.<sup>309</sup> Além dessas mudanças, a expansão da terceirização por empresas individuais também reduz as contribuições previdenciárias, uma vez que essa modalidade dispensa contribuição patronal, e a modalidade do trabalho intermitente desestimula a formalização do vínculo em razão dos baixos salários (possibilidade de remuneração mensal abaixo do salário mínimo).<sup>310</sup>

Ademais e apenas para citar mais um reflexo, a Reforma eliminou a natureza salarial de diversas parcelas da remuneração dos trabalhadores, o que diminui a base de cálculo para a arrecadação da Previdência. Ora, essas alterações promovidas pela

---

<sup>306</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 35.

<sup>307</sup> DORNELES, Leandro do Amaral D. A reforma trabalhista de 2017: necessidade, adequação e proporcionalidade. In: DORNELES, Leandro do Amaral D.; BARZOTTO, Luciane Cardoso, **Inovações e Trabalho O direito do trabalho em tempos de mudança**, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 75-96.

<sup>308</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 37.

<sup>309</sup> DIEESE, Nota Técnica 207: Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva, **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**, 2019.

<sup>310</sup> *Ibid.*

Reforma que impactam negativamente a arrecadação previdenciária por ampliarem a baixa densidade de contribuições (ao aumentarem a rotatividade e informalidade) e dificultarem a cobertura (em razão de possibilitarem menores rendimentos e salários),<sup>311</sup> vão de encontro ao discurso amplamente divulgado e sustentado pelo governo a fim de angariar apoio para a aprovação de mais uma (contra)reforma: o discurso de déficit previdenciário.

O discurso oficial que embasava a necessidade de aprovação (urgente) da Reforma Previdenciária afirmava que a Previdência Social era insustentável e que estava à beira de um colapso, e que, portanto, os problemas em seu custeio e financiamento justificavam a supressão de direitos. Esse discurso, além de ser extremamente questionável<sup>312</sup> – pela incoerência dos reflexos negativos da Reforma Trabalhista na arrecadação previdenciária já citados, pelo “desvio legal” de grande parte dos recursos destinados à Seguridade por meio da Desvinculação de Receitas da União e por várias outras razões que não são objeto de análise deste trabalho -, somado à promessa de geração de empregos e de crescimento da economia (assim como o prometido com a Reforma Trabalhista), aumentou o apoio e impulsionou a Reforma da Previdência.

Assim, em 12 de novembro de 2019 foi promulgada a EC nº 103/2019, com o pretexto de “desonerar as empresas, gerar empregos formais, reduzir o déficit público, acabar com os privilégios, favorecer os mais pobres, corrigir desigualdades”.<sup>313</sup> Todavia, as regras que, entre outras modificações, elevaram as idades mínimas de aposentadoria, prolongaram o trabalho em condições insalubres e reduziram os valores dos benefícios, além de dificultar a concessão dos benefícios, acabaram penalizando em maior medida os mais vulneráveis.<sup>314</sup>

Essa sucessão de contrarreformas baseadas em promessas e informações conflitantes não contava que teria suas falhas expostas tão logo pela maior crise que se viu nas últimas décadas. A crise sanitária agravou a situação, que já estava ruim,

---

<sup>311</sup> DIEESE, Nota Técnica 207: Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva, **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**, 2019.

<sup>312</sup> Nesse sentido: “WOLF, Guilherme Eidelwein. Custeio Da Seguridade Social No Brasil: a Previdência Social É Deficitária Ou Superavitária?, Revista dos Tribunais Online, vol. 179/2017, p. 123-146.” e “CARDOSO, Carina Kuhn, PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: PARA ALÉM DO DISCURSO DO DÉFICIT, **Revista dos Tribunais Online**, v. 998/2018, p. 199–223”.

<sup>313</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 42.

<sup>314</sup> *Ibid.* p. 43.

ao representar uma ruptura sem precedentes da atividade econômica, levar milhares à morte e outros milhões ao desemprego, lançar ao relento os trabalhadores informais, fechar empresas, além de desorganizar o mercado de trabalho.

O Brasil entrou na pandemia já com uma alta taxa de desemprego, 11% em janeiro de 2020.<sup>315</sup> Conforme dados divulgados pelo IBGE,<sup>316</sup> no terceiro trimestre de 2020 o Brasil atingiu a taxa de 14,6% de desempregados, com uma taxa média de 13,5% no ano, a maior desde 2012. Em 2019, o desemprego foi de 11,9%. O quarto semestre de 2020 foi marcado pela taxa de 14,2% de desemprego.<sup>317</sup>

Logo no início da pandemia, notou-se que o sistema de seguridade e de assistência, mesmo com o PBF e com o BPC, tal como existiam, não seriam capazes de minorar satisfatoriamente o sofrimento dos que “ficaram para trás” antes mesmo do abalo causado pela pandemia.<sup>318</sup> Ambos os programas, por serem muito restritivos, ao adotarem linhas de elegibilidade muito baixas, o BPC por ser destinado apenas a idosos e deficientes, e o Bolsa Família em razão de seus baixíssimos benefícios e outras limitações aqui já expostas.

Além das consequências já conhecidas, a perspectiva de futuro é marcada por incertezas: “extensão da pandemia, tamanho da recessão, momento da retomada do crescimento econômico, retorno dos empregos e do padrão remuneratório perdidos”,<sup>319</sup> etc. Tudo isso implorava uma resposta estatal à altura do desafio pelo qual se passa. Frente a esse cenário, foi reanimada a discussão sobre a viabilidade de implantação de uma política de renda básica universal no Brasil.

Após um período de longas negociações com o Executivo (o Governo, inicialmente, propunha um benefício no valor de R\$200,00 e de cobertura mais

---

<sup>315</sup> “Desemprego atinge 11,9 milhões e taxa fica em 11,2% em janeiro, diz IBGE”. Folha de S.Paulo, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/taxa-de-desemprego-fica-em-11-2-em-janeiro-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>316</sup> “Desemprego recua para 13,9% no 4º tri, mas taxa média do ano é a maior desde 2012”. IBGE Notícias, Agência IBGE, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maior-para-o-ano-desde-2012>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>317</sup> “Desemprego fica estável em 14,2% no trimestre encerrado em janeiro”. IBGE Notícias, Agência IBGE, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30390-desemprego-fica-estavel-em-14-2-no-trimestre-encerrado-em-janeiro>. Acesso em: 15 mar. 2021.

<sup>318</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

<sup>319</sup> MENDES, Gilmar; AFONSO, José Roberto; VERAS, Diego Viegas. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís S.; AFONSO, José Roberto, **GOVERNANCE 4.0 PARA COVID-19 NO BRASIL**, São Paulo: Almedina, 2020. p. 27-54.

restrita) sobre os valores e a cobertura do benefício, o Congresso Nacional aprovou, por unanimidade, em 02/04/2020, a Lei nº 13.982/2020, que, junto com uma reformulação do BPC, instituiu o Auxílio Emergencial, cujo público alvo era, conforme anúncio oficial, os “trabalhadores informais”. O AE consistiu em 3 parcelas mensais de R\$600,00 ao trabalhador que cumprisse uma série de requisitos elencados:

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

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; ([Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020](#))

II - não tenha emprego formal ativo;

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

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

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

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do **caput** ou do [inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#); ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

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

§ 2º Nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar. ([Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020](#))

.....

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.<sup>320</sup>

Da leitura dos dispositivos e considerando como parâmetro o público alvo a que, a princípio, se direcionava o benefício (trabalhadores informais), identifica-se critérios inclusivos, como ser microempreendedor individual e contribuidor individual da Previdência. De outro lado, também se vê critérios excludentes, como parâmetros de idade, renda, ser empregado formal, ser titular de benefício previdenciário ou assistencial.<sup>321</sup>

<sup>320</sup> BRASIL, Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em 06 de abr. de 2021.

<sup>321</sup> CARDOSO, Bruno Baranda, A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social, **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052–1063, 2020.

O AE foi prorrogado com mais duas parcelas de R\$600,00, que foram divididas em três meses (julho, agosto e setembro de 2020) pelo Decreto nº 10.412/2020. Depois, foi instituído o “Auxílio Emergencial Residual” pela MP nº 1.000/2020, que consistiu em quatro parcelas (de setembro a dezembro de 2020) de R\$300,00 ao beneficiário do Auxílio Emergencial anterior.

Recentemente, uma nova “rodada” do Auxílio foi aprovada com a MP nº 1.039/2021, assinada em 18 de março pelo Presidente da República. O novo benefício restou limitado a uma pessoa por família, será concedido automaticamente ao trabalhador que estava recebendo o AE em 2020, possui valor médio de R\$250,00 (mulheres chefes de família monoparental recebem R\$375,00 e indivíduos que moram sozinhos recebem R\$150,00) a ser pago em quatro parcelas mensais (de abril a julho de 2021).<sup>322</sup>

Sobre o arranjo institucional do AE no governo, o Cadastro Único foi amplamente utilizado para a operacionalização do benefício. O CadÚnico foi o principal instrumento para a identificação do público alvo, que foi dividido em (a) beneficiários do PBF (que foram contemplados de forma automática), (b) inscritos no CadÚnico e não beneficiários do PBF (que também foram atendidos de forma automática, sem necessidade de requerimento, caso cumpridos os requisitos) e (c) demais cidadãos não inscritos no CadÚnico (foi disponibilizado um site para a realização de um requerimento digital).<sup>323</sup>

A ideia base veiculada com o AE foi de desvincular o sistema de proteção social do trabalho formal, e também de “desburocratizar a máquina pública, que atualmente concede benefícios sociais — cada vez mais ineficazes — a partir de uma série de condicionantes de renda e emprego”<sup>324</sup> frente à precarização do trabalho em razão da pandemia. Todavia, têm se aventado, cada vez mais, discussões sobre a possibilidade de se tornar uma política pública permanente, mormente levando-se em

---

<sup>322</sup> “Bolsa Família terá 10 milhões de contemplados com o Auxílio Emergencial 2021 em abril”. GOVERNO FEDERAL, Ministério da Cidadania, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-tera-10-milhoes-de-contemplados-com-o-auxilio-emergencial-2021>. Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>323</sup> CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052–1063, 2020.

<sup>324</sup> BETIM, Felipe. “Coronavírus força consenso e Câmara aprova renda emergencial de até 1.200 reais para base da pirâmide”. **EL PAÍS**, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-03-27/coronavirus-forca-consenso-e-camara-aprova-renda-emergencial-de-ate-1200-reais-para-base-da-piramide.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

conta os impactos “positivos” que o AE apresentou em 2020. Lena Lavinias esclarece a dimensão do benefício:

Para se ter ideia da relevância que ganha o auxílio emergencial no âmbito das políticas compensatórias, é importante assinalar que a renda média domiciliar per capita mensal, que inclui tanto a renda do trabalho quanto os benefícios sociais previdenciários e assistenciais, corresponde a R\$ 862,00. Um recurso mensal de R\$ 600,00 equivale a 70% da renda média per capita e é cerca de três vezes maior que as transferências monetárias do Programa Bolsa Família, representando, portanto, uma transferência fiscal significativamente elevada para os padrões assistenciais brasileiros.<sup>325</sup>

O grande impacto pode ser traduzido em números: segundo pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Daniel Duque<sup>326</sup>, as taxas de pobreza e extrema pobreza no Brasil alcançaram os valores inéditos de 18,4% e 2,3%, respectivamente, em agosto de 2020. Em maio de 2020 (segundo mês do benefício), esses valores ainda eram de 23,72% e 4,18%. Segundo o autor, entre 2017 e 2019 as taxas de pobreza e de extrema pobreza ficaram praticamente estacionadas em 25% e 6,5%, respectivamente.

O índice de GINI, por sua vez, chegou a 0,474 em agosto de 2020, e estava em 0,492 em maio do mesmo ano. Com o AE caindo pela metade, o pesquisador destaca os aumentos da taxa de pobreza para 23,9% e de extrema pobreza para 5% em novembro de 2020. Após a redução do benefício pela metade, seguindo o que era esperado, o índice de GINI aumentou para 0,494 em novembro.<sup>327</sup>

Outros dados que espantam são os referentes à cobertura do benefício: 49% da população teve acesso ao AE em maio de 2020 (o PBF, como já se viu, cobre 25% da população, por exemplo), e três quartos do benefício chegou à metade mais pobre da população. Além disso, segundo Daniel Duque, se comparado ao mesmo mês de 2019, o AE representou um aumento de 200% da renda média familiar per capita dos 10% mais pobres do país.<sup>328</sup>

<sup>325</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

<sup>326</sup> DUQUE, Daniel. Auxílio emergencial para de crescer em agosto, e pobreza cai de novo; com redução do benefício a partir de setembro, porém, pobreza e desigualdade devem aumentar. BLOG DO IBRE, FGV, 24 set. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>327</sup> DUQUE, Daniel. Pobreza e desigualdade aumentam de novo: PNAD Covid mostrou impacto do Auxílio Emergencial nos indicadores sociais. BLOG DO IBRE, FGV, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pobreza-e-desigualdade-aumentam-de-novo-pnad-covid-mostrou-impacto-do-auxilio-emergencial-nos>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>328</sup> DUQUE, Daniel. Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia. BLOG DO IBRE, FGV, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Dos dados, depreende-se que o AE, embora não universal nem incondicionado, foi um benefício de altíssima cobertura (atendeu metade da população) e que ofereceu um benefício com um valor razoavelmente alto – principalmente se comparado ao PBF. Foi essa combinação que resultou nos fortes impactos sobre as taxas de pobreza e desigualdade.

Em relação ao seu custo, Daniel Duque esclarece que, enquanto o PBF custa 30 bilhões de reais por ano, o Auxílio (com a parcela de R\$600,00) custa 50 bilhões por mês. O autor simula e opina pela insustentabilidade do programa a longo prazo:

Ainda que seja um programa extremamente meritoso e necessário para o atual momento de pandemia, caso se tornasse permanente, ocuparia mais de 40% de toda arrecadação federal em 2019, e 17% da arrecadação de todo setor público. Tendo em vista ainda a grande redução de receita dos governos federal, estaduais e municipais devido à crise atual, o programa ficaria portanto fiscalmente insustentável, tendo em vista ainda toda gama de serviços públicos que ainda precisam ser sustentados pelo Estado.<sup>329</sup>

Acerca dos impactos na economia, em Nota Técnica (nº 007/2021) intitulada “Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020” publicada pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP (MADE), os autores Marina Sanches, Matias Cardomingo e Laura Carvalho concluíram que, com um gasto equivalente a 4,1% do PIB de 2020, o AE foi responsável por evitar que a economia caísse entre 8,4% e 14,8% em 2020, em vez de cair 4,32% conforme projeção do Banco Central<sup>330</sup> (segundo dados recentes do IBGE, a retração foi de 4,1%, valor próximo ao utilizado na pesquisa<sup>331</sup>). A pesquisa utilizou o multiplicador fiscal de benefícios sociais obtido na literatura para avaliar o impacto desse benefício sobre a atividade econômica.<sup>332</sup> Por seu turno, na simulação de um cenário sem o Auxílio Residual, pago a partir de setembro, a queda do PIB seria de cerca de 5,36%.

<sup>329</sup> DUQUE, Daniel. Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia. BLOG DO IBRE, FGV, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>330</sup> SANCHES, Marina. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 007/2021. **MADE/USP**, 2021.

<sup>331</sup> ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. “PIB do Brasil despenca 4,1% em 2020”. G1. O Globo, 03 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/pib-do-brasil-despenca-41percent-em-2020.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>332</sup> “O multiplicador fiscal é um conceito importante utilizado na macroeconomia para medir o impacto de mudanças na política fiscal (seja no gasto público ou na receita) sobre o PIB ao longo de um certo período de tempo. Um multiplicador de 2 reais, por exemplo, indica que 1 real gasto em determinada despesa pública estimula a economia e gera 2 reais de impacto total no PIB.” (SANCHES, Marina. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 007/2021. **MADE/USP**, 2021).

Os autores também calcularam o impacto do benefício na dívida pública e na arrecadação fiscal:

Estimamos também que o efeito multiplicador do Auxílio serviu como estabilizador da razão dívida/PIB não apenas pelo aumento no denominador, mas também por atenuar a queda da arrecadação de impostos em meio à recessão. Ao analisarmos o comportamento da Dívida Líquida do Setor Público identificamos que sua relação com o PIB poderia ter se elevado em 3 pontos percentuais acima do observado caso o auxílio e seu impacto multiplicador não tivessem existido.<sup>333</sup>

Os autores concluíram, assim, que da magnitude elevada do gasto que representou o AE no combate à pandemia em proporção ao PIB, seus impactos macroeconômicos foram substantivos e devem ser considerados. Portanto, a interrupção abrupta do benefício pode não só elevar as taxas de pobreza e desigualdade, mas também prejudicar em muito as perspectivas de retomada da economia. Essa conclusão é corroborada por estudo de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que verificou fortes impactos positivos do AE na economia, afirmando ser necessária e adequada a manutenção do benefício por um período maior para atenuar impactos econômicos severamente deletérios, além de ser fundamental para garantir um nível mínimo de vida às famílias mais pobres.<sup>334</sup>

Ocorre que o AE limitado ao período de enfrentamento da crise também mostra-se insuficiente. Segundo nota divulgada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em fevereiro de 2021 o valor da cesta básica estava acima de R\$600,00 na maioria das capitais brasileiras (R\$632,67 em Porto Alegre).<sup>335</sup> A nova rodada do benefício, além de reduzir o valor e seu alcance, portanto, não será capaz sequer de garantir a segurança alimentar à maioria da população.

Pesquisa divulgada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no início desse ano constatou que mais da metade dos brasileiros não possuem segurança alimentar no Brasil atualmente, isto é, não tem certeza se haverá comida em suas casas no dia seguinte: “do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança

<sup>333</sup> SANCHES, Marina. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 007/2021. **MADE/USP**, 2021.

<sup>334</sup> FREIRE, Débora *et al*, Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?, **Nota Técnica NEMEA-Cedeplar**, p. 1–21, 2020.

<sup>335</sup> DIEESE. Nota à imprensa: Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos - Janeiro de 2021. p. 4–8, 2021. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2015/201512cestabasica.pdf>>.



Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome”,<sup>336</sup> a proporção mais alta em 17 anos.

Tendo em vista que os impactos negativos dessa crise tendem a se perenizar em aumento de pobreza e desigualdade caso não haja a consolidação de uma estrutura de proteção social adequada,<sup>337</sup> é preciso uma resposta definitiva:

O papel do Estado deve ser reinventado. Ainda que não tivesse ocorrido uma pandemia, não é mais possível atrelar a Seguridade Social ao trabalho, simplesmente porque não haverá mais trabalho para todos. A automação, a robotização, o analfabetismo digital, os desalentados, somados aos precarizados, já constituem a maior parte da população. Não é mais possível pensar a questão social nas bases da sociedade industrial.<sup>338</sup>

Deve-se aproveitar as oportunidades trazidas pela pandemia, como a experiência com o Auxílio Emergencial, para se convidar a sociedade a um debate mais amplo e racional sobre as possibilidades reais em jogo. Feitas essas considerações, abre-se espaço para a análise de algumas das propostas em tramitação no Congresso Nacional que pretendem tornar o Auxílio Emergencial permanente, e seu grau de aproximação com a ideia de uma renda básica universal. Além delas, posteriormente, serão elencadas outras alternativas propostas por estudiosos, especialmente no que tange ao financiamento de uma política de renda básica.

#### **4.2 Análise dos projetos de lei que visam a manutenção do Auxílio Emergencial e sua aproximação com uma Renda Básica Universal**

Entre muitos outros projetos de lei (PLs) que tinham como proposta a prorrogação do Auxílio Emergencial, a maioria até o final de 2021, envolvendo variados valores e fontes de financiamento, alguns projetos, diversamente, propõem a manutenção de uma política de transferência de renda de forma permanente. Analisa-se, sinteticamente, alguns deles. Antes, entretanto, faz-se duas apresentações: a da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica e a da Rede Brasileira de Renda Básica.

Em julho de 2020 foi lançada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica, composta por 217 deputados e senadores de diversos partidos e por várias

---

<sup>336</sup> PENSSAN., Rede, Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil 1, **Rede PENSSAN.**, 2021.

<sup>337</sup> FREIRE, Débora *et al*, Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?, **Nota Técnica NEMEA-Cedeplar**, p. 1–21, 2020.

<sup>338</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020. p. 64.

entidades da sociedade civil.<sup>339</sup> A Frente, embora não tenha uma proposta única ou modelo objetivo de renda básica, pretende ser uma “plataforma de debate”, dando visibilidade ao tema no Congresso, tendo tido importante papel na aprovação da prorrogação do Auxílio para 2021. A Frente Parlamentar conta com a participação da Renda Brasileira de Renda Básica (RBRB), e tem o ex-senador e vereador Eduardo Suplicy como Presidente de Honra.

Por seu turno, a Rede Brasileira de Renda Básica,<sup>340</sup> fundada em 2019, reúne professores, pesquisadores, ativistas, voluntários e cidadãos que compartilham da percepção de que uma Renda Básica, por meio de uma distribuição de renda menos desigual, é a maneira mais viável de se alcançar a justiça social. A ideia da organização é disseminar a ideia da distribuição de renda no Brasil e incentivar a iniciativa privada e o poder público na direção da implementação de uma política de renda básica, servindo como repositório de pesquisas publicadas e oferecendo ao público argumentos alternativos relativos à renda básica como ideia, instituição e prática de políticas públicas. Não há a adoção pela organização de nenhuma versão específica da renda básica. O que há é o fomento à pesquisa baseada em evidências, debate plural e engajamento crítico sobre renda básica e ideias relacionadas. A RBRB conta, entre seus membros, com Leandro Teodoro Ferreira como Presidente e Eduardo Suplicy como Presidente de Honra, além Aldaíza Sposati como membro do Conselho Fiscal, estudiosos repetidamente citados neste trabalho.

Iniciando a exposição dos PLS, tem-se que, em 19/05/2020, de autoria do Senador José Serra (PSDB/SP), foi protocolado o Projeto de Lei nº 2742 de 2020,<sup>341</sup> que propõe alterar “a Lei nº 10.836/2004, que instituiu a renda básica de cidadania, para definir os critérios de recebimento e a fonte de custeio”. Considerando que o número da Lei que instituiu a RBC é 10.835, acredita-se que há um erro no projeto (a Lei nº 10.836 foi a que criou o PBF). O projeto determina que a RBC “se constituirá no direito de todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade social”, definindo essa situação a partir de critérios cumulativos muito semelhantes aos utilizados na

---

<sup>339</sup> “Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia”. Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-frente-parlamentar-da-renda-basica-quer-reduzir-desigualdades-aprofundadas-na-pandemia/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>340</sup> REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. RBRB, *Quem Somos*, 2021. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/quem-somos/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>341</sup> BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei nº 2742/2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141990>. Acesso em 10 abr. 2021.

concessão do AE: (i) não ter emprego formal ativo, (ii) não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, (iii) ter renda mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo e renda familiar mensal de até 2 (dois) salários mínimos, (iv) exercer atividade na condição de MEI ou trabalhador informal. O projeto, basicamente, tenta focalizar a RBC, criando critérios restritivos para sua concessão.

O projeto de Serra não propõe um valor para o benefício, deixando a cargo do Executivo essa determinação, e, como fonte de custeio, prevê a revogação da isenção sobre lucros e dividendos (com “alíquota progressiva e de pelo menos 15%”). O benefício se propõe a substituir todos os programas de transferência de renda vigentes, à exceção do BPC e do seguro-desemprego, e universaliza o Cadastro Único. O projeto foi lido durante a sessão do Senado em 19/05/2020 e, desde então, permanece no Plenário sem qualquer movimentação.

O projeto de Lei n° 3023/2020,<sup>342</sup> de autoria do Deputado Eduardo da Fonte (PP/PE), foi apresentado em 01/06/2020 e pretende criar o “Programa Renda Básica Brasileira”, benefício no valor de R\$600,00 mensais, permanente e direcionado aos trabalhadores informais, MEIs e contribuintes individuais, que tiverem renda *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo ou familiar total de até 3 salários mínimos (mesmos critérios do PL anterior e do AE). Em relação ao financiamento, há a previsão de diversas fontes, como o aumento da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), cobrança de tributo sobre lucros e dividendos, recursos provenientes do superávit financeiro do Tesouro e a criação de uma nova contribuição. O benefício pretende representar a unificação de vários programas, como o Seguro Defeso, o Bolsa Família, o Bolsa Verde e o PETI. A proposta ainda pretende inserir no Código Penal o delito de recebimento irregular de benefício de programa governamental, prevendo pena de prisão e multa. Em 03/12/2020, o projeto foi apensado junto ao PL 4856/2019 e, em 11/03/2021, foi recebido pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

Apresentado em 03/09/2019 e, portanto, antes da pandemia, pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), o PL n° 4856/2019<sup>343</sup> tem a pretensão de criar o “Programa

---

<sup>342</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 3023/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254182>. Acesso em 10 abr. 2021.

<sup>343</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 4856/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2218523&ord=1>. Acesso em 10 abr. 2021.

Renda Básica Universal”. O art. 6º determina que “terão direito a uma renda mensal de meio salário mínimo, independentemente da existência de qualquer outro benefício financeiro, os brasileiros que” (i) sejam idosos em extrema vulnerabilidade (entre 60 e 64 anos com renda de até meio salário mínimo – a partir de 65 anos há o BPC); (ii) sejam cidadãos em extrema vulnerabilidade (entre 30 e 59 anos com renda de até meio salário mínimo); (iii) sejam jovens vulneráveis (entre 15 e 29 anos com renda de até um salário mínimo); (iv) sejam crianças vulneráveis (entre 0 a 14 anos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo). O Projeto não prevê fonte de financiamento. Todavia, na sua justificativa, há menção a um Projeto de Lei Complementar que cria o Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF), tributo a custear o benefício. Atualmente há nove PLs apensados ao PL 4856.

Apresentado em 24/09/2020 pelo Deputado Jesus Sérgio (PDT/AC), o PL nº 4715/2020<sup>344</sup> pretende instituir a “Renda Básica da Cidadania”, em substituição ao Auxílio Emergencial. O benefício de R\$300,00 seria destinado a “todo brasileiro maior de 18 anos cuja renda familiar mensal *per capita* seja igual ou inferior a meio salário mínimo, limitado a dois benefícios por família”. Não há previsão de fonte de financiamento no projeto, apenas a menção de que o Executivo deverá garantir dotações orçamentárias suficientes ao custeio do programa.

Fernanda Melchionna (PSOL/RS) apresentou o PL 3934/2020<sup>345</sup> em 24/07/2020, buscando a instituição do “Programa Renda Mínima Permanente”, que consiste em um benefício no valor de R\$600,00, ao trabalhador que tiver mais de 18 anos e cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário mínimo ou a renda mensal total for de até 3 salários mínimos, excluídos do cálculo de renda eventuais outros benefícios assistenciais e previdenciários recebidos. Como fonte de custeio, o Projeto prevê a arrecadação do IGF, Imposto sobre lucros e dividendos e a majoração da alíquota da CSLL sobre Instituições Financeiras, entre outras a serem indicadas pelo Executivo. O PL foi apensado ao PL 4856/2019.

---

<sup>344</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4715. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263380>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>345</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3934/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258614>. Acesso em 10 abr. 2021.

O PL nº 4314/2020<sup>346</sup>, de autoria de Renildo Calheiros (PCdoB/PC), pretende criar o Programa Renda Cidadã Social Básica Brasileira, destinado às famílias em situação de vulnerabilidade (assim definidas as que possuem renda familiar *per capita* mensal inferior a R\$600,00), consistindo no benefício em valor suficiente a se complementar a renda até que se atinja o valor de R\$600,00. Não há indicação de fonte de custeio, apenas que as despesas do Programa ocorrerão “à conta das dotações orçamentárias contidas na Lei Orçamentária Anual”. O PL 4314 também foi apensado ao PL 4856/2019.

O PL nº 4610/2020<sup>347</sup>, de autoria do Deputado João Daniel (PT/SE), institui a “Renda Mínima Universal”, que prevê o pagamento do benefício de um salário mínimo, independentemente da existência de qualquer outro benefício, a todas as pessoas que tenham renda igual ou inferior a meio salário mínimo, e renda *per capita* familiar não superior a um salário mínimo. Não há qualquer indicação de fonte de custeio e o Projeto encontra-se apensado ao PL 4856.

De autoria de Enio Verri (PT/PR), o PL nº 2632/2020<sup>348</sup> busca alterar a Lei nº 13.982/2020, que criou o AE, tornando o benefício permanente em seus exatos termos. Todavia, não há indicação de fonte de custeio. No mesmo sentido o PL nº 26/98/2020,<sup>349</sup> de autoria de Alexandre Frota (PSDB/SP), que altera a Lei nº 13.982 retirando a expressão “durante o período de 3 (três) meses” e, portanto, torna o benefício permanente, sem, contudo, indicar como se daria seu financiamento.

Tramita a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34/2020,<sup>350</sup> de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), que pretendia instituir o “Benefício Universal Infantil” a partir de janeiro de 2021, destinado a todas as crianças de 0 a 14 anos. Os valores do benefício seriam inversamente proporcionais à renda familiar e maiores para crianças de até seis anos de idade. Quanto ao custeio, o projeto sugere, até que

---

<sup>346</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4314/2020. Disponível em: <<  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260815>>. Acesso em 10 abr. 2021.

<sup>347</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4610/2020. Disponível em: <  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262950>>. Acesso em 10 abr. 2021.

<sup>348</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2632/2020. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252586> Acesso em 10 abr. 2021.

<sup>349</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2698/2020. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252825>. Acesso em 10 abr. 2021.

<sup>350</sup> BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 34 de 2020. Disponível em:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144663>. Acesso em 10 abr. 2021.

sejam indicadas fontes de recursos, a suspensão temporária da concessão do abono salarial, salário-família e da dedução por dependente do Imposto de Renda. O Benefício Universal Infantil também está previsto na chamada “PEC Paralela” da Previdência (PEC nº 133/2019) que, contudo, por tratar de vários outros assuntos, não tem perspectiva de avançar na Câmara.

Visando, de forma semelhante ao Benefício Universal Infantil, direcionar o benefício a grupo específico, o Projeto de Lei nº 2099/2020,<sup>351</sup> de autoria do Deputado Assis Carvalho (PT/PI), busca instituir o auxílio permanente de R\$ 1.200,00 mensais à mulher provedora de família monoparental, desde que seja trabalhadora e cumpra alguns requisitos. Não há previsão de fonte de financiamento.

Há outros projetos que buscam a alteração do Bolsa Família, como o PL nº 4086/2020,<sup>352</sup> que busca a ampliação das “condições de superação da vulnerabilidade econômica”, oferecendo maior cobertura e alterando as linhas de pobreza e extrema pobreza para R\$600,00 e R\$300,00, respectivamente, mantendo as condicionalidades. No mesmo sentido, o PL nº 6072/2019<sup>353</sup> reformula os benefícios financeiros do Bolsa Família, aumentando os valores dos benefícios e das linhas de pobreza, e faz outras modificações.

Como se vê, os projetos analisados variam muito em relação aos seus desenhos e fontes de financiamento, mas há alguns aspectos compartilhados. Apesar de a maioria excluir as condicionalidades de seus projetos de benefícios, a maior parte utiliza alguma discriminação – de renda, em grande parte deles – como critério para a sua concessão. Em nenhum projeto verificou-se a *universalidade*, portanto, vez que em todos há a necessidade de comprovação de insuficiência de renda, por mais alto que seja o valor da linha estipulada. O que há de diverso em relação aos programas focalizados conhecidos hoje é uma universalização no sentido de conceder o benefício a todos que preencherem certos critérios (possuírem renda familiar de até meio salário mínimo, por exemplo), tornando o benefício um “direito”, o que não acontece hoje com o PBF.

---

<sup>351</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2099/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2250387>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>352</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4086/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259412>. Acesso em 10 abr. 2021.

<sup>353</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6072/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230008>. Acesso em 10 abr. 2021.

A maioria dos PLs propõe uma renda individual – e não utiliza a família como unidade -, mas alguns ainda limitam o número de concessões por família, como o PL nº 4715/2020 e, assim, seguem vinculando o benefício à situação doméstica do cidadão. Além disso, muitos projetos utilizaram os critérios do Auxílio Emergencial, excluindo os empregados formais da lista de beneficiários. Outro ponto a ser destacado é a falta de indicação de fonte de financiamento na maioria dos projetos, o que finca verdadeiro ponto de interrogação na análise das proposições e abre margem para se caracterizar a proposta como inviável. Sobre as possíveis fontes de custeio de uma renda básica universal versará o tópico seguinte.

Apesar de não ter se encontrado uma proposta de renda básica universal como usualmente conceituada, as propostas que buscam aumentar os benefícios do PBF e ampliar sua cobertura, com linhas de elegibilidade que cresçam na direção a uma universalidade, devem ter sua factibilidade considerada, podendo até serem consideradas a regulamentação da Lei da RBC (como anos atrás foi considerada a Lei do PBF). Observa-se o exemplo do AE, que utilizou instrumentos pré-existentes para sua implementação, como o arranjo do PBF e o registro do CadÚnico. Isso demonstra que há instrumentos em pleno funcionamento que podem ser utilizados na operacionalização de um novo benefício ou no aprimoramento de um já existente.

#### **4.3 Outras alternativas: limites e possibilidades fiscais e orçamentárias**

O principal ponto de crítica à implementação de uma política de transferência de renda universal, usualmente conhecido como o ponto “inviabilizador” e intransponível, é o seu alto custo. Como financiar uma renda básica para todos? Muitos autores têm discutido e buscado encontrar fontes de despesas a serem cortadas e de receitas a serem criadas ou ampliadas, bem como desenhos e meios operacionais adequados, a fim de viabilizar o benefício.

Cada proposta, dependendo do seu desenho, traz diferentes implicações para o Orçamento Federal. Foca-se, aqui, nos desafios trazidos pelas transformações de longo prazo no mercado de trabalho e pelo fim do Auxílio Emergencial, referentes à instituição de um programa de transferência de renda mais amplo, que poderia gradualmente se transformar em uma renda básica universal.<sup>354</sup>

---

<sup>354</sup> CARVALHO, Laura; TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo, Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil, **Made-Usp**, v. 1, n. 1, p. 5, 2020.

Daniel Duque<sup>355</sup> propõe um benefício básico de R\$150,00 mensais e, para crianças e adolescentes, de R\$440,00 (com uma redução gradual do benefício entre os 17 e os 23 anos). Estão excluídos do benefício os empregados ou empregadores formais que tenham como renda pelo menos um salário mínimo, além de aposentados e pensionistas. O benefício aos menores de idade poderia ser reduzido a zero conforme a renda dos adultos, de acordo com deduções a serem feitas pelo Imposto de Renda (IR) progressivamente. O autor propõe a “formalização” da população com o programa, que vai dar acesso aos beneficiários à aposentadoria, auxílio-doença e salário-maternidade, sob pena de um desconto no benefício equivalente a 5% do salário mínimo.

Com esse desenho, Daniel Duque calcula uma queda da pobreza de 24,5% para 10,5% e praticamente a eliminação (virtual) da extrema pobreza, que ficaria abaixo de 0,15%. O índice de Gini cairia de 0,554 para 0,488 (queda de mais de 10%). Em relação ao custo fiscal, Daniel Duque afirma que o Programa custaria R\$385 bilhões por ano (cerca de 5,7% do PIB), sobre o qual o governo ganharia cerca de R\$80 bilhões em ganho de receita (aplicando-se uma alíquota de 27%). Considerando os gastos com os programas vigentes atualmente, a proposta de Daniel Duque significaria um gasto adicional de R\$200 bilhões (3% do PIB). Em razão do alto custo, Daniel Duque propõe a implementação gradual do programa, com horizonte de 5 a 10 anos, e em estágios, que seriam condicionados a reformas do setor público e metas fiscais – entre elas a reforma tributária, projeção de estabilização da dívida pública, desoneração da cesta básica, entre outras.

Por sua vez, Lena Lavinias propõe a elevação do benefício básico do Bolsa Família para R\$400,00, e dos benefícios variáveis para R\$100,00, e a extensão da cobertura do programa para todos aqueles que constam no Cadastro Único, extinguindo qualquer tipo de fila. As condicionalidades devem ser completamente suprimidas e deve ser criado um “seguro-desemprego” a ser concedido a todos que se autodeclarem desempregados, no valor de R\$700,00, parcela que também deve ser concedida aos MEIs e aos trabalhadores informais. Com esse desenho, a autora aponta que o novo programa atingiria cerca de 112 milhões de pessoas.<sup>356</sup> Para o

---

<sup>355</sup> DUQUE, Daniel. Renda Básica: um desenho factível e uma proposta de Implementação. BLOG DO IBRE, FGV, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/renda-basica-um-desenho-factivel-e-uma-proposta-de-implementacao>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>356</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.



financiamento, Lena Lavinas<sup>357</sup> sugere algumas alternativas: criação de novas alíquotas de IR, instituição do IGF e tributação sobre lucros e dividendos. Todavia, a autora defende que nada será possível sem o fim do teto de gastos.

O economista e colunista da Folha de São Paulo, Nelson Barbosa, afirmou em sua coluna que, embora o debate formalizado pela Lei nº 10.835/2004 tenha sido enterrado há 16 anos, talvez agora se possa avançar, elencando três razões para acreditar nisso: (i) o impacto positivo do AE na economia que aumentou o apoio à renda básica universal; (ii) a tecnologia e a capacidade produtiva que permitem, hoje, o sustento de uma população inativa crescente sem perda de renda per capita; e (iii) o grau de desigualdade da distribuição de renda que indica que a renda mínima pode e deve ser financiada por tributação dos mais ricos (sobretudo da renda do capital).<sup>358</sup> Afirmando que a criação de uma renda básica universal requer uma base permanente de financiamento, o autor sustenta que os recursos devem vir de tributação mais progressiva de lucros e dividendos (renda do capital) e de altos salários (renda do trabalho), o que tornaria todos “rentistas”:

E do ponto de vista histórico, a adoção da renda básica seria uma mudança estrutural no capitalismo, pois todos virariam, em parte, rentistas! Todos receberiam parte do “excedente” produzido pela sociedade simplesmente por existirem, independentemente da posse dos “meios de produção”.<sup>359</sup>

O colunista, em outra oportunidade, defendeu a implementação de uma Renda Básica Universal por meio de um imposto de renda negativo, isto é, “uma transferência de renda para todas as pessoas que solicitarem o benefício, mas com ajuste posterior na declaração anual de Imposto de Renda”.<sup>360</sup> Haveria apenas dois critérios para o recebimento: (i) ser brasileiro e (ii) declarar IR a partir do ano de recebimento da ajuda – ou seja, todos que quisessem recebê-lo teriam que entrar na base de dados da Receita, o que facilitaria a verificação e o “ajuste” do benefício a quem o recebesse injustificadamente. Para o autor, a combinação entre o IR e a transferência de renda é a chave para acabar com as “pessoas invisíveis” para a Seguridade Social.

---

<sup>357</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

<sup>358</sup> BARBOSA, Nelson. Renda Básica Universal. Folha de S. Paulo, São Paulo, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/08/renda-basica-universal.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>359</sup> BARBOSA, Nelson. Renda Básica Universal. Folha de S. Paulo, São Paulo, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/08/renda-basica-universal.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>360</sup> BARBOSA, Nelson. Renda Mínima e Imposto de Renda. Folha de S. Paulo, São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/renda-minima-e-imposto-de-renda.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Samuel Pessoa<sup>361</sup>, outro economista e também colunista da Folha, citando simulação realizada em estudo elaborado pelos professores do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), afirmou que, apesar de nunca ter levado a sério as propostas de renda básica, agora, admite: deve-se olhar com cuidado para a proposta de Eduardo Suplicy. Os professores da UFPE simularam os impactos da instituição de uma renda básica de cidadania sobre o orçamento, a pobreza e a desigualdade. O programa custaria cerca de R\$1 trilhão e seria financiado pela imposição de uma alíquota linear de 35,7% de IR (sem limite de isenção e nenhuma dedução) a incidir sobre todas as rendas declaradas na PNAD, o que garantiria uma renda de R\$406,00 a todos os cidadãos brasileiros. Todos os benefícios previdenciários e assistenciais seriam mantidos, mas deduzidos da renda básica, e sobre ela não incidiria IR. Com isso, a pobreza seria praticamente eliminada, e o índice de GINI cairia de 0,506 para 0,377.

Em estudo em que pretendeu explorar alternativas para o financiamento de uma renda básica universal, Lucia Helena Salgado<sup>362</sup> elencou quatro possibilidades. Primeiramente, a autora apontou a importância da tributação progressiva do capital, com a revogação da isenção da tributação de lucros e dividendos, o que dependeria apenas de legislação ordinária e teria um potencial de arrecadação de R\$59,7 bilhões por ano. A segunda alternativa seria a elevação da alíquota de CSLL para instituições financeiras para 27,5%, ou a instituição de uma contribuição extraordinária de 27,5% para grandes conglomerados, financeiros ou produtivos a partir de certo patamar (a autora fala em lucros líquidos superiores a R\$1 bilhão). A autora afirmou que, no primeiro caso, o acréscimo de 15% na CSLL mais 4% na COFINS para as instituições financeiras elevaria em R\$38 bilhões a arrecadação anual e, no segundo, a nova contribuição criada renderia uma arrecadação de R\$29,12 bilhões ao ano (considerando o lucro líquido obtido pelas cinco maiores instituições financeiras do país em 2019).

A terceira sugestão mencionada foi a regulamentação do IGF previsto constitucionalmente, o qual teria potencial de arrecadação de R\$40 bilhões (para alíquotas de 1%, 2% e 3% aplicadas progressivamente a patrimônios pessoais

---

<sup>361</sup> PESSÔA, Samuel. Renda Básica. Folha de S. Paulo, São Paulo, 23 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/05/renda-basica.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>362</sup> SALGADO, Lucia Helena. Renda básica permanente: uma utopia possível, **Geosul**, v. 35, n. 76, p. 521–535, 2020.

superiores a R\$20 milhões). Por fim, a autora apontou a necessidade de se tributar a economia digital, isto é, as grandes empresas de tecnologia que, hoje, operam praticamente livres de impostos e muitas vezes registram suas atividades em paraísos fiscais. Lúcia Helena Salgado, simulando a adoção cumulativa de apenas duas das medidas citadas - regulamentação do IGF e alíquotas adicionais de CSLL e COFINS – verificou a arrecadação de cerca de R\$138 bilhões, o que equivaleria a 1,9% do PIB. A autora concluiu afirmando que há, no Brasil, recursos financeiros em potencial exploração.

Por fim, a corroborar as posições acima, a Nota nº 001 do MADE da USP, publicada em outubro de 2020, concluiu, após analisar cinco propostas alternativas, que há espaço fiscal para uma ampliação significativa de programas de transferência de renda, desde que a redistribuição ocorra dos estratos mais altos aos mais baixos:

O resultado de tais propostas alternativas deixa claro que, estabelecendo-se uma tributação mais progressiva, é possível criar programas de transferência mais robustos, beneficiando os 30% ou 50% mais pobres com valores substancialmente maiores que os atuais. A mais abrangente delas assegura uma transferência de R\$ 125 para todos os brasileiros da metade mais pobre da população, o que reduziria em 8,9% o índice de Gini. Para financiar essa rede de proteção social, os dados indicam que há espaço para aumentar a arrecadação brasileira via Imposto de Renda de Pessoa Física, uma vez que se trata de um imposto progressivo e com espaço de ampliação da alíquota efetiva, especialmente entre o 1% mais rico da população.<sup>363</sup>

Assim, não haveria a necessidade de se remanejar recursos dos benefícios sociais já existentes (o que implicaria uma transferência do meio para a base, mantendo inalterada a renda apropriada pelos mais ricos). A fonte de financiamento primordial utilizada na simulação foi a elevação da alíquota média do IR da pessoa física para os 20% mais ricos da população.

Da análise das propostas, com desenhos razoavelmente detalhados e fonte de financiamento indicadas, depreende-se que, não obstante a complexidade (operacional, fiscal e política) demandada, há espaço para que se construa uma política de transferência de renda universal e permanente viável política e economicamente. A fonte de financiamento mais citada é a tributação mais progressiva. Aparentemente não haverá como fugir de uma Reforma Tributária. Outras alternativas parecem ser a regulamentação do IGF e a revogação da isenção sobre lucros e dividendos.

---

<sup>363</sup> CARVALHO; TONETO; RIBAS, Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil. Nota de Política Econômica nº 001/2021. **MADE/USP**, 2021.

Por meio de um debate amplo, crítico, embasado e rigoroso, mas principalmente tratado com a devida seriedade, é preciso que consensos sejam construídos. Impera a necessidade de novas e eficazes políticas de redistribuição de imponham o ônus ao topo da pirâmide.<sup>364</sup> Para tanto, há muitos desafios e resistência a serem enfrentados, em razão do potencial de transformação do que se pretende:

A opção por uma renda básica de cidadania, por exemplo, implica repensar o sistema de proteção social como um todo e, ao mesmo tempo, aferir os princípios de uma reforma tributária verdadeiramente comprometida com a progressividade fiscal, capaz de reinstituir e solidificar as fontes de financiamento da política social. A título de ilustração cabe lembrar a aberração que é o Programa Bolsa Família ser financiado com recursos das contribuições sociais que incidem sobre o consumo, o que significa que seus beneficiários contribuem igualmente para o financiamento. Nada mais regressivo. Programas de combate à pobreza devem ser financiados com recursos oriundos ou do imposto de renda de pessoa física ou do imposto sobre grandes fortunas, ou qualquer outra receita que não tenha os beneficiários do programa entre os que o financiam com impostos indiretos. Isso sim é responsabilidade fiscal.<sup>365</sup>

Antes considerada utópica, a discussão sobre a implementação de uma renda básica universal no Brasil, no presente, é real. Como se viu, os instrumentos fiscais necessários a ela existem: há uma estrutura de tributação muito desigual, na qual há espaço para a introdução de medidas mais redistributivas. A tarefa, agora, é intensificar o debate, para que haja a tão almejada – e possível – reformulação do nosso sistema de proteção social.

---

<sup>364</sup> LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA. Porto Alegre: HS Editora, 2020, p. 64.

<sup>365</sup> LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, com o presente trabalho, analisar a viabilidade ou a inviabilidade de se implementar um projeto de Renda Básica Universal no Brasil, utilizando-se os elementos recentemente inseridos no debate pela experiência com o Auxílio Emergencial.

Ao se analisar a história da Lei nº 10.835/2004, que, apesar de nunca implementada, previu a instituição de uma Renda Básica de Cidadania no Brasil, concluiu-se que a o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004, foi concebido, à época, como um primeiro passo em direção à Renda Básica. Considerando a vocação expansionista do PBF, à vista do contínuo aumento de sua cobertura ao longo dos anos (ao menos até 2014, quando identificou-se uma certa estabilização), somada ao cenário “favorável” para as modificações necessárias, tendo em vista o intenso debate político à procura de soluções para a precária situação socioeconômica que o Brasil se encontra, conclui-se que está aberta a via para que o Bolsa Família caminhe em direção à Renda Básica. Essa troca de direção que, antes, parecia muito improvável, hoje, dado o novo cenário, parece pedir espaço, tanto no debate público quanto na agenda política do Brasil.

Após o término da escrita do desenvolvimento deste trabalho, em 26/04/2021, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Mandado de Injunção nº 7300, julgando-o parcialmente procedente e determinando, por unanimidade, que o governo regulamente a Lei nº 10.835/2004 até o final de 2022. Assim, o Supremo determinou que o governo adote todas as medidas legais cabíveis para a implementação da Renda Básica de Cidadania, inclusive no que tange à sua previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de 2022, iniciando pelos mais necessitados. Apesar de representar grande conquista, há incertezas sobre o que a decisão do STF significará, e também sobre o quão positivo pode ser a renda básica ser regulamentada sob a luz de um governo conservador.

Retomando os resultados do trabalho, a compreensão da história dos programas de transferência de renda no Brasil, que culminou com a unificação dos programas vigentes e na criação do Bolsa Família em 2003, demonstrou a superioridade da centralização dos benefícios assistenciais em um só programa, tanto no que se refere à simplificação do cadastro e controle dos beneficiários por parte do governo, quanto ao acesso facilitado da população. Também, restaram demonstradas

as deficiências do Bolsa Família em sua configuração atual que, com os baixíssimos valores dos benefícios e o alto grau de burocratização, tem seus efeitos limitados à manutenção de um nível de pobreza. Frente ao presente e a uma perspectiva de futuro assustadora, ameaçada pelos efeitos da pandemia e invadida pelo desemprego, o Programa se mostra flagrantemente insuficiente.

A fim de responder a essa conjuntura e com base nos efeitos positivos que o Auxílio Emergencial teve sobre os níveis de pobreza e desigualdade em 2020, verificou-se que muitos Projetos de Lei foram apresentados no Congresso visando a manutenção do AE, a criação de um benefício semelhante ou a modificações no Bolsa Família, muitos deles apoiados pela Frente Parlamentar em Defesa da Renda Básica. Dos projetos examinados, embora em nenhum tenha sido encontrada uma renda básica universal, muitos preveem avanços nesse sentido, a maioria por defender benefícios com valores bem mais expressivos que o Bolsa Família e por visarem uma cobertura razoavelmente mais ampla.

Por fim, o estudo sobre as possibilidades fiscais e orçamentárias para a instituição de uma Renda Básica Universal no Brasil mostrou que, apesar de depender de modificações estruturais e profundas no sistema tributário brasileiro e não haver consenso sobre uma fonte “ideal” de financiamento, há indícios suficientes de que existem potenciais fontes: há de onde “tirar”. De início, vê-se a necessidade de revisão do Teto de Gastos, sem o que quase nada resta possível – se não o seu fim, é preciso lutar para que os programas de proteção social fiquem de fora do seu alcance. Depois, há a necessidade de uma Reforma Tributária para que se abra espaço, com a inserção de novos instrumentos fiscais, para a formulação de políticas redistributivas.

A ideia de uma renda básica universal ganhou novo fôlego e, cada vez mais, deve ser afastada de uma concepção “futurista” ou “utópica”. O debate protagonizado pelo diálogo entre renda emergencial e renda básica chegou para ficar e, nesse sentido, é necessário que o espaço aberto pelo contexto atual seja aproveitado. Como declarou o Senador José Paulo Bisol (PSB/RS), em seu pronunciamento quando da aprovação do PGRM no Senado, em 1991, é necessário que se reconheça, inteligentemente, o momento certo para saltar no “trem da história”, o qual não para nas estações, sob pena de se perder, novamente (e como tantas vezes) o instante de menor velocidade, sem saber quando o trem passará novamente. O instante é agora.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. "PIB do Brasil despenca 4,1% em 2020". G1. **O Globo**, 03 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/pib-do-brasil-despenca-41percent-em-2020.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **O PRIVILÉGIO DA SERVIDÃO: o novo proletariado de serviços na era digital**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2018. E-book.

ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. **INFOPROLETÁRIOS: degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009. E-book.

BARBOSA, Nelson. Renda Básica Universal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/08/renda-basica-universal.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BARBOSA, Nelson. Renda Mínima e Imposto de Renda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/renda-minima-e-imposto-de-renda.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BETIM, Felipe. "Coronavírus força consenso e Câmara aprova renda emergencial de até 1.200 reais para base da pirâmide". **EL PAÍS**, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-03-27/coronavirus-forca-consenso-e-camara-aprova-renda-emergencial-de-ate-1200-reais-para-base-da-piramide.html>. Acesso em: 15 abr. 2021

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Novos Estudos**, v. 87, p. 115–129, 2010.

"Bolsa Família terá 10 milhões de contemplados com o Auxílio Emergencial 2021 em abril". **GOVERNO FEDERAL**, Ministério da Cidadania, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-tera-10-milhoes-de-contemplados-com-o-auxilio-emergencial-2021>. Acesso em: 16 abr. 2021.

"Bolsa Família alcança 14,283 milhões de famílias em julho". **GOVERNO FEDERAL**, Notícias, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-alcanca-14-283-milhoes-de-familia-em-julho>

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.561** de 1992 (PLS 80/1991). Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D24MAR1992.pdf#page=10>. Acesso em: 07 mar. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2099/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2250387>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2632/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252586> Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2698/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252825>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3023/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254182>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3934/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258614>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4086/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259412>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4314/2020**. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260815>>>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4610/2020**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262950>>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4715**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263380>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4856/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2218523&ord=1>>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6072/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230008> Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, **Decreto nº 3.934** de 20 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3934htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm.htm). Acesso em: 10 mar 2021.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 95** de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm) Acesso em 12 abr. 2021.

BRASIL, **Governo Federal**. Ministério da Cidadania. Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt->



[br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc](http://br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc). Acesso em: 09 mar 2021.

BRASIL, **Governo Federal**. Ministério da Cidadania. Cadastro Único: o que é e para que serve. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 09 mar 2021.

BRASIL, **Lei nº 10.836** de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL, **Lei nº 10.835**, de 08 de janeiro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%208,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.835%2C%20DE%208,Art.) Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL, **Lei nº 13.982** de 2 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em 06 de abr. de 2021.

BRASIL, **Lei nº 5 9.533** de 10 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9533.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9533.htm) Acesso em: 08 mar 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília**, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2742/2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141990>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 34** de 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144663>. Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas: Como construir um mundo melhor**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELO, Teresa; NERÍ, Marcelo Cortes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19366/programa-bolsa-familia-uma-decada-de-inclusao.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1052–1063, 2020.

CARDOSO, Carina Kuhn. PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: PARA ALÉM DO DISCURSO DO DÉFICIT. **Revista dos Tribunais Online**, v. 998, p. 199–223, 2018.

CARVALHO, Laura; TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo. Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil. Nota de Política Econômica nº 001. **Made-Usp**, v. 1, n. 1, p. 5, 2020.

“Com pandemia, país perde 1,2 milhão de empregos com carteira no 1º semestre”. **Economia UOL**, São Paulo, 28 jul. de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2020/07/28/caged.htm>. Acesso em: 04 abr. 2021

Desemprego atinge 11,9 milhões e taxa fica em 11,2% em janeiro, diz IBGE. **Folha de S. Paulo**, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/taxa-de-desemprego-fica-em-112-em-janeiro-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2021

Desemprego fica estável em 14,2% no trimestre encerrado em janeiro. **IBGE Notícias**, Agência IBGE, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30390-desemprego-fica-estavel-em-14-2-no-trimestre-encerrado-em-janeiro>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Desemprego recua para 13,9% no 4º tri, mas taxa média do ano é a maior desde 2012. **IBGE Notícias**, Agência IBGE, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maior-para-o-ano-desde-2012>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DUQUE, Daniel. Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia. **BLOG DO IBRE**, **FGV**, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DUQUE, Daniel. Auxílio emergencial para de crescer em agosto, e pobreza cai de novo; com redução do benefício a partir de setembro, porém, pobreza e desigualdade devem aumentar. **BLOG DO IBRE**, **FGV**, 24 set. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DUQUE, Daniel. Pobreza e desigualdade aumentam de novo: PNAD Covid mostrou impacto do Auxílio Emergencial nos indicadores sociais. **BLOG DO IBRE**, **FGV**, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pobreza-e-desigualdade-aumentam-de-novo-pnad-covid-mostrou-impacto-do-auxilio-emergencial-nos>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DUQUE, Daniel. Renda Básica: um desenho factível e uma proposta de Implementação. BLOG DO IBRE, FGV, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/renda-basica-um-desenho-factivel-e-uma-proposta-de-implementacao>. Acesso em: 15 abr. 2021

DIEESE. Nota à imprensa: Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos - Janeiro de 2021. p. 4–8, 2021. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2015/201512cestabasica.pdf>>.

DIEESE. Nota Técnica 207: Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva. **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**, 2019.

DORNELES, Leandro do Amaral D.; BARZOTTO, Luciane Cardoso. **Inovações e Trabalho O direito do trabalho em tempos de mudança**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.w

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. **Economia e Sociedade**, v. 6, n. 1, p. 183–238, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 107–126, 2008.

FERREIRA, Leandro Teodoro. **Renda Básica: Implementação e Controvérsia**. 2019, 223 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

FREIRE, Débora; DOMINGUES, Edson; MAGALHÃES, Aline; *et al.* Renda Básica Emergencial : uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil ? **Nota Técnica NEMEA-Cedeplar**, p. 1–21, 2020.

“Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia”. Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-frente-parlamentar-da-renda-basica-quer-reduzir-desigualdades-aprofundadas-na-pandemia/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.E-book.

GOVERNO FEDERAL, Guia para Acompanhamento das Condições do Programa Bolsa Família. Ministério da Cidadania, p. 11. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/Acompanhamento\\_condicionalidades.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf) Acesso em: 16 mar 2021.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1,

p. 53–83, 2009.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Uma nota sobre os Programas de Renda: entre Renda Mínima e renda. **A Economia em Revista**, v. 28, n. agosto, p. 1–10, 2020.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: Programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, 2007.

LAVINAS, Lena. Renda Básica de cidadania: a política social do século XXI? Lições para o Brasil. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil**, v. 47, p. 3–24, 2018.

LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (IN)SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA**. Porto Alegre: HS Editora, 2020.

LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa. 2002, 128 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2002.

“Mais de 14,28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família em agosto”. **GOVERNO FEDERAL**, Notícias, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-de-14-28-milhoes-de-familias-recebem-o-bolsa-familia-em-agosto>. Acesso em: 10 abr.. 2021.

"Medida provisória mantém critério do BPC em um quarto de salário mínimo". **Senado Notícias**, Agência Senado, 04 jan. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/04/medida-provisoria-mantem-criterio-do-bpc-em-um-quarto-de-salario-minimo>. Acesso em: 28 mar. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís S.; AFONSO, José Roberto. **GOVERNANCE 4.0 PARA COVID-19 NO BRASIL**. São Paulo: Almedina, 2020.

MORUS, Tomás. **A UTOPIA**. Porto Alegre: L&PM, 1997.

PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **RENDA BÁSICA: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018.

Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 1994**. Bases do Programa, p. 173. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 1998**. Carta de Compromisso, p. 3. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-cartacompromisso.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 2002**. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, p. 10-11. Disponível em:

<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/09-concepcaoediretrizesdoprogram.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo de 2002**. p. 42. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

PENSSAN., Rede. Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil 1. **Rede PENSSAN.**, 2021.

PESSÔA, Samuel. Renda Básica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/05/renda-basica.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL, **Portaria GM/MDS nº 617**, de 11 de agosto de 2010. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/doc/portarias/2010/Portaria\\_no\\_617-de\\_11\\_de\\_agosto\\_de\\_2010.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2010/Portaria_no_617-de_11_de_agosto_de_2010.pdf). Acesso em 07 abr. 2021.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA. **RBRB**, *Quem Somos*, 2021. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/quem-somos/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ROCHA, Sonia. Crescimento, Renda e Pobreza. Como ficam os pobres? **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2010.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011). **Instituto Nacional de Altos Estudos**, n. 21, 2013.

SALGADO, Lucia Helena. Renda básica permanente: uma utopia possível. **Geosul**, v. 35, n. 76, p. 521–535, 2020.

SANCHES, Marina. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 007/2021. **MADE/USP**, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2011.

SILVA, Maria Ozanira Da Silva. O Bolsa Família: Problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155–163, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVEIRA, Antonio Maria da. Redistribuição de renda. **Revista Brasileira de**

**Economia**, v. 29, n. 1971, p. 3–15, 1975. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/148>>.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **IPEA**, p. 41, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf)>.

SOUZA, Pedro H. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; *et al.* Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos. **Ipea - Texto Para Discussão**, p. 1–47, 2019.

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, v. 14, p. 104–115, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 116, p. 652–674, 2013.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento**. 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **RENDA DE CIDADANIA: A Saída É Pela Porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

"Suspensa ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por ausência de fonte de custeio". **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, Notícias STF, 06 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440865&caixaBusca=N>. Acesso em: 28 mar. 2021.

The Future of Jobs Report. **WORLD ECONOMIC FORUM**, out. 2020. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2021/01/relatorio\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2020.pdf](https://static.poder360.com.br/2021/01/relatorio_Future_of_Jobs_2020.pdf). Acesso em: 04 abr. 2021.

VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van. **RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: argumentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WOLF, Guilherme Eidelwein. Custeio Da Seguridade Social No Brasil: a Previdência Social É Deficitária Ou Superavitária?, **Revista dos Tribunais Online**, vol. 179/2017, p. 123-146.