



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

436

O debate enviesado sobre renda básica universal no Brasil

Caio Luiz Leal Chagas do Nascimento
Marcelo Weishaupt Proni

Agosto 2022



UNICAMP

ie Instituto de
economia

O debate enviesado sobre renda básica universal no Brasil

Caio Luiz Leal Chagas do Nascimento¹
Marcelo Weishaupt Proni²

Resumo

O debate sobre a Renda Básica Universal (RBU) no Brasil foi ressuscitado pela crise econômica provocada pela pandemia, tomando como referência o debate internacional. Contudo, há diferenças relevantes, em comparação com países desenvolvidos. O objetivo do texto é confrontar os argumentos mais frequentes usados pelos que defendem e pelos que refutam tal programa, tanto no plano acadêmico como no campo político. Primeiro é apresentada uma visão panorâmica do debate internacional sobre a RBU. Em seguida, é explicado que a lei que instituiu a Renda Básica de Cidadania no Brasil em 2004 não foi regulamentada porque foi priorizado um programa focalizado e condicionado de transferência de renda (o Bolsa Família). A principal contribuição do texto é a síntese do debate renovado sobre a RBU durante a pandemia de Covid-19, considerando o sucesso efêmero do Auxílio Emergencial. Ao final, são feitas considerações adicionais sobre o caráter enviesado da discussão sobre a RBU no Brasil.

Palavras-chave: Políticas de garantia de renda, Programas de transferência de renda.

Abstract

The biased debate about universal basic income in Brazil

The debate on Universal Basic Income (UBI) in Brazil has been revived by the economic crisis caused by the pandemic, taking the international debate as a reference. However, there are relevant differences, in comparison with developed countries. The objective of the text is to confront the most frequent arguments used by those who defend and those who refute such a program, both in the academic and political fields. First, an overview of the international debate on UBI is presented. Then it is explained that the law that established the Basic Citizenship Income in Brazil in 2004 was not regulated because a focused and conditioned cash transfer program (Bolsa Família) was prioritized. The main contribution of the paper is the synthesis of the renewed debate on UBI during the Covid-19 pandemic, considering the ephemeral success of the Emergency Aid. At the end, additional considerations are made about the biased nature of the discussion on UBI in Brazil.

Keywords: Income guarantee policies, Cash transfer programs.

JEL: B55, H55.

(1) Bacharel em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). E-mail: caioluiz2001@gmail.com.

(2) Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). E-mail: mwproni@unicamp.br.

Introdução

O debate sobre a renda básica universal não é algo novo na Europa, nem no Brasil. Entretanto, o tema ganhou uma evidência inédita em 2020, o que indubitavelmente se deveu à pandemia de Covid-19 e seus impactos na vida social e econômica global. Diante do desafio de manter o necessário isolamento social e, concomitantemente, socorrer a economia, muitas nações, em maior ou em menor grau, precisaram discutir políticas emergenciais de auxílio econômico para cidadãos e empresas para evitar uma depressão profunda e prolongada.

Em meio a uma crise sem precedentes, houve uma renovação do debate acerca do papel do Estado na economia e, a reboque, de mecanismos de seguridade social e redistribuição de renda, dentre os quais se destaca, pela aplicabilidade imediata dentro do contexto atual, a renda básica universal (ou renda básica de cidadania).

A crise sanitária mundial potencializou outros desafios que já marcavam o novo milênio. Em um contexto de incertezas – diante dos impactos previstos do inevitável aquecimento global, da impossibilidade de sustentar os atuais padrões de consumo de bens e de energia, das projeções de novas ondas de desemprego tecnológico, do constrangimento de gastos com sistemas de proteção social e, ainda, do constante ataque à democracia em vários países – parece plausível cogitar que as sociedades estão cada vez mais distantes do “velho normal” e que são necessários mecanismos de redistribuição de renda, não somente para diminuir a vulnerabilidade social, mas também para a sobrevivência do sistema econômico.

Os argumentos em defesa da renda básica universal em nações democráticas, por diferentes correntes políticas ou ideológicas, procuram ressaltar seus benefícios e refutar os argumentos contrários, em especial no que tange à viabilidade financeira e à preferência por programas focalizados de transferência de renda. Mas em momento algum se formou um consenso em torno do tema.

A pandemia global iniciada em 2020 e as medidas adotadas para o enfrentamento da profunda crise econômica decorrente (com diferenças nacionais expressivas) trouxeram novos elementos para o debate. Muitos atores políticos e intelectuais renomados reivindicaram mecanismos de garantia de renda. Pode ser mencionada, nesse sentido, a repercussão das palavras do Papa Francisco, líder espiritual e político, que no Domingo de Páscoa (12/04/2020) divulgou a *Carta aos Movimentos Populares*, na qual pediu a instituição de um “salário universal” para os trabalhadores informais – os mais vulneráveis. No Brasil, vários economistas se manifestaram favoravelmente. Por exemplo, o artigo do professor da Unicamp Pedro Rossi, “Lições do coronavírus para a sociedade do futuro” (16/04/2020), apontou ser necessário aprimorar os mecanismos de assistência social e sugeriu que a renda básica universal temporária poderá ganhar *status* de permanente em muitos países.

A escalada do debate público também ficou evidente no webinar “Renda Básica Universal: chegou a hora desta ideia?”, promovido em 5/05/2020 pela Fundação FHC com dois economistas brasileiros preocupados com os impactos sociais da crise no País: Marcelo Medeiros (professor visitante da Universidade de Princeton, EUA) e Monica de Bolle (professora da Universidade Johns Hopkins, EUA). Medeiros explicou as vantagens e desvantagens comparativas entre gastos sociais focalizados e universais, salientando que programas focalizados protegem parcela relativamente restrita da população e que, em um país como o Brasil, existe uma porcentagem de 30% a 40% dela

que possui renda intermediária, não tem colchão de proteção social e está constantemente vulnerável à pobreza, em especial em momentos de crise. Monica de Bolle afirmou que a renda básica poderia ser um catalisador da transição para uma “economia com olhar humanista”. Na sua fala, sintetizou os argumentos em defesa de uma renda básica permanente apresentados no livro *Ruptura* (De Bolle, 2020), reforçando seus efeitos positivos para a sustentação da demanda e para o combate à desigualdade de renda.

Outro exemplo é a entrevista de Eduardo Suplicy ao *Jornal da Universidade* (UFRGS), “Renda Básica de Cidadania como forma de garantir o direito à dignidade e à liberdade real para todos”, publicada em 20/07/2020, na qual ele argumenta que a implantação do Auxílio Emergencial para trabalhadores informais de baixa renda durante a pandemia evidencia a possibilidade de uma política perene de transferência de renda a toda a população.

O Auxílio Emergencial oferecido pelo governo federal para o enfrentamento da pandemia (Lei 13.982, de 2 de abril de 2020), que beneficiou mais de 65 milhões de trabalhadores, ajudou a catalisar o debate da renda básica universal subsidiando-o com argumentos a favor de sua implantação. Contudo, permaneceu a divergência entre aqueles que pretendem ampliar a transferência de renda condicionada e focalizada nos mais pobres e aqueles que propõem universalizar esse mecanismo de proteção social. Como ficou claro nos discursos e pronunciamentos por ocasião da criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica (em julho de 2020), formada por deputados e senadores, a ideia de uma renda básica universal, apesar de defendida por diversos atores políticos, ainda é vista como inviável pelos que dão preferência para programas focalizados, como por exemplo na proposta (publicada antes da crise como Texto para Discussão do IPEA) de uma renda condicionada pela idade – somente para crianças e adolescentes –, que adviria da unificação de diversos programas de transferência de renda (Soares; Bartholo; Osorio, 2019).

Ademais, entre os defensores radicais do neoliberalismo prevaleceu uma posição refratária à renda básica universal, posição justificada pela preocupação com o excesso de gastos sociais. Exemplos podem ser vistos em análises publicadas pelo Instituto Ludwig Von Mises Brasil, que mantiveram a mesma linha de argumentação adotada em artigos pré-pandemia³, nos quais atacam a ideia e relativizam as opiniões favoráveis de alguns luminares “liberais”. Em artigos recentes, o site evita abordar o tema da garantia de uma renda mínima (ou mesmo do Auxílio Emergencial), mas a manutenção de sua posição refratária transparece em artigos como “Nosso pesadelo fiscal e monetário não tem fim – e agora em forma de bomba-relógio” (Geller, 2020), no qual é reafirmada a crítica ao excesso de gasto na área social e aos seus efeitos supostamente prejudiciais: “o governo brasileiro, que já era uma insana e insaciável máquina de destruição de riqueza, se tornou ainda pior durante a atual pandemia”.

No mesmo sentido, o próprio Ministro da Economia Paulo Guedes ao se manifestar contra a continuidade do Auxílio Emergencial (previsto inicialmente apenas para 2020), sugeriu que não havia espaço para discutir a adoção de um programa de renda básica universal no Brasil. Em evento virtual promovido por uma corretora de investimentos em 16 de outubro de 2020, Guedes afirmou: “Neste momento, eu não diria que há qualquer plano para estender o auxílio, nenhum. Isso não é verdade.

(3) Por exemplo: “A renda básica garantida é uma solução cômica e economicamente insensata (além de ser totalmente imoral e injusta)” de Juan Ramón Rallo, John Tamny et al. (2017); e “Até mesmo Hayek e Friedman defendem o Bolsa Família” de Fernando Chiocca (2013).

Essa não é nossa intenção, não é o que o Presidente disse, não é o que o Ministro da Economia quer” (Mortari, 2020).

Certamente, antes da crise causada pelo coronavírus já havia distintas posições no debate sobre a necessidade e a viabilidade da ampliação de programas permanentes de garantia de renda no Brasil. Mas a gravidade dos impactos sociais da pandemia expandiu o interesse por esse debate, colocando novamente em disputa duas posições principais: a dos que defendem um único programa universal e incondicional e a dos que defendem programas condicionados e focalizados.

O presente texto pretende confrontar os argumentos mais frequentes no debate nacional a respeito da Renda Básica Universal (RBU) – tanto no plano das análises acadêmicas como no das iniciativas políticas – em meio aos problemas econômicos e sociais causados pela crise pandêmica de 2020-2021.

Pretende-se, também, verificar três hipóteses:

a) Os argumentos prevalentes no debate internacional (com foco na Europa) sobre a implantação da RBU não encontram aderência no terreno nacional. Certamente, é necessário conhecer os discursos mais influentes e as práticas consagradas. Contudo, a replicação de tais argumentos no Brasil contribui pouco para aprofundar a discussão acadêmica, ao passo que as experiências exitosas em outros países não podem ser transplantadas, e é pouco provável que um programa deste tipo produza resultados similares em realidades distintas.

b) Apesar de vários economistas terem proposto a implantação de um programa de RBU no Brasil, em meio à crise econômica e social causada pela pandemia, tal proposta não foi incorporada seriamente no debate político porque permanece sendo entendida como inviável financeiramente num contexto de restrição orçamentária, ou por ser menos eficiente que programas focalizados na realidade nacional, ou mesmo porque há uma rejeição ideológica a esse tipo de política.

c) A renda básica universal tem maior chance de ser implementada em países desenvolvidos (ou com elevada renda per capita), em especial em países com baixa desigualdade social, apesar de haver, nestes países, divergências a respeito do modelo de proteção social, uma vez que a RBU pode ser adotada em complemento a outras políticas sociais universais ou pode ser apresentada como alternativa para reduzir o gasto social com serviços públicos. No caso do Brasil (economia de renda média alta), dadas as restrições à expansão do gasto público na área social e a elevada desigualdade na distribuição de renda, a solução politicamente mais viável para combater a pobreza extrema e reduzir a vulnerabilidade social é a ampliação de programas de transferência condicionada de renda, tais como o Bolsa Família.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção 1 traz uma visão panorâmica do debate internacional sobre a RBU. A seção 2 explica que a lei que institui a Renda Básica de Cidadania no Brasil em 2004 não foi regulamentada porque foi priorizado o Programa Bolsa Família. A seção 3 mostra a renovação do debate em meio à pandemia de Covid-19 e ao sucesso efêmero do Auxílio Emergencial. Ao final, são feitas considerações adicionais sobre o caráter enviesado do debate sobre a RBU no Brasil.

1 Panorama do debate internacional sobre A RBU

Antes de analisar o debate nacional acerca da RBU, é preciso entender os argumentos apresentados por diferentes pensadores, primordialmente nas duas últimas décadas do século XX, assim como mencionar algumas experiências concretas que tentam se aproximar do ideal proposto por seus defensores.

Uma visão panorâmica sobre esse tema deve considerar que várias formas de transferência de renda foram concebidas ao longo do tempo. Para obter uma melhor compreensão dos fatores que motivaram o debate e sua amplitude, conhecer os argumentos contraditórios e entender de forma mais holística os desafios que condicionam o tema, é preciso tangenciar estas variadas concepções. Neste texto, não é possível analisar as ideias precursoras (dos pioneiros), pois o foco são as formulações e desdobramentos contemporâneos. Ademais, também é importante ter em vista que há diferentes posicionamentos em relação às políticas de redistribuição de renda e seus impactos virtuosos ou deletérios para a economia e para a sociedade.

1.1 Argumentos em defesa da RBU e visões alternativas

O compromisso de assegurar que todos os cidadãos – e não apenas os pobres – recebam do governo pagamentos regulares (“dividendos”) já havia sido proposto por Thomas Paine (*Agrarian justice*, 1797), enquanto a garantia de um “rendimento mínimo” já havia sido defendida por John Stuart Mill (*Principles of political economy*, 1848). No século XX, o debate se tornou mais sofisticado, misturando o caráter utópico (transformação da sociedade por meio da solidariedade humana) com discursos pragmáticos em busca de soluções para problemas concretos da sociedade moderna (como o desemprego e a pobreza extrema). Tanto intelectuais socialistas quanto economistas liberais se manifestaram em favor de uma renda básica universal ou de instrumentos de garantia de renda, como nos casos de Bertrand Russel (*Roads to freedom*, 1918) e de Milton Friedman (*Capitalism and freedom*, 1962), dentre vários⁴. A análise das ideias precursoras da RBU, entretanto, escapa às pretensões do presente texto, focado em autores contemporâneos.

Inicialmente, é preciso explicitar o significado atual do conceito, posto que há muitos termos similares. A RBU (também chamada de “renda básica de cidadania”) não deve ser confundida com a “renda mínima”, a “renda de inserção” ou o “imposto negativo”, que possuem fins e meios distintos. É preciso estabelecer uma definição clara, como faz o filósofo e economista político Philippe Van Parijs⁵ (2000, p. 179): “Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho.”

Tal definição distingue a RBU de outros mecanismos de redistribuição de renda ou de programas de assistência social focalizados. Trata-se de um pagamento em dinheiro (e não na forma de bens, serviços ou vouchers), feito por um governo de maneira regular (não é doação esporádica), que é destinado para virtualmente todos os membros da comunidade política (população adulta portadora de direitos), sem verificação da situação financeira (é independente da renda familiar) e

(4) Para visualizar a diversidade das abordagens teóricas sobre a renda básica no século XX, veja-se o capítulo 3 do livro de Eduardo Suplicy (2013).

(5) Van Parijs foi um dos fundadores da BIEN (Basic Income European Network), criada em 1986 e posteriormente renomeada: Basic Income Earth Network.

sem exigência de contrapartida (não depende de estar estudando ou procurando trabalho), durante toda a vida do(a) beneficiário(a).

A definição de RBU formulada por Van Parijs se baseia em cinco critérios, a saber: (i) no que consiste, (ii) por quem é paga, (iii) para quem é paga, (iv) como é paga e (v) quais as condições para recebê-la.

A RBU consiste no *pagamento de uma renda*: deve ser paga em dinheiro, e não na forma de bens, serviços, vouchers, cestas, propriedades, créditos. Assim, proporciona ao beneficiário uma renda monetária “sem qualquer restrição quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar” (Van Parijs, 2000, p. 180). Embora preferencialmente paga com a moeda corrente oficial, não exclui o pagamento em moeda social (de uso restrito). Além disso, deve ser paga regularmente (a cada semana, mês, semestre ou ano) e não como uma doação única, embora uma doação única possa ser investida para gerar uma renda mensal.

O autor preconiza que a RBU tem que ser paga por uma *comunidade política*, ou seja, “por um governo de alguma espécie a partir de recursos controlados pelo poder público” (Van Parijs, 2000, p. 181). Tal comunidade política, entretanto, pode ser em qualquer nível de governo, ou seja, municipal, provincial, estadual, nacional ou mesmo supranacional. O financiamento pelo poder público pode ser feito de forma vinculada (via algum imposto ou contribuição específico) ou não vinculada (a partir das diversas fontes de receitas orçamentárias). Também poderia ter carácter distributivo, redistributivo ou a combinação de ambos – sendo financiado por impostos e taxas (redistribuição) ou por rendimentos de ativos públicos financeiros ou produtivos (por exemplo, distribuição de royalties sobre recursos naturais e de lucros operacionais de empresas estatais).

Igualmente relevante, a RBU precisaria ser paga *para todos os membros* da comunidade política, evitando estigma social e discriminação. Obviamente, isso remete a critérios de pertencimento à comunidade política em questão (cidadania, maioridade), que podem ser objeto de disputa. Mas a definição proposta por Van Parijs é que não haveria condicionantes para focalizar o gasto: a priori todos os cidadãos teriam direito à renda básica. Não obstante, podem ser excluídos os residentes que não possuem cidadania e os que têm seus direitos temporariamente suspensos, como os presidiários.

Tampouco fere este princípio haver algum tipo de diferenciação nos valores pagos para pensionistas, por exemplo.

A RBU deve ser paga *individualmente* (em oposição a benefícios destinados para a unidade familiar) e de modo *uniforme* – ou seja, em uma família todos os membros adultos receberiam o mesmo valor (e não apenas o chefe do domicílio ou o membro desempregado); e a renda por adulto não deve diferenciar características pessoais nem priorizar os segmentos mais vulneráveis. “O funcionamento de um sistema de renda básica prescinde, portanto, de qualquer controle sobre as condições socioeconômicas” (Van Parijs, 2000, p. 184).

Enfim, a RBU deve ser oferecida *independentemente da renda familiar ou da situação financeira pessoal*, ou seja, igualmente para pobres e ricos, sem exigência de contrapartida. Os benefícios sociais mais comuns geralmente são pagos *ex post*, ou seja, condicionados a uma verificação anterior da renda do indivíduo ou da família (prova de pobreza). No caso da renda básica, a ideia é conceder o benefício *ex ante*, com valor integral, desvinculado de qualquer requisito ou

condicionante. Apesar de contemplar todos os indivíduos, a renda básica contribui para reduzir a desigualdade, pois “quanto mais alto o seu valor, mais alta a alíquota média de imposto de renda [para financiá-la] e, portanto, maior a redistribuição dos comparativamente ricos para os comparativamente pobres” (Van Parijs, 2000, p. 185).

As principais razões elencadas por Van Parijs para não condicionar a RBU a algum nível de renda ou de riqueza são: i) a facilitação do resgate e do pagamento, com menor burocracia, custo e esforço de fiscalização, bem como menores oportunidades de corrupção e desvios; ii) maior dignidade no processo de pagamento, eliminando procedimentos potencialmente humilhantes ou estigmatizantes baseados na condição de renda ou riqueza do beneficiário; e iii) maior continuidade dos pagamentos, o que ajuda a evitar eventuais efeitos deletérios na procura por emprego da parte dos beneficiários (a chamada “armadilha do desemprego”). O autor salienta também que o conceito de “imposto de renda negativo” (IRN) poderia atender a estes requisitos, desde que operando “*ex ante*”, ou seja, se todos tiverem direito a um adiantamento do crédito fiscal presumível ou a receber a renda básica como dedução no imposto. Argumenta, porém, que um programa de renda básica em sistema universal, financiado de forma menos vinculada (sem um arranjo do tipo IRN), tende a ser mais barato e mais apto a alcançar todos os pobres em função dos menores custos de cadastro e controle, se comparado a um esquema de IRN.

Para além da definição do que deve ser uma RBU, Van Parijs explica também por que tal programa é necessário. A combinação entre a incondicionalidade de situação financeira e a ausência de comprovação de busca por emprego abre às classes mais pobres a possibilidade inédita de aumentar paulatinamente os rendimentos por meio do trabalho e do aumento de suas qualificações, mesmo que por meio de empregos de baixo salário, ao mitigar duas espécies de risco: 1) o destes indivíduos não poderem aceitar estas oportunidades de salários mais baixos (às vezes as únicas disponíveis) em função de custos de deslocamento ou da necessidade de trabalhar somente em meio período; e 2) o destes indivíduos ficarem presos nestes empregos uma vez que suas qualificações ou disponibilidade de tempo se ampliem. Nas suas palavras (Van Parijs, 2000, p. 192):

[...] assim como a não-condicionalidade ao trabalho evita que a não-condicionalidade à situação financeira sustente de maneira inaceitável a exploração (o que a segunda faria ao subsidiar empregos indignos e mal remunerados, aceitos sob a ameaça da perda do benefício), de modo semelhante a não-condicionalidade à situação financeira evita que a não-condicionalidade ao trabalho fomente de maneira inaceitável a exclusão (o que a segunda faria ao nos incitar a não mais considerar como problemático um sistema que exclui firmemente o menos produtivo de qualquer participação no trabalho, eliminando de maneira efetiva empregos de baixa produtividade).

Com isso, ele conclui que é “com base em uma concepção ampla de justiça social, a qual confere ao trabalho a importância que ele merece, e não apesar dela, que o direito a uma renda básica deveria ser tão incondicional quanto é passível de ser estendido a todos de forma sustentável” (Van Parijs, 2000, p. 193).

Van Parijs também discute em seu artigo o problema da viabilidade da RBU, e seu argumento é que tal questão não faz sentido, uma vez que não há obrigatoriedade de que a RBU seja suficiente para satisfazer as necessidades básicas do beneficiário, ou mesmo que seja suficiente para garantir um patamar mínimo de consumo (ou a segurança alimentar). Assim, a RBU poderia ter valores maiores ou menores a depender dos recursos disponíveis e dos objetivos de sua proposta.

A importância da RBU e o caminho a seguir são transparentes no artigo de Van Parijs: para lutar pela justiça social é imprescindível almejar, no longo prazo, a implementação da RBU, no nível mais alto possível de renda economicamente sustentável, com a maior abrangência politicamente possível na cobertura do programa, e de acordo com as qualificações mínimas que caracterizam a RBU (em oposição a outros benefícios sociais). Não obstante esta visão de longo prazo, propostas mais modestas no curto e médio prazos, preparatórias à adoção da RBU, que sejam “imediatamente benéficas e politicamente factíveis”, são igualmente essenciais (Van Parijs, 2000, p. 202).

É preciso destacar também dois sociólogos franceses que trouxeram contribuições particularmente importantes para o debate sobre a RBU no final do século passado: André Gorz e Robert Castel.

Em *Metamorfoses do trabalho*, Gorz (2003 [1988], p. 21) argumentou que a “sociedade industrial” percebe a si mesma como uma sociedade de trabalhadores na qual o trabalho é o fator social mais relevante, “uma atividade que se realiza na esfera pública, solicitada, definida e reconhecida como útil [...], o fator mais importante de socialização”. Citou Marx, Engels, Weber e Arendt para afirmar que nesta sociedade a racionalidade econômica submete ao seu domínio todas as demais racionalidades, finalidades e interesses. Contudo, ao final do século XX, a ética do trabalho já não conseguia legitimar o sistema capitalista de exploração da força de trabalho, ao mesmo tempo em que predominava a tendência de aumento dos empregos precários e descontínuos como um dado estrutural do mercado de trabalho. Para combater o desemprego, defendeu a redução da jornada de trabalho atrelada à garantia de renda.

Posteriormente, em *Misérias do presente, riqueza do possível*, Gorz (2004 [1997]) retomou a ideia de que a crise da sociedade do trabalho abria a possibilidade de uma mudança social mais profunda, assentada em três pilares: a redução da jornada de trabalho (aumentando o “tempo livre”); a garantia de uma “renda de existência” para todos (uma renda mensal suficiente e incondicional, sem obrigação de contrapartida); e a promoção da “multiatividade” (formas autônomas de socialização que priorizam interesses e finalidades que não reproduzem a razão econômica). A diferença é que ele passa a desvincular a renda básica da necessidade de inserção no mercado de trabalho, apontando para uma sociedade fundada na cultura e não mais no trabalho – uma sociedade que amplia o tempo livre e busca novos sentidos para a atividade humana (Gollain, 2017).

Por sua vez, em *As metamorfoses da questão social*, Castel (1998 [1995]) trouxe importantes contribuições sobre os conceitos de vulnerabilidade e risco social e na discussão da “renda mínima de inserção” (RMI). Sua análise está centrada na realidade francesa, principalmente na trajetória do que ele chama de “Estado social” (mais comumente conhecido como Estado de bem-estar social) e na questão da vulnerabilidade e exclusão social. Dois problemas complexos e cada vez mais presentes em outros países, no mundo globalizado.

Segundo Castel (1998, p. 393), “o núcleo da questão social seria [...] a existência de ‘inúteis para o mundo’, de supranumerários e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa”. Ele explicou que a “sociedade salarial” estaria se metamorfoseando em uma sociedade de indivíduos, na qual “o fato de existir como indivíduo e a possibilidade de dispor de proteções mantêm relações complexas, pois as proteções decorrem da participação em coletivos” (p. 595). Ou seja,

enxergou uma crise crônica, ameaçando o frágil equilíbrio entre trajetórias individuais e proteções coletivas.

Entretanto, a RMI não seria uma solução para esta crise, mas apenas uma tentativa de estabilizar a situação social, uma vez que esse tipo de inserção não seria a garantia de uma cidadania substantiva, posto que não resolve em definitivo a vulnerabilidade social e o risco de desfiliação (Castel, 1998).

Interessante notar que, enquanto Gorz vê sua proposta de “renda de existência” como uma medida inovadora para emancipar as pessoas, Castel argumenta que a política existente de “renda mínima de inserção” é apenas um paliativo para amenizar o problema da crescente vulnerabilidade social. Ou seja, ambos convergem na crítica a medidas meramente paliativas, mas Gorz tornou-se um entusiasta da RBU como um meio de emancipação e transformação social, nos moldes delineados por Van Parijs, enquanto Castel enfatizava a importância da inserção ocupacional e dos direitos do trabalho como condição para a integração social e a coesão da sociedade.

É importante também mencionar a influência do best-seller de Thomas Piketty, *O capital no século XXI*. A questão da desigualdade de renda na economia contemporânea é vista como pano de fundo para o debate sobre a RBU. O economista francês apontou os mecanismos necessários para uma redistribuição de renda baseada em solidariedade social. Para construir uma economia mais justa e uma sociedade mais solidária faz-se mister implementar, gradualmente, três ferramentas complementares e insubstituíveis: a renda básica, a garantia de emprego e a herança para todos (Piketty, 2014).

Posteriormente, em *Capital e ideologia*, Piketty (2020) reforçou sua proposta para países desenvolvidos, como a França, baseada numa tributação progressiva da renda pessoal (que arrecade 45% da renda nacional) para financiar o Estado de bem-estar social, incluindo uma renda básica anual equivalente a 60% da renda disponível média. Além disso, ele propôs uma “dotação universal de capital” – financiada por meio de “imposto fortemente progressivo sobre grandes fortunas” (p. 966) – no valor de 120 mil Euros para todo cidadão, quando atingida a idade de 25 anos. Desse modo, o combate à desigualdade não se resume à redistribuição de renda, pois envolve também a redistribuição da propriedade e o acesso aos bens e serviços públicos.

Piketty (2020) concorda que a renda básica é uma ferramenta de suma importância, mas ainda escassa, em especial nos países em desenvolvimento. Na Europa, apesar de programas de garantia de renda estarem presentes na maior parte dos países, existem várias restrições que limitam significativamente seus efeitos, em especial as restrições de acesso para estudantes e pessoas sem endereço fixo e/ou conta bancária. Por isso, é necessário garantir o acesso automático à RBU para trabalhadores com baixos salários (sem necessidade de aprovar o benefício).

Para ele, a renda básica não pode ser vista como uma solução milagrosa para resolver o problema da pobreza, dispensando outros dispositivos institucionais. Não se trata de usar programas de garantia de renda para justificar fortes cortes em outros programas sociais. Ademais, Piketty (2020) ressalta que a renda básica recebida geralmente é insuficiente, posto que seu montante é bem modesto (algo entre metade e três quartos do salário mínimo). Ou seja, na luta contra a desigualdade, em vez de um programa de RBU, é preferível garantir margem fiscal para outras políticas. Em particular, um

compromisso mais desafiador deveria ser combinado com a renda básica: a garantia de “emprego remunerado de forma justa” (Piketty, 2020, p. 993).

Uma visão convergente com essa também pode ser encontrada nos EUA. A economista norte-americana de ascendência búlgara Pavlina Tcherneva, do Levy Economics Institute (New York), especialista em Modern Monetary Theory (MMT), propõe em seu livro *The case for a job guarantee* (2020) que os governos se dediquem não à implementação de programas de RBU em suas comunidades, mas sim à viabilização de programas de garantia de emprego. A sua proposta prioriza a questão do emprego – em vez da questão da renda –, pois o trabalho digno é um direito básico, universal, essencial para a justiça e a dignidade de todos os cidadãos.

Em sua concepção, o Estado deve preencher as lacunas deixadas no mercado de trabalho pela iniciativa privada oferecendo um salário compatível com um padrão de vida digno para que pessoas com dificuldade de inserção ocupacional realizem trabalhos socialmente úteis, com benefícios concretos para as comunidades onde tais pessoas vivem. Por exemplo: cuidado com idosos, cuidado com crianças, manutenção e vigilância de espaços públicos, melhorias na infraestrutura de bairros carentes, preservação do meio ambiente, entre outros.

Em entrevista para o Los Angeles Times (“*Forget UBI, says an economist: It’s time for universal basic jobs*”), Tcherneva defendeu que um programa de garantia de emprego seria mais eficiente que uma RBU em proporcionar dignidade e segurança social, pois o direito a um emprego digno e com salário decente seria mais eficaz do que o direito a uma renda que propicie suprir necessidades básicas. O custo de oferecer uma ocupação remunerada aos trabalhadores mais vulneráveis variaria ao longo do ciclo econômico. Ademais, tal programa teria um papel anticíclico mais abrangente: em momentos de recessão, qualquer cidadão em busca de um emprego poderia se dirigir a uma repartição pública, a qual seria responsável pela identificação dos empregos socialmente úteis e a distribuição destes para qualquer um que deseje um emprego digno com salário decente, evitando assim uma queda maior na renda agregada e proporcionando a todos a oportunidade de se manterem ativos até a plena recuperação da economia e do mercado de trabalho (Doctorow, 2020).

Essa argumentação tem sido contestada em razão das projeções de impactos da automação digital no mercado de trabalho⁶. Em artigo em defesa da RBU, Cunha e Ferrari (2021) refutam a antiga opinião de que a automação só atingiria empregos caracterizados por tarefas repetitivas e que não requerem maior qualificação. Eles reconhecem que as inovações da revolução digital em curso podem criar novas ocupações, mas tendem a eliminar outras com maior intensidade, tornando progressivamente mais desafiador o compromisso de garantir emprego digno para toda a força de trabalho.

Cunha e Ferrari frisam que a previsão de que a geração líquida de empregos será insuficiente (por causa da revolução digital) não ficou restrita a intelectuais influentes como Yuval Harari (*Homo Deus: uma breve história do amanhã*, 2015), aparecendo também na fala de líderes da *gig economy*, como Elon Musk (Tesla), Mark Zuckerberg (Facebook), Bill Gates (Microsoft), Jack Dorsey (Twitter), dentre outros. Não surpreende, portanto, que Zuckerberg tenha defendido a RBU em discurso de formatura na Universidade de Harvard em 2017, e que Musk tenha sugerido um cenário

(6) Por exemplo, Frey e Osborne (2017) sinalizaram um cenário alarmante: nos EUA, 47% dos empregos hoje existentes têm alto risco de serem afetados fortemente pela automação digital.

futuro em que os robôs vão eliminar muitos empregos e os governos terão de oferecer uma renda mensal para as pessoas sem trabalho (Clifford, 2016).

Por fim, é preciso deslocar o foco para a América Latina, onde a proteção social apresentou avanços e recuos nas últimas décadas, alternando períodos de ampliação da cobertura e da atuação do Estado na área social com períodos de recuo parcial do Estado e adoção de políticas sociais minimalistas, com foco nos segmentos mais pobres (Viana; Fonseca; Silva, 2017). Em geral, tem prevalecido na região a preferência por programas focalizados de transferência condicionada de renda.

A CEPAL (2018) esclarece que o debate na América Latina sobre a RBU ganhou força a partir da expansão relativamente recente da proteção social não contributiva. No bojo da afirmação dos direitos sociais, a implementação da renda básica seria uma evolução das transferências de renda condicionadas e focalizadas, que legitimaram a possibilidade de receber uma renda que não está vinculada a um trabalho nem à propriedade de um ativo. A RBU poderia ser implementada na região de maneira gradual e progressiva, como complemento e reforço dos sistemas públicos de proteção social. As modalidades para sua implantação podem ser muito variadas (por grupos de idade, por territórios, por níveis de renda) e dependem das condições de cada país. Mas deve ser ressaltado que a CEPAL (2018) afirma que a RBU não é um objetivo impossível e pode ser convertida numa política eficaz para a erradicação da pobreza em países da região.

1.2 Da teoria à prática

De acordo com De Wispelaere e Yemtsov (2020), decisões políticas que levam à implementação de determinada política pública são geralmente tomadas com base em um modelo estilizado com três pilares principais: (i) demanda política por parte de um eleitorado (no sentido do termo em inglês *constituency*), geralmente associada a interesses econômicos e fatores atitudinais, ou culturais; (ii) oferta política, ou a capacidade efetiva e viabilidade técnica de se ofertar a política pública em questão; e (iii) coalizão política, compostas por diversos agentes políticos (governo, sindicatos, organizações comerciais, civis e governamentais etc.) que respondem tanto à oferta quanto à demanda de política pública. Consequentemente, a prevalência de uma coalizão *decision makers* que tenha objetivos de política econômica e valores culturais compatíveis com o próprio conceito de RBU é um pré-requisito para a sua implementação como política pública, sendo que tal prevalência só pode vir a ocorrer a partir de um debate político numa arena pública.

Em termos concretos, este debate político e a determinação de uma coalizão (ou ao menos de um eleitorado) prevalente estão relacionados com fatores como “percepções e valores, a estrutura institucional do processo de tomada de decisão, o poder político ou a influência de possíveis vencedores e perdedores, a credibilidade das mudanças políticas propostas e a eficácia da comunicação” (De Wispelaere; Yemtsov, 2020, p. 183, tradução nossa). Entretanto, observa-se empiricamente que este debate e o processo político a ele associado costumam ser limitados por trajetórias e decisões políticas do passado, articulando-se entre interesses a favor da manutenção de políticas públicas existentes e a formação de novas preferências e crenças (reflexos de ideologias políticas) que demandam mudanças. Esta articulação dialética representa um desafio político significativo para o estabelecimento da RBU como política pública, uma vez que sua implementação

pode enfrentar uma oposição de grupos compromissados com outras políticas de proteção social já instituídas.

Isto posto, a relação entre demanda política e capacidade efetiva de uma comunidade influenciam a viabilidade de uma determinada proposta de RBU, impactando conseqüentemente o debate e as coalizões políticas. Teoricamente, comunidades políticas com baixa demanda por RBU e alta capacidade política para implementá-la (por exemplo, sociedades igualitárias com gasto público relativamente elevado) tenderiam a dar pouco ou nenhum espaço para este debate. Países como o Japão e Suécia, onde este debate não floresceu, são bons exemplos; a Finlândia, por sua vez, tem apresentado um apoio político intermitente à RBU. Já sociedades que combinam alta demanda com baixa capacidade (tipicamente, a maioria dos países em desenvolvimento) têm preferido programas de transferência de renda focalizados. Somente sociedades com alta demanda e alta capacidade de implementação da RBU podem apresentar um apoio forte e sustentado a esta política pública – nestas sociedades, as coalizões políticas teriam boas razões para realizar mudanças e poucos motivos para se opor à RBU, uma vez que objeções puramente ideológicas teriam altos custos políticos e eleitorais. Porém, este último cenário é bastante raro: há uma lista bastante restrita de casos recentes, que serão citados mais à frente.

No que tange à formação de novas preferências e crenças (demanda por política pública), a questão cultural-ideológica acerca de quem “merece” a ajuda do Estado é um ponto em franca disputa, o que torna o caminho político para a RBU ainda mais longo e sinuoso.

A questão do mérito emerge no primeiro grande debate político a abordar uma renda mínima garantida: o debate eleitoral de 1968 nos EUA, quando se opuseram a proposta democrata de política de “guerra contra a pobreza” (ou a continuação da política pública do governo democrata vigente) e a proposta republicana de “lei e ordem” (diante do contexto de agitação social provocado pelos movimentos dos direitos civis e de contracultura). De acordo com Suplicy (2006), foi neste contexto que James Tobin, Paul Samuelson, John Kenneth Galbraith e outros 1200 economistas assinaram um documento que pedia ao Congresso dos EUA que instituísse um sistema de renda mínima garantida (ou seja, não se tratava ainda de uma renda básica universal). Curiosamente, um expoente cuja assinatura esteve ausente de tal documento foi Milton Friedman, conhecido por defender o “imposto de renda negativo” desde 1962.

Tal proposta foi rechaçada pela candidatura republicana, a qual se sagrou vencedora nas eleições daquele ano e cuja visão a respeito da oferta deste tipo de política pública fica clara no discurso do presidente Richard Nixon para a nação em 1969 (apud De Wispelaere; Yemtsov, 2020, p. 185, tradução nossa):

Na proposta de renda garantida, todos teriam uma renda mínima assegurada, independentemente de quanto fosse capaz de ganhar, independentemente de sua necessidade, independentemente de estar ou não disposto a trabalhar. Ora, durante a campanha presidencial do ano passado, eu me opus a tal plano. Oponho-me a ele agora e continuarei a me opor a ele. E esta é a razão: Uma renda garantida minaria os incentivos para trabalhar... uma renda garantida estabelece direitos sem nenhuma responsabilidade. Não há razão para que uma pessoa seja tributada para que outra possa escolher viver ociosamente.

A visão de Nixon a respeito dos efeitos de uma renda garantida sobre o incentivo ao trabalho permanece ainda muito influente entre atores políticos, em países desenvolvidos ou em

desenvolvimento, em partidos de direita ou mesmo de esquerda. Se esta atitude político-ideológica contrária a uma renda mínima garantida é uma reação convencional, ela tem sido tão ou mais comum em relação à renda básica universal.

A importância do fator ideológico para a efetiva implementação de políticas públicas na América Latina é retratada por Viana, Fonseca e Silva (2017, p. 1):

As restrições impostas pelo atual cenário de crise fiscal, juntamente com a ascensão de governos ideologicamente mais alinhados com o discurso neoliberal em diversos países da região, apontam para um novo recuo do Estado na área social, comprometendo os avanços obtidos no período recente.

Não obstante a questão ideológica, a demanda política por uma RBU tem uma força não desprezível, em especial em conjunturas de crise. Por isso, o debate político sobre o tema tem sido recorrente em muitas nações ao longo das últimas décadas.

Na Europa, merece destaque a BIEN (Basic Income European Network), uma rede de pesquisadores formada na década de 1980 para nuclear um movimento acadêmico que tinha como propósito o desenvolvimento e a difusão de ideias e ações relacionadas à concessão de uma renda básica incondicional para todos os cidadãos. Em 2004, ela se transformou em Basic Income Earth Network, com ampliação da sua influência para uma escala mundial. Em 2016, a BIEN reconhecia 29 redes nacionais de renda básica e duas redes regionais, presentes nos cinco continentes.

A demanda política pela RBU também se alimentou e se renovou, de forma indireta, a partir do debate sobre o enfrentamento de problemas correlatos que requerem um nível elevado de coalizão política – por exemplo, o combate à pobreza, à desigualdade social ou à destruição de empregos pela revolução digital. Nesta perspectiva, a RBU tem um uso instrumental (ou seja, como um dos remédios para “curar” tais problemas), colocando menos ênfase em questões substantivas, como dignidade social, cidadania e universalização dos direitos sociais. Não obstante, este uso instrumental forneceu oportunidades para a criação de novas demandas, novas agendas políticas e novas crenças ideológicas, que paulatinamente criaram maior espaço para o debate e a experimentação de programas de garantia de renda.

Nesse sentido, há várias décadas se registram experimentos de renda básica (universal ou focalizada) em diversas partes do mundo. Com poucas exceções, os programas de renda básica atualmente existentes transferem dinheiro de cofres públicos a pequenos grupos vulneráveis (que representam porcentagem pouco expressiva da população), portanto, não objetivando cobertura universal. Em outras palavras, oferecem uma renda básica, mas não para a maior parte da população adulta da respectiva comunidade política.

Um levantamento abrangente desses experimentos pode ser encontrado no estudo de Gentilini et al. (2020) para o Banco Mundial, *Exploring Universal Basic Income*, que identifica 36 políticas do gênero e 22 projetos pilotos no mundo.

O levantamento publicado no site Vox (Samuel, 2020) também fornece um panorama das experiências internacionais mais recentes, identificando os programas de renda básica mais relevantes. Destaque para três casos emblemáticos: Irã, que criou um programa de transferência de renda incondicional em todo o país; Quênia, onde uma experiência pioneira de renda básica beneficia

245 vilas rurais; e Alasca, que há décadas dá um dividendo anual para os cidadãos residentes no estado.

Talvez a experiência mais longa e de maior escala seja a do Alasca. Em 1967, este estado americano experimentou um súbito aumento em sua riqueza quando a maior reserva norte-americana de petróleo foi descoberta em terras públicas dentro de suas fronteiras. Desde 1982, o estado dá a cada cidadão um cheque anual, simplesmente por lá residir de forma permanente (os indivíduos devem se cadastrar anualmente e já estar residindo no Alasca no ano anterior, com a intenção de permanecer por tempo indeterminado). Atualmente, mais de 90% da população recebe os dividendos. O dinheiro – que pode variar entre US\$ 1.000 e US\$ 2.000 por pessoa dependendo do preço médio do barril de petróleo no respectivo ano – vem do Fundo Permanente do Alasca, um fundo de investimento estatal criado a partir de uma emenda à constituição estadual de 1976 que é financiado pelas receitas do petróleo (ao menos 25% das receitas anuais obtidas com o recurso natural são obrigatoriamente depositadas neste fundo, e parte dos juros gerados são alocados para os pagamentos anuais aos residentes).

Os resultados são bastante significativos, não obstante o valor relativamente modesto dos dividendos efetivamente pagos (cerca de 7% da renda média anual dos residentes). Segundo Gentilini et al. (2020), o programa diminuiu a pobreza e a desigualdade (a níveis similares aos de estados norte-americanos mais bem posicionados nestes quesitos), estimulou a economia (sem pressionar a inflação e sem causar diminuição na oferta de empregos) e atraiu mais imigrantes. Há também evidências recentes de aumento do número de ocupados com jornada de trabalho parcial.

Em 2010, o Irã lançou um programa de transferência de renda incondicional em todo o país para compensar a eliminação dos subsídios ao pão, água, eletricidade, aquecimento e combustível. A universalidade do programa foi determinada, dentre outros fatores, pela crescente oposição pública aos mecanismos de focalização dos benefícios, e veio acompanhada de uma campanha para dissuadir os mais ricos a aderirem ao mesmo. Foi estruturado na forma de pagamentos mensais consideráveis para as famílias (em média, 29% da renda familiar média à época do lançamento), mas infelizmente a ampla reforma nos subsídios disparou um processo inflacionário que significou a perda de dois terços do poder aquisitivo original por volta de 2018. Apesar dessas agruras, o programa ainda está em execução e é o único desse tipo no mundo a ser executado em âmbito nacional, tendo mostrado resultados empíricos promissores, como a ausência de efeito negativo no fator trabalho (em horas trabalhadas e em participação da população).

Importante também salientar o experimento de dois anos realizado na Mongólia no início da década de 2010, estimulado pelo boom das *commodities* na década anterior que garantiram ao país taxas de crescimento de aproximadamente 9% a.a. (Gentilini et al., 2020). Durante as eleições nacionais de 2008, o tema das transferências de renda ganhou evidência no debate político, possibilitando a criação do Fundo de Desenvolvimento Humano para acumular e eventualmente distribuir receitas advindas da produção de *commodities*, em especial o cobre. Foi então estruturada a universalização de um programa pré-existente de suporte à infância, e o primeiro pagamento de 70 mil Togs (cerca de 52 dólares) foi efetuado para todos os cidadãos em fevereiro de 2010. Entretanto, as promessas eleitorais divergiam dos recursos disponíveis. E devido à drástica desvalorização das *commodities* ainda em 2010, o governo teve de diminuir drasticamente os valores pagos (cerca de 7 dólares no mês de agosto) para dar continuidade no programa, que acabou retrocedendo para a sua

forma focalizada ao final de 2012. O programa obteve sucessos significativos (diminuição da pobreza em um terço e da desigualdade em 13 pontos percentuais), mas acabou gerando aumento da dívida pública (de 31% do PIB em 2010 para 48% do PIB em 2012) e, possivelmente, contribuiu para a aceleração da inflação.

Além destes programas acima citados, que tentaram se aproximar da definição de renda básica universal, tanto o mapa da Vox (Samuel, 2020) quanto o estudo do Banco Mundial (Gentilini et al., 2020) mencionam outros experimentos de caráter focalizado e/ou filantrópicos, os quais fogem ao objeto de interesse do presente texto.

Convém citar também a análise feita por Viana, Fonseca e Silva (2017) sobre políticas sociais na América Latina, onde a cobertura de programas de transferência de renda com condicionalidades destinados a famílias em situação de pobreza aumentou de 5,7% da população total da região no ano 2000 para 21,1% em 2012. Eles explicam por que uma RBU autêntica não chegou a ser testada na região (Viana; Fonseca; Silva, 2017, p. 1):

[...] o caráter híbrido das políticas (com grande participação do setor privado no financiamento, oferta e gestão dos serviços) e a prevalência de modelos segmentados (com acesso diferenciado em função da posição social dos indivíduos) [são] os traços predominantes da proteção social na América Latina e Caribe, limitando as possibilidades de maior equidade e justiça social.

Esta diversidade de programas – abrangendo tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento – explicita que na grande maioria dos casos não foi implementado um programa de RBU (com as características definidas por seus defensores). Convém frisar que no debate proposto em fóruns não acadêmicos foi constatada uma confusão no uso do conceito ao tratar das experiências em curso. De qualquer modo, nota-se que os argumentos presentes no debate acerca de uma renda básica nas mais diversas circunstâncias podem ser muito diferentes. Além disso, essa diversidade também está relacionada com diferenças entre os modelos de proteção social⁷. Assim sendo, mesmo em países com maior tradição e estrutura para financiar um Estado de bem-estar social, os programas de transferência de renda focalizados são priorizados, ainda que com função complementar, e a RBU não é demandada ou não é vista como economicamente viável⁸.

2 O debate sobre a RBU no Brasil contemporâneo

2.1 Iniciativas no campo político para a garantia de uma renda básica

Um importante colaborador e interlocutor de Van Parijs fora da Europa é o político brasileiro Eduardo Suplicy, que se destacou na aprovação do “Programa de Garantia de Renda Mínima” no

(7) De acordo com Esping-Andersen (1991), os sistemas nacionais de proteção social podem ser agrupados em três “regimes de Welfare States”: o social-democrático (países escandinavos), o liberal (países anglo-saxões) e o conservador-corporativo (países do continente europeu).

(8) É relevante mencionar que Los Angeles (a segunda cidade mais populosa dos Estados Unidos) aprovou recentemente a criação de um programa piloto de garantia de renda básica – Basic Income Guaranteed: Los Angeles Economic Assistance Pilot (LEAP). A prefeitura abriu inscrições para cadastrar 3.200 famílias de baixa renda que irão receber US\$ 1.000 por mês durante um ano, sem contrapartidas, a partir de 2022. É um programa assistencial bastante restrito, considerando que a cidade tem 3,8 milhões de habitantes, dos quais 18% vivem abaixo da linha de pobreza, sendo que o número de pessoas desabrigadas é estimado em 40 mil (dados pré-pandemia). Na mesma direção, Chicago (a terceira maior cidade do país) também pretende adotar um programa semelhante de transferência de renda para proteger 5.000 famílias, usando recursos do pacote federal de estímulos contra a pandemia.

Senado em 1992 e na aprovação de uma lei que instituiu a Renda Básica de Cidadania em 2004. Ele é autor de dois livros que se tornaram referências obrigatórias no Brasil: *Renda de cidadania: a saída é pela porta* (2002) e *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento* (2006).

Na segunda obra, o então senador Suplicy faz um amplo arco e se permite transitar por diversos pontos relevantes: as propostas originais e os fundamentos da RBU, os experimentos mais relevantes, a importância da BIEN, a evolução do debate no Brasil, a criação do programa Bolsa Família e os impasses da RBU no País.

Segundo Suplicy (2006), a primeira proposta no Brasil de algo parecido com uma renda básica foi feita pelo professor Antonio Maria da Silveira no artigo “Moeda e redistribuição de renda”, publicado em abril de 1975, no qual ele defende o uso de um “imposto de renda negativo”⁹ para combater a pobreza via a injeção de mais moeda na economia aumentando o poder de compra das famílias mais pobres. Silveira colaborou com Suplicy neste período, quando ambos organizaram palestras nas universidades onde ensinavam, e em 1976 Suplicy escreveu um artigo para a *Folha de S. Paulo* conectando os argumentos de Silveira (mais correlacionados à defesa do salário mínimo) para advogar em favor da garantia de uma renda mínima.

No final daquela década Suplicy se aproximou do movimento metalúrgico e se tornou um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores. Junto com Paul Singer, argumentou que o PT deveria incluir em suas pautas a luta pela renda mínima garantida. Em 1986, como Deputado Federal pelo PT, ele propôs em uma audiência da Câmara dos Deputados com o então Ministro das Finanças, Francisco Dornelles, a ideia de se implementar um imposto de renda negativo.

Nos anos 1990, os debates se intensificam. Mesmo no seio do Partido dos Trabalhadores, o tema não era uma unanimidade e era discutido em seus simpósios de economia, nos quais questões importantes eram levantadas, por exemplo: se a renda mínima não causaria um maior nível de exploração dos assalariados por seus patrões; como se divulgaria para os trabalhadores quais seriam seus direitos em relação à renda mínima; ou se seria melhor pagar uma renda deste tipo para famílias em vez de para indivíduos, dentre outras.

Eleito senador em 1990, Suplicy levou o tema ao Parlamento com a apresentação de um projeto de lei (PLS 80/91) para criar o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), um imposto de renda negativo a ser implantado progressivamente em oito anos, limitado a 3,5% do PIB e substituindo outras políticas sociais de ação compensatória. A versão aprovada pelo Senado Federal logrou encaminhamento favorável de todos os partidos, sem nenhum voto contrário, mas o projeto não chegou a ser votado na Câmara.

Nos anos 1990 começa a despontar um novo enfoque para as estratégias de combate à pobreza, com o início do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – previsto na Constituição de

(9) O conceito de imposto de renda negativo ficou famoso a partir de sua menção no livro *Capitalismo e Liberdade* (1962) de Thomas Friedman. Consiste, basicamente, na ideia de uma alíquota negativa do imposto de renda, por meio da qual o governo, em vez de recolher dinheiro das pessoas, dá a elas uma quantia definida. Ao responder perguntas de Eduardo Suplicy feitas por correspondência, Friedman reconheceu que não era uma ideia nova, podendo ser encontrada em textos de economistas de esquerda: em *A Teoria Econômica do Socialismo* (1936) de Oskar Lange e em *A Economia do Controle* (1944) de Abba Lerner.

1988 – e com as primeiras experiências de transferência de renda condicionada (BRITO; SOARES, 2010, p. 5):

[...] começou a tomar forma, nos meios acadêmicos e políticos, a ideia de vincular a proposta da renda mínima à exigência de escolarização das crianças das famílias beneficiárias, como forma de articular uma política compensatória de curto prazo (a transferência de renda propriamente dita) com objetivos estruturais de longo prazo (o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras).

Em 1994, o governador do Distrito Federal Cristovam Buarque (então filiado ao PT), que vinha pesquisando o tema de renda mínima no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da UnB desde 1986, propôs uma renda mínima para que famílias pudessem manter seus filhos na escola, retirando-os da situação de trabalho infantil. Sua proposta foi implementada em 1995 como o Programa Bolsa Escola, no qual famílias que não tinham ao menos meio salário mínimo per capita por mês, com filhos entre 7 e 14 anos e residindo no Distrito Federal por ao menos 5 anos, teriam direito a um salário mínimo mensal desde que seus filhos frequentassem ao menos 90% das aulas. Ao final daquele governo, 25.680 famílias haviam sido beneficiadas.

Paralelamente, também em 1994, o prefeito de Campinas-SP Magalhães Teixeira (filiado ao PSDB) apresentou um Projeto de Lei Municipal que instituía um programa de renda mínima familiar chamado PGFRM, o qual instituía um imposto de renda negativo que garantia a complementação da renda familiar para o patamar de meio salário mínimo per capita para famílias residentes por ao menos dois anos no município e com crianças em idade escolar (até 14 anos). O programa foi implementado em fevereiro de 1995 e beneficiou 2.941 famílias.

Neste período, Suplicy se envolveu em debates com o conselho diretivo do PT na cidade de Campinas, que fazia oposição a Magalhães Teixeira e que pretendia votar contra o projeto. Ele também se juntou a Cristovam Buarque e Magalhães Teixeira para propor, no âmbito do comitê de finanças e taxações da Câmara dos Deputados, que mais e mais administrações das esferas municipal e estadual adotassem programas semelhantes – renda mínima garantida associada à educação. Já em 1995 a cidade de Ribeirão Preto seguiu o exemplo exitoso do Distrito Federal e de Campinas, e na sequência algumas dezenas de outros municípios seguiram na mesma direção, todos com bons resultados.

Como consequência deste sucesso, vários Projetos de Leis foram propostos na Câmara dos Deputados, por representantes dos mais diversos partidos, todos no intuito de levar a iniciativa da renda mínima garantida associada à educação para o âmbito nacional. O próprio Van Parijs, na qualidade de secretário geral do BIEN, teve a oportunidade de uma audiência com o então presidente Fernando Henrique Cardoso, mais alguns ministros e assessores, para argumentar em favor de tais programas, na qual salientou as externalidades positivas do que entendia ser um investimento em capital humano.

Este processo político culminou na promulgação de duas leis sancionadas por FHC: a Lei 9.533/1997, que autorizava o governo federal a financiar 50% dos gastos municipais com programas de renda mínima garantida associada a incentivos educacionais; bem como a Lei 10.219/2001, que autorizava o governo federal a estabelecer acordos com os municípios para realizar a transferência direta de benefícios de renda mínima garantida por meio de cartões eletrônicos, os quais seriam distribuídos e administrados pelos municípios.

Na virada para os anos 2000, a proposta de renda mínima garantida se tornou um item programático essencial na agenda das lideranças políticas mais importantes. Era, por exemplo, parte integrante do programa de governo do então pré-candidato do PT à Presidência da República, Lula da Silva. Em 2001, a prefeita da Cidade de São Paulo Marta Suplicy (PT) assinou um convênio com o governo federal, enquanto o governador de São Paulo Geraldo Alckmin (PSDB) criou o Programa Renda Cidadã para que municípios pudessem estabelecer convênios com o governo estadual.

Ao final do governo FHC, em 2002, havia diversos programas de transferência de renda que seguiam os princípios do PGRM (garantia de renda mínima associada a ações socioeducativas), inclusive ampliando-os para também focalizar outros critérios de justiça social, como a erradicação do trabalho infantil (PETI, do Ministério do Trabalho) e a segurança alimentar (Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde). Ademais, havia outros programas de transferência de renda endereçados a segmentos específicos da sociedade, como trabalhadores rurais aposentados (Aposentadoria Rural por idade, do Ministério da Previdência Social) e portadores de deficiências físicas e idosos vulneráveis (BPC, do Ministério do Bem-estar Social).

Em 2003, com o início da administração do Presidente Lula da Silva, é implantado o programa “Fome Zero” que, dentre outros instrumentos de combate à fome, institui um programa de transferência de renda para famílias necessitadas – ou seja, com renda familiar inferior ou igual a meio salário mínimo *per capita* – adquirirem comida a partir de um cartão-alimentação. Suplicy acompanhou a implantação e as explanações em alguns conselhos administrativos municipais no Piauí e constatou que era um grande desafio administrativo identificar as famílias de acordo com o critério de focalização, especialmente em regiões onde a economia era primordialmente informal. Outro problema era o controle dos gastos por meio de um cartão-alimentação, restritos a itens de alimentação básica. Isso retomava um debate entre dirigentes do PT durante a elaboração do plano de governo, no qual Suplicy defendia que era necessário dar maior liberdade aos beneficiários em relação às decisões de gastos com os recursos a eles fornecidos.

Esta visão de simplificação e flexibilização dos programas de transferência de renda acabou prevalecendo ainda ao final de 2003, quando o governo deu mais um passo adiante e unificou quatro programas de transferência de renda – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação – em um único programa intitulado “Bolsa Família”, tirando proveito do cadastro único para evitar ineficiências. Mais tarde, em 2005, o PETI também seria incorporado ao Bolsa Família.

O resultado imediato foi muito positivo. A porcentagem da população abaixo da linha de pobreza extrema diminuiu em 2 pontos percentuais (de 27,3% em 2003 para 25,1% em 2004); e em alguns municípios o benefício garantia a renda de quase 30% da população, sendo, portanto, um fator de ativação do comércio e de serviços nessas localidades. O novo programa contribuiu para um ciclo econômico virtuoso, dada a retomada da geração de emprego e do crescimento do consumo.

O contexto político favorável permitiu que o Congresso Nacional aprovasse a proposta de Renda Básica de Cidadania (RBC) encaminhada pelo senador Eduardo Suplicy (PT). A Lei 10.835, que data de janeiro de 2004, estabelece no seu primeiro artigo:

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

Porém, o parágrafo primeiro do mesmo artigo flexibiliza o cumprimento dessa norma legal: “A abrangência mencionada no *caput* deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.”

Embora aprovada na forma de Lei, a RBC careceu de regulamentação e, nos anos seguintes, caiu no esquecimento ao ser obliterada pelo Programa Bolsa Família.

A trajetória de construção do debate político e de implementação de programas de transferência de renda parecia convergente ou compatível com as bandeiras e argumentos dos defensores da RBU. Mas o Bolsa Família sacramentou a preferência por um programa focalizado e condicionado. Por isso, Suplicy continuou insistindo na defesa de uma política mais audaciosa e na necessidade de regulamentação da RBC.

A agenda mais ambiciosa de Suplicy (2006) e dos entusiastas da RBU trazia os seguintes argumentos centrais:

- eliminação da burocracia intrínseca aos programas condicionados;
- eliminação dos estigmas que afligem os beneficiários de programas condicionados;
- facilidade de explicação e divulgação dos direitos dos beneficiários;
- neutralização da “armadilha do desemprego” característico de programas condicionados pela renda;
- maior incentivo à busca pelo trabalho e pelo emprego;
- maior flexibilidade de gastos e maior dignidade e liberdade de escolha para os beneficiários, com maiores efeitos virtuosos e positivos para a economia;
- fomento de atividades não mercantis, como nas artes e em estudos acadêmicos, com benefícios potenciais para a cultura e o bem-estar social.

Estes argumentos ressoavam positivamente na comunidade política com viés mais progressista, inclusive em setores do governo federal. Mas, apesar da inclinação favorável a tais argumentos, eram frequentes os questionamentos à RBC, como os do então Ministro do Desenvolvimento Social Patrus Ananias (Suplicy, 2006, p. 46): 1. Quão viável seria pagar um benefício para todos os brasileiros, considerando a relativa modéstia dos recursos empregados no Bolsa Família? 2. Qual seria o montante inicial para uma renda básica universal? 3. Não seria melhor aumentar os gastos com o Bolsa Família? 4. Como a opinião pública, que aprova as contrapartidas do Bolsa Família, receberia um programa incondicional?

Em resumo, no início do século XXI, havia uma larga aceitação dos argumentos em favor de programas de transferência de renda condicionada, bem como um ambiente político acolhedor a seus princípios e objetivos, inclusive no que tange ao alinhamento desta política assistencial ao espírito da Constituição Cidadã de 1988. Porém, a comunidade política brasileira permanecia cética quanto à viabilidade de uma proposta de RBU, que não contava com a receptividade dos segmentos mais influentes da sociedade (tanto do meio empresarial como do mundo sindical). Ademais, os dividendos políticos decorrentes do sucesso do Bolsa Família desencorajavam prefeitos e governadores a adotar experimentos mais ousados.

Apesar de não ter efetivamente entrado em vigor, a Lei 10.835/04 serviu de inspiração para experimentos locais, como o programa da Prefeitura de Maricá-RJ, que se tornou o maior laboratório de renda básica na América Latina. Em 2013, quando a moeda social de Maricá foi criada pela Secretaria de Direitos Humanos, a Renda Mínima Mumbuca beneficiava 40 famílias – cada uma recebia 70 mumbucas (equivalente a R\$ 70,00), o que possibilitava elevar a renda familiar para cima da linha de pobreza. Em 2015, quando o benefício já alcançava 16 mil pessoas, uma alteração na lei permitiu a unificação de todos os programas de transferência de renda na Renda Básica da Cidadania. A faixa de renda familiar permitida aumentou de um para três salários mínimos. Além disso, o benefício deixou de ser calculado por família e passou a ter como base cada indivíduo.

De acordo com o *site* da Prefeitura de Maricá, atualmente 42,5 mil moradores são beneficiados pelo programa de transferência de renda, que injeta mensalmente R\$ 8,4 milhões na economia da cidade, gerando impacto positivo de 25% no PIB do município. Com a pandemia, o valor distribuído a cada beneficiário chegou a 300 mumbucas, depois voltou para 170 mumbucas e, em maio de 2022, passou a ser de 200 mumbucas (equivalente a R\$ 200,00) por pessoa. Como o dinheiro vem do orçamento municipal, principalmente dos *royalties* do petróleo, este programa tem potencial para perdurar.

O tema da implementação efetiva da RBC voltou ao Congresso Nacional em 2019, mas numa conjuntura política bastante desfavorável por conta dos posicionamentos do governo federal. O Projeto de Lei 4.856/19 do deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG) pretende criar o programa Renda Básica Universal, que concede uma renda mensal de meio salário mínimo a pessoas de 0 a 64 anos cuja renda familiar per capita não ultrapasse um salário mínimo (ou seja, para todas as pessoas em condição de vulnerabilidade não contempladas pelo BPC), independentemente da existência de outro benefício financeiro.

O PL 4.856/19 se baseia no princípio de que a dignidade humana requer a garantia de acesso a direitos básicos como educação, saúde, alimentação, moradia, lazer e trabalho (ou capacidade de empreender). A renda básica não é vista como um paliativo que induz o beneficiário a se acomodar, mas como um fator de segurança para que possa empreender. Ademais, esta proposta ousada vem acompanhada de um projeto de lei complementar, que cria um imposto sobre grandes fortunas para custear o programa.

Note-se que o PL 4.856/19, cuja forma de apreciação consiste em “proposição sujeita à apreciação do Plenário”, ainda permanece (três anos após ser protocolado) aguardando parecer do Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). Entretanto, nem no campo político nem no meio acadêmico essa proposta ganhou força, provavelmente em função da zona de conforto proporcionada por programas de transferência de renda condicionada, o que fica evidente na constatação de que tanto o Executivo quanto o Legislativo deram preferência ao Bolsa Família e, durante a pandemia, ao Auxílio Emergencial, seja pela maior facilidade de financiamento, seja por pressão de setores sociais, seja por supostos motivos eleitoreiros.

Não bastassem os desafios intrínsecos a um projeto de lei dessa natureza num contexto político desfavorável, a tramitação do PL 4.856/19 também foi impactada pela chegada da pandemia de Covid-19 poucos meses após a sua proposição. Assim, é provável que sequer entre em votação na Câmara dos Deputados e se torne mais uma tentativa frustrada de avançar na direção de uma RBU.

2.2 O debate no campo acadêmico

A promulgação da Lei 10.835/04 e a simultânea consolidação de vários programas sob o Bolsa Família também estimulou o debate acadêmico brasileiro a respeito da RBU. Em pouco tempo, ficou claro – como argumentaram vários economistas renomados, entre os quais Ricardo Paes de Barros (2005), Rosa Maria Marques (2005) e Marcelo Neri (2005) – que a expansão de um programa condicionado de transferência de renda era um grande acerto, pois o Bolsa Família havia se tornado um eficaz instrumento para a redução da pobreza e da desigualdade de renda. E predominou a opinião de que um dos principais méritos do programa estava no uso focalizado e eficiente dos recursos, que beneficiavam os menos favorecidos e, assim, combatiam a fome com um montante relativamente modesto do orçamento da União (0,3% do PIB em 2005).

A principal divergência no debate acadêmico se refere à questão da focalização *versus* universalização das políticas sociais, uma vez que, para muitos especialistas, são dois polos distintos, duas abordagens que se assentam em paradigmas teóricos incompatíveis e mutuamente excludentes.

A professora da UFRJ Celia Lessa Kerstenetzky discutiu essa questão em artigo publicado em 2006. Ela observou que o debate público brasileiro nesse campo estava centrado na oposição entre políticas focalizadas e universais, sendo que tal oposição “revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar”, provocando uma associação automática e potencialmente incorreta entre “a universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça” (Kerstenetzky, 2006, p. 564). Diante de tal quadro, a autora defendia um debate mais pragmático e racional, menos suscetível a paixões, e entendia que para tanto seria necessário primeiramente determinar o tipo de justiça social que se pretende implementar por meio das políticas sociais em questão.

No que tange à justiça social, Kerstenetzky argumenta que as mais diversas noções podem ser agrupadas em dois tipos principais: as que gravitam em torno da instituição do mercado e as que são centradas ao redor da instituição do Estado.

A concepção de justiça social “de mercado” atribui às qualidades de eficiência alocativas do mercado o principal fator de justiça social, pois este supostamente “implementa uma noção de justiça na distribuição de vantagens econômicas de acordo com o mérito ou responsabilidade individual” (Kerstenetzky, 2006, p. 566) e, em adição, por que a consequente eficiência econômica do mercado “se traduziria em crescimento econômico, então em emprego e renda, estendendo vantagens também aos menos favorecidos” (Idem, *ibidem*). Entretanto, esta mesma noção de justiça social também entende que “o mercado não poderia produzir senão desigualdades justificáveis”, já que há incertezas de mercado intrínsecas à sua dinâmica que geram desigualdades e, no limite, falhas residuais na distribuição de recompensas e punições de acordo com as escolhas individuais mais ou menos responsáveis. Desta forma, seria necessário um Estado com “a atribuição de prover uma rede subsidiária de proteção social (renda mínima, seguro-desemprego, imposto de renda negativo, são algumas de suas variantes), uma espécie de seguro social contra a incerteza” (Idem, *ibidem*). A autora classifica tal noção de justiça social como uma “concepção fina”.

Já a noção de justiça social que tem no Estado a instituição central é, de acordo com ela, “elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica”

(Kerstenetzky, 2006, p. 566). Em tal concepção de justiça, que a autora classifica como “espessa”, o Estado tem um papel fundamental e proativo de redistribuição das vantagens socioeconômicas, papel este justificado pelo pressuposto, ou compreensão, da existência de uma distribuição prévia de tais vantagens que pré-determinaria os resultados finais e comprometeria o argumento meritocrático.

Tendo como pano de fundo essas noções de justiça social “fina” e “espessa”, Kerstenetzky analisa a oposição entre focalização e universalização das políticas públicas buscando entender se há alguma correspondência entre as duas alternativas de implementação e as duas concepções de justiça.

Em relação à focalização, ela identifica três tipos de linhas argumentativas em sua defesa no debate público brasileiro: focalização como residualismo, como condicionalidade e como ação reparatória. O primeiro argumento seria mais alinhado à noção de justiça social fina, ou seja, a defesa da focalização como uma forma de se resolver as falhas residuais da justiça social de mercado, como uma forma de se combater a “pobreza imerecida”. O segundo argumento “defende a focalização no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado, portanto como um aumento de eficiência local, isto é, eficiência na solução desse problema específico” (Kerstenetzky, 2006, p. 569). Já o terceiro argumento ou sentido para a focalização seria o da ação reparatória para “restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais” (Kerstenetzky, 2006, p. 570). Acerca destas variantes, ela conclui que somente na “acepção restrita de política social residual, a focalização se encaixaria comodamente na visão de justiça de mercado” (Kerstenetzky, 2006, p. 571).

Ao analisar os argumentos pró-universalização, ela destaca dois pontos de vista. O primeiro é o da eficiência social, segundo o qual políticas públicas universais podem ser mais eficientes ao economizar “vários recursos na alocação do gasto social, em particular, os custos associados ao desenho minucioso, à implementação e ao monitoramento de políticas focalizadas” (Kerstenetzky, 2006, p. 571), bem como ao mitigar estigmas sociais e ao manter a responsabilidade e o engajamento político-administrativo em um patamar mais alto, posto que esta é a tendência quando “políticas sociais têm como beneficiários estratos politicamente mais organizados e ativos da população” (Kerstenetzky, 2006, p. 572). O segundo é o ético, pelo qual “tais políticas nos reuniriam, a todos, numa mesma comunidade de iguais em termos de direitos sociais de cidadania, maciçamente garantidos pelo estado do bem-estar, em consonância com uma concepção espessa de justiça distributiva, como praticada, ao que parece, em países escandinavos” (Idem, *ibidem*).

Ademais, a autora aponta ainda um possível terceiro ponto de vista pelo qual a universalização seria concebida em acordo com uma “noção de justiça de mercado”, sem se opor à lógica residualista da focalização (Kerstenetzky, 2006, p. 572):

[...] é possível conceber a universalização também no interior de uma noção de justiça de mercado, quando se tem em mente um desenho de seguridade social básica universal, e oportunidades sociais básicas de educação e saúde com cobertura universal, como parece ser o caso do regime de estado do bem-estar inglês. [...] A diferença entre focalização e universalização, no âmbito de uma concepção de justiça de mercado, estaria principalmente no tamanho do resíduo.

Em suma, Kerstenetzky conclui que políticas sociais focalizadas poderiam ser tão compatíveis com uma noção fina de justiça social (na qual assumem conotações típicas de justiça de mercado, residualista), como com uma concepção mais espessa, de conotação redistributiva ou

reparadora. Analogamente, políticas sociais universais poderiam tanto partir de concepções residualistas, mercadológicas, como da perspectiva redistributivista. Assim, ela entende que o fator preponderante na determinação das políticas sociais é a explicitação e o consenso acerca da concepção de justiça social no debate público.

Neste ponto, cabe fazer umnexo entre as conclusões de Kerstenetzky (2006) e as constatações de Viana, Fonseca e Silva (2017): no Brasil, como na América Latina em geral, o debate no campo acadêmico acabou priorizando os programas focalizados, inclusive porque predomina uma noção fina de justiça social com pouca ou nenhuma afinidade com programas universais, ou seja, não houve experiências de RBU na região.

Marcelo Medeiros, Tatiana Brito e Fábio Soares também se interessam em debater a importância do grau de focalização e das condicionalidades no sucesso e na eficiência dos programas de transferência de renda no Brasil, com foco no Bolsa Família e no BPC. Segundo os autores, “o que está em xeque ao discutir os programas de transferência de renda não é a necessidade desse tipo de política, mas, sim, o grau de solidariedade desejável para a sociedade brasileira”, salientando que “mesmo em economias de renda alta, há uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter sua subsistência assegurada pelo trabalho” (Medeiros; Brito; Soares, 2007, p. 21). Eles concluem em seu estudo que o “lado positivo dos programas analisados é indiscutível”, uma vez que os “impactos sobre pobreza e desigualdade são visíveis”. Entretanto, observam que há “erros intrínsecos ao processo de focalização, cujo controle pode ser extremamente custoso”, e que “do ponto de vista da relação entre custo e benefício, o fato é que, até o momento, não se sabe exatamente quão necessárias são as condicionalidades e qual é o custo de seu controle” (Medeiros; Brito; Soares, 2007, p. 20-21).

Tatiana Brito e Fábio Soares retomaram o tema num texto para discussão (“Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?”) publicado pelo Centro de Estudos da Consultoria do Senado em agosto de 2010. Os autores examinam a articulação entre o Bolsa Família e a renda básica de cidadania promulgada pela Lei 10.835/04. Apontam que, não obstante ambas as iniciativas terem sido sancionadas em leis e de forma quase que simultânea, a relação entre elas não é clara, pois possuem concepções e trajetórias históricas distintas, que não são necessariamente convergentes, nem sequenciais. Tal constatação contrasta com a visão de alguns defensores dessa modalidade de políticas públicas (como é o caso de Suplicy), para os quais o Bolsa Família poderia ser a primeira etapa de implementação da Renda Básica de Cidadania.

O argumento de Brito e Soares (2010) é factual: enquanto o Bolsa Família foi objeto de dezenas de Projetos de Lei na década de 2000, apresentados por trinta parlamentares pertencentes a 12 legendas distintas, tanto da base governista quanto da oposição, e representando 16 unidades da federação, a Lei 10.835/04 não chegou sequer a ser regulamentada. Ademais, também constatam a ausência de mecanismos efetivos de transição para a da renda básica de cidadania, dificultando assim a efetivação da RBC. Em suma, os autores concluem que o Bolsa Família e a RBC não consistem em proposições legislativas articuladas, mas sim em modelos distintos de transferência de renda, visto que o primeiro não se baseia em um direito adquirido, como deveria ser o caso do segundo.

É obrigatório citar a contribuição de Lena Lavinias, também professora do da UFRJ, para o debate acadêmico sobre a RBU. Dentre diversos artigos, pode-se destacar o texto “Renda Básica de Cidadania: a política social do século XXI?”, no qual a autora levanta algumas questões pertinentes

a respeito da viabilidade prática e da efetividade concreta de uma eventual RBU no Brasil. Em particular, identifica o risco da vinculação das políticas de redistribuição de renda em geral – RBU inclusive – à lógica da financeirização, ou seja, da apropriação de qualquer renda estável, distribuída pelo Estado, pela lógica financeira e pela expansão dos produtos financeiros, via um processo de “voucherização”, “colateralização” e privatização de serviços sociais, levando ao endividamento das camadas mais pobres da população. Tal risco seria oriundo do fato de que (Lavinias, 2018, p. 21):

[...] quase tudo da política social se resume a assegurar uma renda mínima, paga a um contingente cada vez maior de pessoas. É uma renda garantida pelo Estado, com risco quase zero, que serve, portanto, de colateral, para vínculo com o setor financeiro, que passa a prover mais renda e serviços para tais famílias.

Ela argumenta que esta generalização das transferências de renda como política pública ocorreu a partir de uma mudança de enfoque no debate sobre políticas sociais, que foi “na contramão dos princípios de emancipação e igualdade que sustentam a defesa de uma renda universal”, tornando a renda mínima “um elemento central na engrenagem da acumulação financeira” (Lavinias, 2018, p. 21-22).

Para mitigar este risco, ela entende que alguns pressupostos seriam indispensáveis para a implementação de uma RBU no Brasil: (i) o valor pago por uma RBU teria que se alinhar ao salário mínimo, ou ser condizente com o acesso às necessidades básicas como alimentação, moradia, vestuário e transporte (e não como mero complemento de renda, o qual acabaria servindo predominantemente como colateral); (ii) saúde e educação precisariam permanecer como serviços públicos e universais, aliados a uma política de moradia efetiva; e (iii) rígidos controles e regulações das atividades financeiras.

A questão central levantada pela autora é se as políticas de redistribuição de renda – e a RBU em especial – teriam a capacidade de cumprir a sua promessa de ser um meio para os mais carentes obterem mais autonomia e dignidade; ou se aprofundariam a dependência destes via endividamento (facilitando a apropriação desta renda pelo setor financeiro). Ela reconhece não ter resposta para tal pergunta e encerra sua análise concedendo à RBU o benefício da dúvida: “Talvez, ao fim e ao cabo, devamos apenas seguir em frente com essa ideia, apostar nela na falta de outra proposta melhor, quaisquer que sejam os riscos presentes e futuros que ela encubra” (Lavinias, 2018, p. 22).

Em adição, Lavinias (2018, p. 14) também chama a atenção para o fato de o Brasil ser “o único país que adotou, até hoje, na letra da lei, a renda básica de cidadania”. Não obstante, a Lei que instituiu a RBC nunca foi regulamentada e, conseqüentemente, não saiu do papel. Foi incluído um parágrafo estabelecendo que deveria ser implementada por etapas a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados. Assim, a consolidação de alguns programas de transferência de renda em um programa único, o Bolsa Família (Lei 10.836/04), programa criado no dia seguinte à aprovação da Lei 10.835/04, acabou monopolizando grande parte da atenção e do debate a respeito do combate à pobreza, afastando esta questão do tema da cidadania, da dignidade e da renda como um direito de todos os cidadãos.

Desta forma, o debate acerca de uma RBU foi esvaziado, anulado pelo debate sobre a transferência de renda focalizada. A lei mais audaciosa e vanguardista do período pós-1988 (no que se refere ao combate à pobreza) foi transformada em lei bastarda pelo próprio governo federal, que usou a implementação “por etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais

necessitadas da população” para justificar a exclusividade dada ao outro programa. Em outras palavras, o principal experimento brasileiro consistiu não em uma etapa inicial em direção à progressiva adoção de uma renda básica universal, mas em uma opção definitiva por programas de transferência de renda condicionada e focalizada¹⁰. Entretanto, é preciso destacar que o público-alvo atendido pelo Programa Bolsa Família foi crescendo e o número de beneficiários superou 14 milhões de famílias – extrapolando em muito o alcance dos tradicionais programas “focalizados”.

Apesar de inspirar o experimento modelo de Maricá, a Lei 10.835/04 se tornou uma lei inerte, uma legislação inovadora que nasceu morta e foi renegada no dia seguinte à sua promulgação. Como bem colocou Lavinias (2018, p. 15):

Nem mesmo durante o longo debate parlamentar sobre a melhor utilização dos recursos extraordinários oriundos dos royalties das novas jazidas de petróleo do pré-sal, descobertas ao final da década de 2000, a renda cidadã escapou ao ostracismo. [...] Ela não foi lembrada nem pelo Congresso que aprovou a Lei em 2004, nem pelo partido que a defendeu, muito menos pelo governo que a sancionou. No limbo estava e no limbo permaneceu.

Como será visto na próxima seção, a pandemia provocou uma reformulação do debate público acerca do melhor uso dos recursos do Estado para a seguridade e assistência social. Pode-se dizer que a crise econômica e a necessidade de oferecer um auxílio em caráter emergencial para parcela expressiva da população contribuíram para finalmente romper com o ostracismo e levar a sério a discussão sobre a RBU. Contudo, isso não significa que o debate tenha se tornado mais frutífero, uma vez que não produziu resultados concretos, pelo menos por enquanto.

3 A renovação do debate sobre a RBU em meio à pandemia

A eclosão da pandemia de Covid-19 trouxe em seu bojo consequências que vão muito além das questões sanitárias e epidemiológicas. Dadas as dramáticas restrições que ela impõe à vida cotidiana no curto prazo e em escala global, impactou profundamente a economia e as interações sociais. Ao explicitar que a vulnerabilidade não está restrita aos estratos sociais carentes, estimulou o debate sobre os ideais de seguridade e justiça social.

O reflexo imediato da chegada do coronavírus ao Brasil foi uma resposta atipicamente rápida do Congresso Nacional (com protagonismo determinante dos partidos de oposição e de movimentos sociais) para lidar com os impactos da restrição a um conjunto de atividades econômicas e a consequente perda de rendimentos dos trabalhadores, especialmente os informais. Foi criado um mecanismo temporário de garantia de renda, o Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020), o qual ofereceu uma renda de R\$ 600,00 mensais, entre abril e agosto de 2020, para trabalhadores informais, autônomos contribuintes da previdência, microempreendedores individuais e desempregados de baixa renda. Para o período entre setembro e dezembro de 2020, a Medida Provisória 1.000/2020 reduziu esse valor para R\$ 300,00. Foi divulgado que o programa alcançou cerca de 66 milhões de beneficiários. Ou seja, valor do benefício e cobertura bem maiores do que o BF.

Analisando em retrospectiva, a urgência desta reação provocou um consenso em torno do Auxílio Emergencial (AE), o que colocou outros programas da seguridade social em segundo plano.

(10) Um panorama sobre as experiências de renda complementar no Brasil – do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao Bolsa Família – pode ser obtido em Rossete (2005) e Bilicki (2014).

A concordância entre os parlamentares (com o apoio da sociedade organizada) sobre a necessidade de desvincular a proteção da renda da exigência de ter um emprego formal, assim como o sucesso do AE (medido por seus resultados econômicos e sociais), contribuíram para renovar o debate sobre a RBU.

Um estudo do IPEA (Carvalho, 2020) acerca do impacto do AE sobre os rendimentos do trabalho baseado nos dados da PNAD Covid-19 do IBGE chegou a conclusões impressionantes: com o AE, a renda domiciliar ultrapassou em 3% a que seria obtida em situação de normalidade (sem alteração nos rendimentos do trabalho habituais), porcentagem esta que sobe para 132% entre os domicílios de renda baixa. Ademais, 6,2% dos domicílios (cerca de 4,25 milhões) sobreviveram apenas com os rendimentos recebidos do AE, taxa essa que ultrapassou os 13% em alguns estados do nordeste, como no Piauí e na Bahia. Talvez o dado mais eloquente seja o contraste entre a porcentagem de domicílios sem renda considerando apenas as rendas do trabalho (29,4%) e considerando todas as rendas, inclusive AE (1,2%).

Quanto à linha de pobreza extrema, cujo valor per capita diário é de US\$ 1,90, Duque (2020) relata que houve queda do número de pessoas em situação de profunda destituição: passam de 8,8 milhões em maio para 4,8 milhões em agosto. Ou seja, uma retração expressiva de 4,2% para 2,3% da população.

Esses resultados se referem ao AE de R\$ 600,00. Com a redução no valor do auxílio, a renda de domicílios muito pobres diminuiu em cerca de 20%. Contudo, a renda domiciliar desses domicílios ainda se situava 6% acima do habitual.

Com base nos dados da PNAD-Covid, Trovão e Leite (2020) constatam que o AE também teve efeito na desigualdade de renda, que caiu 3,7% entre maio e agosto (quando o índice de Gini atingiu um mínimo histórico de 0,474), manteve-se estável entre agosto e setembro e subiu levemente no último trimestre.

Tanto o entusiasmo com os resultados do AE quanto as preocupações com a efemeridade dos mesmos – e com a extinção prevista do auxílio – tiveram reflexos notórios no debate público (na esfera política e na acadêmica), em especial a partir de meados de 2020. Os efeitos concretos de um programa de transferência de renda menos focalizado que o Bolsa Família reacenderam a discussão acerca do modelo mais adequado para o Brasil, sobre a viabilidade técnica de cada alternativa e a respeito dos mecanismos operacionais que teriam de ser adotados. Nessa conjuntura, o debate foi revitalizado e envolveu o confronto de distintas posições.

3.1 As clivagens do debate acadêmico recente

Em consequência dos condicionantes mencionados e da trajetória pregressa do debate acerca da RBU, bem como das circunstâncias impostas pela pandemia, explicita-se com o fim do AE uma “clivagem entre uma renda mínima para mitigar a pobreza, à imagem do Bolsa Família, e a progressão para uma renda de cidadania universal” (Araújo; Lavinias, 2020, p. 8).

Argumentos em defesa de um programa focalizado e com condicionantes

No primeiro polo desta clivagem, destaca-se a proposta denominada Programa de Responsabilidade Social (Botelho et al., 2020), de cunho liberal-conservador, que conta com o apoio

de alguns expoentes deste campo, como Edmar Bacha, Ilan Goldfajn e Elena Landau, dentre outros. Tal proposta foi redigida em setembro de 2020 por pesquisadores do IBRE/FGV, Insper e UnB.

O Programa de Responsabilidade Social tem dois pilares: o Benefício de Renda Mínima (ampliação do Programa Bolsa Família, complementando a renda da família até que atinja R\$ 125,00 per capita), um programa focalizado de garantia de renda com condicionalidades; e a Poupança Seguro Família, que institui um fundo para o qual o governo contribuirá mensalmente com 15% do valor declarado da renda da família, mais um depósito de R\$ 20,00 por criança por mês. A família pode efetuar dois saques por ano dessa reserva e a qualquer tempo caso lhe ocorra algo grave.

O diagnóstico dos idealizadores desta proposta é que as demais, e em especial as alicerçadas no conceito de RBU, acabam dando uma solução única para problemas que são distintos. Isto é, tentam solucionar tanto a escassez crônica de renda dos muito pobres, os quais simplesmente não conseguem gerar renda suficiente, quanto a volatilidade de renda dos trabalhadores sem proteção social, que têm rendimentos muito voláteis, por intermédio da mesma fórmula: transferência de renda. Segundo eles, a motivação do AE era preencher a lacuna que havia entre os pobres – já atendidos pelo Bolsa Família – e os trabalhadores informais prejudicados pela perda de renda ocasionada pela pandemia e que não têm direito a seguro-desemprego nem FGTS (Botelho et al., 2020).

Pode-se perceber que mesmo no polo liberal do espectro político são reconhecidas a importância e a efetividade das transferências de renda para os mais pobres, bem como a necessidade de oferecer algum tipo de proteção para os trabalhadores informais. Entretanto, sua proposta se articula em torno da restrição orçamentária, tratando-a como parâmetro exógeno e fundamental, e sua premissa é que programas como o AE não são financeiramente sustentáveis. Logo, uma estratégia diferente seria necessária, com soluções distintas para os pobres (de natureza assistencial, perene) e para os informais (de caráter preventivo, eventual).

Outra abordagem é exemplificada em artigo de Lena Lavinias, Pedro Rubin e Lucas Bressan, do IE-UFRJ, no qual argumentam que o maior aprendizado da pandemia é a demonstração de que é possível erradicar a pobreza extrema e a fome, pois “mesmo sem a adoção de uma renda básica universal, mas redefinindo, de acordo com as necessidades da população, os parâmetros para alívio da pobreza, foi possível reduzir a desigualdade e o número de pessoas abaixo da linha de pobreza durante a vigência do auxílio emergencial” (Lavinias; Rubin; Bressan, 2021).

Paralelamente, os autores também apontam o fato de que nem mesmo em países desenvolvidos a pandemia havia provocado, até aquele momento, a adoção de programas de renda básica, e que no Brasil “o mais urgente parece ser consolidar de imediato algumas dimensões do sistema de proteção social, operando rapidamente mudanças naquilo que deve ser aprimorado: resgate do mercado de trabalho e do emprego, valorização do salário mínimo, assistência, saúde, educação, seguro-desemprego e segurança” (Lavinias; Rubin; Bressan, 2021).

Assim, sugerem atuação simultânea no campo da assistência e dos direitos universais incondicionais. Sua proposta é articular dois programas complementares: uma renda básica de combate à pobreza e insegurança alimentar, condicionada pela linha de pobreza do Banco Mundial (US\$ 5,50 per capita por dia) e capaz de cobrir cerca de 75% da cesta básica (em torno de R\$ 400,00); e um benefício universal de R\$ 200,00 para menores de idade (0-17 anos), sem condicionalidades além do limite de idade. “Ambos os programas somariam menos de 3% do PIB, algo factível de ser

implementado rapidamente dado seu baixo custo”, defendem os autores (Lavinias; Rubin; Bressan, 2021).

Argumentos em defesa de um programa universal e incondicional

No outro polo desta clivagem, destaca-se a Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), a qual busca esclarecer a sociedade a respeito do conceito de RBU, das suas virtudes e de sua efetiva viabilidade. A Rede é uma das promotoras da campanha “Renda básica que queremos!” (<https://www.rendabasica.org.br/>), a qual reúne mais de duas centenas de organizações da sociedade civil que procuram fomentar o debate e identificar alternativas concretas para a efetiva implementação da RBU no País.

A importância assumida pelo AE e o impacto de sua extinção afetaram a estratégia dos movimentos sociais em defesa da RBU. Um documento que ilustra muito bem os novos argumentos e reivindicações da RBRB é a carta escrita por Leandro Ferreira (Presidente da Associação) e Eduardo Suplicy (Presidente Honorário) para o Supremo Tribunal Federal (STF), em março de 2021, questionando a falta de regulamentação da Lei 10.835/2004. Nela, os autores destacam que “a lei que criou o direito à RBC deixou ao Executivo a discricionariedade sobre a forma de implementação das prestações materiais referentes a tal direito, mas não a opção de regulamentar ou não a sua implementação, e muito menos a existência do direito em si”. E argumentam que “a omissão do Poder Executivo em cumprir seu dever de prestação normativa, e posteriormente material, no que tange à regulamentação da Lei n. 10.835/2004, configura conduta inconstitucional do Estado, desde 2005 até o presente”. Consequentemente, “no entendimento desta Associação, cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle de constitucionalidade, aplicar a Teoria dos Limites dos Limites” (Ferreira; Suplicy, 2021, p. 3).

A carta ao STF em favor da procedência dos pedidos do impetrante do Mandado de Injunção MI 7300 afirma, ainda, que a conjuntura criada pela pandemia de COVID-19, ao agravar o contexto estrutural de pobreza que marca a sociedade brasileira, obrigou os indivíduos e as instituições democráticas a buscar pela via judicial a implementação da Renda Básica de Cidadania (Ferreira; Suplicy, 2021). A estratégia adotada aproveitou a prorrogação do AE para fomentar o debate sobre a RBU, entendendo a legitimidade desse programa mais generoso como um passo importante para futuras campanhas.

Quando o governo federal propôs um novo programa de transferência de renda focalizada, a RBRB manteve seu posicionamento no debate. Sua vice-presidente, Tatiana Roque, manifestou-se em defesa da manutenção, ampliação e atualização do Bolsa Família em oposição ao novo programa, considerado “um amontoado confuso de penduricalhos de outros programas”, com “finalidade eleitoreira descarada” e insegurança jurídica e fiscal (Roque, 2021). É interessante notar que, diante da polêmica iniciativa do governo federal, a RBRB não colocou a RBC como alternativa, mas sim o próprio BF, que permanecia como o principal programa de transferência de renda no País até aquele momento.

Ainda neste mesmo polo do debate, deve ser sublinhada a contribuição ao debate do *paper* de Rozane Bezerra Siqueira e José Ricardo Nogueira, no qual os autores se valem de um modelo de microsimulação estática para comparar algumas propostas hipotéticas de reformas para a implementação de RBU no Brasil, bem como seus respectivos efeitos. A conclusão do estudo é que

a RBU é, além de política e economicamente viável, extremamente eficaz na mitigação da pobreza e redução da desigualdade (Siqueira; Nogueira, 2020).

Também foram publicados textos defendendo as vantagens inerentes à RBU em *sites* especializados em temas da agenda nacional, como o *Brasil Debate* (Santos, 2021). Foi justificada como uma medida para eliminar a estigmatização dos que recebem benefícios, para estimular a economia e para combater eficientemente os efeitos danosos da grande desigualdade. Reconhecendo a necessidade de “calibragem” do valor de uma renda básica, que deve ser suficiente para atender às necessidades mais básicas, mas sem desestimular a busca por emprego e sem impor custos fiscais demasiado elevados. E defendendo sua viabilidade técnica, pois apesar de demandar valores vultosos (que podem chegar a 8,5% do PIB brasileiro), a RBU poderia ser exequível via aumento de arrecadação – viabilizada pelo crescimento do consumo –, num cenário de maior justiça fiscal.

Outras nuances, distintos posicionamentos

Entre esses dois polos, surgiram posicionamentos intermediários no debate. O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, por exemplo, dedicou a edição 1019 da Carta IEDI para divulgar um estudo realizado pela economista Maria Cristina Penido de Freitas, que aborda a experiência internacional com programas não-contributivos de transferência monetária de renda para a população vulnerável, especialmente no período de combate à pandemia de Covid-19. Em linhas gerais, suas conclusões são que as experiências com RBU (isto é, uma renda assegurada indiscriminadamente a todos os cidadãos) se mostraram pontuais e transitórias, sendo mais frequentes programas de renda mínima garantida, focalizados e com condicionalidades (como o compromisso com a busca ativa por emprego). Via de regra, o estudo constatou uma tendência durante a pandemia de flexibilização e adaptação de programas de renda mínima já existentes na Europa (onde a maioria dos países conta há mais tempo com este tipo de programa), posto que o desenho original dos mesmos era insuficiente diante da crise do Covid-19. Em contraste, fora da Europa tais experiências teriam sido mais raras e surgido somente em razão da gravidade da crise, na forma de auxílio emergencial (Freitas, 2020).

O estudo sobre a RBU feito por José Paulo Chahad, professor aposentado da FEA/USP, sumariza o posicionamento crítico dos principais organismos internacionais, de economistas ganhadores do Prêmio Nobel e de docentes das principais universidades norte-americanas. Ele constata haver posições contraditórias e dúbias sobre a RBU, com evidente falta de consenso. Em seguida, sumariza o debate brasileiro estimulado pelo impacto da Covid-19, em especial no que tange ao “binômio Auxílio Emergencial – RBU”, identificando seus principais interlocutores. As opiniões de vários economistas, vinculados a diversas correntes de pensamento econômico (com diferentes ideologias), mostram um “apoio inquestionável à concessão do Auxílio Emergencial proposto pelo governo”, bem como “uma predominância de opiniões para estender este benefício, com ou sem alteração de valor, enquanto durarem os impactos negativos da Covid-19” (Chahad, 2020, p. 25). Já no que tange à adoção da RBU, as opiniões divergem muito: descrença na possibilidade concreta de implementação da RBU (opinião mais comum entre economistas alinhados com conceitos preconizados pelo *mainstream*, incluindo o argumento de que a RBU exigiria a redução ou extinção de outros programas sociais); defesa da perenização do AE (com eventual aumento de abrangência); e apoio para o AE se tornar o embrião de uma futura RBU (o que demandaria reformas institucionais como a tributária e a revogação do “teto de gastos”). Após constatar essa divergência de posições, ele

externa sua própria opinião: “É difícil não simpatizar com os princípios da RBU como sistema de proteção social, mas é impossível não reconhecer seu caráter altamente utópico. A luta infrutífera para implantá-la no resto do mundo indica as dificuldades que o Brasil enfrentará se tentar adotá-la” (Chahad, 2020, p. 28).

Alguns acadêmicos usaram as redes sociais para agir como influenciadores e divulgar sua visão da questão. Por exemplo, Marcelo Medeiros (2020) usou o Twitter para argumentar em favor da efetividade de gastos com assistência social no Brasil, bem como da necessidade de expandir tais gastos. Mas, tendo em vista as vantagens e desvantagens de programas focalizados ou universais, não é fácil escolher o modelo a ser adotado. Os programas focalizados nos pobres têm problemas de desenho, como a dificuldade em lidar com a mobilidade para dentro e para fora da pobreza, e efeitos colaterais, como estimular o emprego informal. Por sua vez, os programas universais custam caro e, por isso, são pouco viáveis. Assim, defende a adoção de critérios de focalização que vão além da pobreza para englobar não somente as famílias de baixa renda, mas todos os vulneráveis, buscando um equilíbrio entre focalização e universalização.

Foram frequentes também as opiniões publicadas na grande mídia. Por exemplo, Samuel Pessoa usou sua coluna na *Folha de S. Paulo* para criticar a proposta de RBU defendida por Siqueira e Nogueira (2020). Apesar de reconhecer que a RBU seria um salto civilizatório, Pessoa (2020) argumentou que os custos não são baratos e que o aumento na carga tributária necessário provavelmente seria muito difícil de ser obtido. O impacto não poderia ficar restrito a segmentos da sociedade (multimilionários) ou da economia (como grandes bancos), ou seja, seria exigido um aumento da carga tributária para a maior parte da sociedade, inclusive a classe média.

Em outra coluna desse mesmo veículo, Nelson Barbosa (2020) procurou analisar alguns aspectos operacionais, políticos e econômicos da adoção de uma RBU em substituição ao AE, propondo um mecanismo de IR negativo como o mais exequível (operacionalmente), mas ponderando que não há uma “bala de prata”, uma fórmula única para resolver as questões de vulnerabilidade social no Brasil, sendo necessário – mas desafiador – combinar RBU, Bolsa Família e a oferta de serviços públicos universais.

Também é importante mencionar o artigo elaborado pela Rede de Pesquisa Solidária, formada por mais de 50 pesquisadores preocupados com políticas públicas relacionadas à Covid-19, publicado pelo jornal *Nexo*. Os autores fazem contraponto à fala de Samuel Pessoa, afirmando que “não é preciso R\$ 1 trilhão para pagar um programa de renda básica” (Barbosa et al., 2020). Pelos seus cálculos, o custo poderia não ultrapassar R\$ 150 bilhões, sendo viável do ponto de vista fiscal. Além disso, tenderia a causar estímulo econômico (o que reduziria seu custo) e seria compatível com a manutenção e mesmo expansão do sistema de proteção social (sem necessidade de “voucher”). Assim, segundo os autores, o que está em discussão é “se o legado da pandemia de Covid-19 será unicamente o de ter sido uma catástrofe ou se terá sido uma possibilidade de mudança na forma como lidamos com nossa população e com seu bem-estar” (Barbosa et al., 2020).

O debate sobre a viabilidade da RBU envolve temas correlatos, como a questão da reforma tributária. Parece justo afirmar que o modelo tributário brasileiro é um dos determinantes estruturais que necessitam ser endereçados antes da efetiva adoção de uma RBU. A proposta de Reforma Tributária Solidária da ANFIP (Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil) indica como é possível obter recursos adicionais com base na justiça fiscal para cobrir

demandas urgentes da sociedade via: o aumento da progressividade do IR; a tributação de grandes fortunas; o aumento progressivo das alíquotas do imposto sobre heranças e doações; a criação de imposto sobre a propriedade de aeronaves e embarcações (nos moldes do IPVA); e o fim da isenção fiscal sobre a distribuição de lucros e dividendos e de juros sobre capital próprio para as pessoas físicas (Fagnani, 2018). A conexão entre o debate sobre a reforma tributária com o debate a respeito da RBU é fundamental. Se, por um lado, estudos como o de Siqueira e Nogueira (2020) concluem que a RBU é fiscalmente exequível, por outro, há evidências de que o esforço fiscal pode ser muito pesado, como indicado por Freitas (2020, p. 8):

Simulações realizadas pela OCDE mostram que a implementação de um programa de renda básica universal, financiado por meio da abolição das isenções de impostos e da maioria dos tipos de benefícios sociais existentes (incluindo a seguridade social e benefícios familiares, mas mantendo os benefícios para invalidez e auxílio à moradia) e da tributação da própria renda básica universal, somente será neutro do ponto de vista orçamentário se o valor do benefício for fixado muito abaixo da linha da pobreza.

3.2 Um debate político enviesado

Antes de examinar os recentes desdobramentos do debate político sobre a RBU no Brasil, convém recapitular os principais fatores que o influenciaram.

A previsão de que o Auxílio Emergencial terminaria no final de 2020 estimulou um debate público sobre a Assistência Social e as limitações de seus mecanismos atuais, centrados no Bolsa Família, bem como sobre a urgência de uma reforma. Naquele contexto de crise econômica e social, a escalada espontânea desse debate foi vista como uma oportunidade ímpar para a RBU pelos seus defensores.

A possibilidade de redefinição de uma política social depende da sua trajetória pregressa (*path dependence*) e dos condicionantes estruturais/institucionais que afetam os atores sociais, políticos e econômicos que participam dessa arena.

No que tange à sua trajetória pregressa, a RBU perdeu evidência e foi retirada da agenda pública à medida que ganhou importância e notoriedade o Programa Bolsa Família. E isso não havia se alterado com a tramitação do PL 4.856/19 na Câmara dos Deputados.

Em relação aos condicionantes, deve-se ter em mente principalmente os problemas crônicos (como a pobreza, a desigualdade, o desemprego e a informalidade), assim como o baixo ritmo de crescimento do PIB per capita e a persistência no rol das economias de renda média alta. Deve-se também considerar o elevado grau de endividamento público e a assimétrica distribuição do poder político na sociedade brasileira.

Ainda em relação aos condicionantes, os direitos sociais inscritos na Constituição Federal (alicerce para um efetivo Estado Democrático de Direito) têm sido ameaçados pelo receituário neoliberal e pela aprovação do teto de gastos na área social. Ademais, persiste um sistema tributário regressivo, que reforça as desigualdades. Nesse momento, a cultura do privilégio e o preconceito estigmatizam a população mais pobre, ao passo que o culto ao mercado e a crença na meritocracia enaltecem as estratégias individuais e enfraquecem a defesa da solidariedade e de políticas universais de proteção social.

É diante desse quadro, ou através deste prisma, que devem ser observadas as iniciativas mais recentes de atores políticos na referida arena pública pretendendo provocar mudanças ou assegurar a manutenção do *status quo*.

No lançamento da Frente Parlamentar Mista da Renda Básica¹¹, em julho de 2020, que teve a adesão de mais de 200 parlamentares (deputados e senadores de 23 partidos políticos), as falas evidenciaram a forte influência de economistas com visões distintas, como Laura Carvalho, Monica de Bolle e Marcos Mendes (Vilela, 2020). Apesar do consenso em relação à importância da garantia de renda para os mais pobres, havia também um dissenso acerca do formato ideal para tal programa (universal ou focalizado) e da viabilidade de seu financiamento. A liderança do movimento acompanhava a opinião de Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central, para quem a reforma social necessária para melhorar a vida dos mais pobres deve ser compatível com a responsabilidade fiscal, e isso implica em reduzir o tamanho do Estado e focalizar o gasto social nos grupos mais vulneráveis (Araújo; Lavinhas, 2020). Ou seja, apesar de ser uma Frente em prol da garantia de uma renda básica, predominava a resistência ao esforço fiscal necessário para a implementação de uma RBU autêntica, nos moldes da definição de Van Parijs.

Em meio ao debate público sobre os mecanismos de proteção social estimulado pelo prolongamento da crise econômica e social causada pela pandemia, senadores e deputados federais dessa Frente Parlamentar buscaram regulamentar a Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/2004) por meio de ações legislativas esparsas e não coordenadas. Até abril de 2021, foram apresentados nove projetos de lei na Câmara dos Deputados e quatro no Senado Federal (Vianna; Ramos, 2021). A maioria ficou fora dos holofotes, ausente da lista de debates mais relevantes no Congresso Nacional.

Em agosto de 2020, tendo em vista o caráter provisório do AE, o senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou o PL 4.194/20, propondo a regulamentação da Lei 10.835/2004. A intenção desse Projeto de Lei era que, a partir de 1º de janeiro de 2021, o Estado brasileiro garantisse a todas as famílias carentes assistidas uma renda de um salário mínimo e, ainda, assegurasse um benefício adicional para famílias em situação socioeconômica mais vulnerável. Paim esclarecia que, como previsto na Lei, a RBC deveria ser instituída por etapas, a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família, implantado em 2004, poderia ser considerado uma etapa inicial nessa direção, e agora era preciso avançar para um programa focalizado mais audacioso, mantendo o benefício de R\$ 600,00.

Por sua vez, o PL 4.715/20 propôs instituir a Renda Básica da Cidadania, em substituição ao Auxílio Emergencial (e ao auxílio emergencial residual). Segundo o autor da proposta, o deputado Jesus Sérgio (PDT-AC), em entrevista a Noéli Nobre (29/09/2020): “Propomos a Renda Básica da Cidadania, a ser paga a partir de janeiro de 2021, para que trabalhadores e famílias não retornem a um estado de desproteção social, já que a retomada da atividade econômica não será capaz de gerar novos postos de trabalho suficientes para absorver os milhões de trabalhadores que perderam emprego ou renda”. Se aprovado o texto do PL, em tramitação na Câmara dos Deputados, o novo benefício

(11) O presidente da Frente é o deputado federal João Campos (PSB-PE) e o vice-presidente é o senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE). Desde o início, teve a participação de lideranças políticas com distintos posicionamentos, tais como os senadores Randolfe Rodrigues (Rede-AP), Tasso Jereissati (PSDB-CE), Humberto Costa (PT-PE), Simone Tebet (MDB-MS) e Kátia Abreu (PP-TO), e os deputados Marcelo Freixo (PSB-RJ), Paulinho da Força (Solidariedade-SP), Benedita da Silva (PT-RJ), Tábata Amaral (então no PDT-SP), Aécio Neves (PSDB-MG) e André Janones (Avante-MG).

pagaria R\$ 300,00 a todo brasileiro maior de 18 anos com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo, estabelecido um limite de dois benefícios por família.

Também convém mencionar o PL 873/20, apresentado pelo senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que pretendia alterar a Lei 10.835/04 para instituir a Renda Básica de Cidadania Emergencial em casos de epidemias. Esse Projeto de Lei foi transformado por um PL substituto, dando origem à Lei 13.982/20 (que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da Covid-19). Ou seja, a Lei 10.835/2004 permaneceu inerte e o debate efetivo sobre a RBU, esvaziado.

A Frente Parlamentar Mista de Renda Básica continuou agindo de modo pragmático e imediatista. Em manifesto de fevereiro de 2021, diante do agravamento da questão social causado pela crise econômica e pelo fim do AE, posicionou-se a favor da prorrogação do mesmo e da ampliação do Bolsa Família. Assim, apesar da pretensão de constituir uma plataforma de debate para combater desigualdades sociais aprofundadas pela pandemia, a Frente se limitou, naquele contexto, a repercutir reivindicações imediatas de proteção da renda das famílias no curto prazo.

Portanto, é preciso constatar a prevalência, no período 2020-2021, das discussões no campo político em torno do AE: sua implantação, seu fim e seu eventual substituto.

Cabe mencionar que o debate em tela chegou ao Poder Judiciário, explicitando a confusão em torno do conceito legal de RBU (Oliveira, 2022). No julgamento do Mandado de Injunção MI 7300/2020, o STF reconheceu que a Renda Básica de Cidadania, prevista na legislação para ser implementada gradualmente, poderia priorizar o combate à pobreza. O Tribunal, por maioria, determinou ao Presidente da República que implementasse, no exercício fiscal de 2022, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza); que fossem adotadas as medidas administrativas e legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do Bolsa Família; e que fossem aprimorados os programas sociais de transferência de renda em vigor, unificando-os, se possível.

Embora inicialmente o Ministro da Economia e outros representantes do governo federal tenham assumido uma posição refratária em relação ao aumento do gasto com programas de transferência de renda¹², perceberam os efeitos imediatos que o AE teve na popularidade do governo, tanto na retomada que ocorreu com a sua introdução quanto com a queda que acompanhou a sua extinção. Tal constatação, somada ao reconhecimento dos dividendos políticos que o Bolsa Família rendeu a governos progressos, induziu uma escolha política claramente oportunista (e para muitos, populista): a criação do Auxílio Brasil. O programa, que substituiu o Bolsa Família, foi assim defendido pelo Ministro da Cidadania, João Roma: “Estamos estruturando um benefício transitório, que funcionaria até dezembro do próximo ano, e esse benefício transitório teria por finalidade equalizar o benefício para que nenhuma família beneficiária receba menos do que R\$ 400” (Auxílio..., 2021). Ou seja, um programa concebido para ser transitório, com objetivo de aumentar a popularidade

(12) A substituição do AE por outro programa focalizado de transferência de renda é mais palatável para o discurso neoliberal vigente, desde que facilite avançar gradativamente em direção à substituição de serviços públicos universais e gratuitos por políticas focalizadas de seguridade social. Inclusive, há quem defenda a distribuição de *vouchers* para a população (por exemplo, na área da saúde, o SUS atenderia prioritariamente os mais pobres com atenção básica e, em adição, seria assegurado para a população um valor mínimo para comprar serviços de saúde oferecidos pelo setor privado).

do governo federal, mas gerando pouca ou nenhuma transformação positiva na estrutura social e econômica.

A Medida Provisória nº 1.061 (que criou o Auxílio Brasil), no inciso II do artigo 41, explicitamente extinguiu o Bolsa Família a partir de 7 de novembro de 2021. Tal manobra – entendida como desnecessária e sem embasamento técnico (Brandão; Campello, 2021) – buscou neutralizar o capital político que o BF historicamente proporcionava ao PT e transferi-lo para o atual Presidente da República.

Segundo o site do governo federal (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>), o Auxílio Brasil (AB) “integra em apenas um programa várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda”, consistindo em transferência direta ou indireta de renda para famílias em situação de extrema pobreza (que possuem renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00), e as em situação de pobreza (renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00). Os benefícios podem ser pagos via Poupança Digital Social (em nome do responsável familiar inscrito no Cadastro Único, que pode sacar os benefícios com o Cartão Bolsa Família), conta corrente ou conta especial.

O AB começou a ser pago em agosto de 2022 para cerca de 20 milhões de beneficiários. Os valores dos benefícios podem variar, uma vez que há valores específicos para cada situação familiar, havendo um núcleo básico (Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar e Benefício de Superação da Extrema Pobreza) e um núcleo suplementar (Auxílio Esporte Escolar, Bolsa de Iniciação Científica Junior, Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural, Auxílio Inclusão Produtiva Urbana e Benefício Compensatório de Transição). Inicialmente, o valor mínimo por família foi estipulado em R\$ 400,00, mas o valor de cinco parcelas (entre agosto e dezembro de 2022) foi ampliado em caráter excepcional para R\$ 600,00 – coincidentemente, o período em que ocorrerão as eleições para cargos executivos e legislativos.

Olhando retrospectivamente, embora não tenha sido interditado, o debate político sobre a RBU durante a pandemia permaneceu enviesado. Os defensores dessa proposta apostam que foi possível dar mais legitimidade a esse discurso. Mas isso é questionável.

Cabe ressaltar que para viabilizar uma determinada política pública é preciso haver um consenso nacional e coalizões políticas que apoiem a sua aprovação. Como argumentam De Wispelaere e Yemtsov (2020), a viabilidade de uma proposta de política pública depende, por um lado, de ser produzido um consenso a respeito de sua necessidade e gerada uma demanda robusta por tal política; por outro, de ser estabelecida uma coalizão política ampla o suficiente para atuar como agente de mudança e capaz de viabilizar um caminho para a implementação dessa política pública. Ou seja, sem um debate suficientemente rico e generalizado, com espaço para o diálogo construtivo e para a construção de pontes de consenso, é improvável que uma proposta de política pública floresça. Como o debate recente – aqui sintetizado – se concentrou na continuidade do AE ou na ampliação/atualização do BF, e depois nos argumentos favoráveis ou contrários ao Auxílio Brasil, não houve avanço significativo do ponto de vista da RBU.

Considerações finais

Neste texto, foram revisitados os fundamentos teóricos do conceito de RBU, em especial sua concepção enquanto um direito de todos os cidadãos, o qual garantiria um menor grau de desigualdade e maior justiça social ao conjunto da sociedade, além de proporcionar cidadania e dignidade para todos os seus indivíduos.

Apesar de ser uma ideia que encontra inúmeros defensores tanto à direita quanto à esquerda do espectro político, há grandes dificuldades práticas para a sua implementação. Onde há *Welfare State* consolidado, a ideia da RBU é apresentada como um avanço no processo histórico de consolidação dos direitos sociais, ou seja, em complemento a outras políticas sociais universais e não como alternativa para reduzir o gasto social com serviços públicos. Mas essa ideia entra em conflito com o neoliberalismo, entendido como receituário dominante na agenda de políticas públicas. Já nos países em desenvolvimento, onde a proposta de uma renda básica é vista como uma forma de atenuar a pobreza e a miséria, há restrições estruturais (em especial, fatores econômicos, mas também culturais) que se colocam como principais obstáculos. Ademais, apurou-se que a evolução do debate político pode condicionar suas possibilidades futuras (*path dependence*), fato que é evidenciado no Brasil pela bifurcação que se coloca em 2004, contrapondo o BF e a RBU.

As próprias bases do debate sobre políticas sociais em um país em desenvolvimento latino-americano são totalmente diferentes do que se verifica em um país desenvolvido: num prevalece geralmente a necessidade de combater mazelas sociais mais urgentes e primárias, como a pobreza extrema e a fome; no outro, o debate frequentemente é pautado por temas de teor mais sofisticado, como a vulnerabilidade, a justiça e a igualdade sociais.

Além disso, as nações mais desenvolvidas (menos desiguais e mais homogêneas) têm, via de regra, melhores condições fiscais para considerar uma ideia tão ambiciosa quanto a RBU. E, no caso de países europeus, parece haver uma abertura maior para que o debate acadêmico sobre a RBU seja incorporado no debate político, posto que as nações europeias possuem uma tradição política democrática mais adequada para a proposição de políticas de proteção social que servem para reforçar direitos intrínsecos à cidadania, e não como mecanismo assistencialista.

Este não é o caso do Brasil. Aqui, a ideia de uma RBU não reverberou no período da redemocratização e da Assembleia Constituinte. Nos anos 1990, tornou-se uma utopia defendida isoladamente por poucos atores. No início do governo Lula, a insistência de Eduardo Suplicy possibilitou que ganhasse materialidade com a aprovação de uma lei federal, mas acabou derrotada pela prevalência da política macroeconômica de austeridade fiscal e pela preferência por políticas de assistência social focalizadas. Desde então, no debate acadêmico, pautado pelas iniciativas concretas do governo federal, seguiu-se a tendência de priorizar programas de transferência de renda com condicionalidades.

O debate sobre a RBU no campo político no Brasil reproduziu argumentos do debate público internacional de modo enviesado, o que também fica evidente nas discussões travadas no meio acadêmico nacional. O debate de ideias e propostas em ambos os campos (ou arenas) não produziu os frutos pretendidos pelos defensores da RBU no País. Ainda assim, tanto os posicionamentos de atores políticos como os de estudiosos do tema criaram a expectativa de que a adoção de ações

concretas de combate à pobreza por meio de programas focalizados de transferência de renda poderia ser um passo inicial em direção à RBU – e essa aposta otimista reapareceu recentemente.

Com a pandemia, em meio a uma crise econômica aguda, surgiu mais uma oportunidade para retomar o debate acerca da RBU. Entretanto, a urgência de prover proteção e auxílio para os mais atingidos pela crise fez o pêndulo pender uma vez mais para as transferências de renda focalizadas, indubitavelmente mais viáveis e efetivas no curto prazo. Ademais, a polarização ideológica na sociedade brasileira restringiu o espaço para o diálogo e para um debate construtivo em busca de consensos, em especial no que tange à formação de novas preferências e compromissos que demandam mudanças mais profundas. Isso se refletiu nas disputas em torno do papel do Estado e das políticas de combate à pandemia e de recuperação da economia. Tais fatores se refletiram na estratégia adotada pelos movimentos que defendem a RBU, que nesse momento priorizaram a luta pela aprovação do Auxílio Emergencial, e depois pela sua continuidade, talvez esperando circunstâncias mais favoráveis para reforçar sua posição e pautar o debate.

A prevalência do discurso liberal, mesmo numa conjuntura em que seus argumentos e suas bandeiras são contraditados pelos fatos, impôs restrições significativas para as propostas de RBU, tanto no espaço político quanto perante a opinião pública, imputando a qualquer ideia de assistência social universal uma aura de proposta inexecutável ou utópica. Tal discurso seguiu tendo capacidade significativa de estabelecer normas e direcionar pautas que dominam o noticiário e limitam as possibilidades de mudança, como é o caso do teto de gastos, da reforma tributária e do escopo e alcance das políticas sociais.

É necessário compreender os fatores que têm dificultado inovações no campo das políticas públicas. De acordo com De Wispelaere e Yemtsov (2020), o processo de debate, adoção e implementação de políticas públicas tem uma relação intrínseca com as demandas sociais e com a oferta de programas existentes, sendo condicionado pelas reivindicações e decisões pregressas (*path dependence*). Por sua vez, a possibilidade de implementação de uma política pública inovadora está sujeita a uma gama de fatores: o poder político ou influência de prováveis vencedores e perdedores, a estrutura institucional do processo de tomada de decisão, a eficácia da comunicação, a credibilidade das mudanças propostas e a sua legitimidade (percepções e valores).

O debate sobre a implementação no Brasil de uma política pública tão ambiciosa quanto a RBU depende, em grande medida, de um amplo conjunto de condicionantes estruturais/institucionais: heterogeneidade do mercado de trabalho, nível intermediário de renda per capita, alta concentração da renda, baixo ritmo de crescimento econômico, elevadas desigualdades regionais, avançado patamar de direitos sociais, regras do sistema eleitoral, forte presença de forças políticas conservadoras, entre outros.

A Constituição Cidadã de 1988, com seu capítulo sobre a ordem social, que institui a Seguridade Social (artigos 194 e 195), assim como a Lei 10.835/2004, que cria a Renda Básica de Cidadania, ganham destaque entre os condicionantes favoráveis à RBU. Outro fator positivo é o volume de riqueza produzida no País (R\$ 8,7 trilhões em 2021) e o patamar da carga tributária (33,9% do PIB), o que poderia permitir uma ampliação de gastos com transferências de renda (inclusive porque esse tipo de gasto induz um aumento do consumo das famílias pobres e, assim, uma elevação da arrecadação de receitas tributárias).

Por outro lado, pode ser citado como desfavorável à RBU o “teto de gastos públicos” (Emenda Constitucional 95/2016), que limita o crescimento das despesas do governo federal e dificulta um aumento significativo do gasto com programas de transferência de renda. Certamente, o montante da dívida pública federal, que se elevou bastante nos últimos anos (passou de R\$ 6,9 trilhões em 2020 para R\$ 7,6 trilhões em 2021, apesar do gasto de R\$ 2 trilhões com juros e amortizações), é um fator que constringe qualquer discussão sobre uma ampliação perene de gastos sociais. Também deve ser frisado o pensamento de cunho liberal-conservador, que teima em contaminar o debate na sociedade civil com uma rejeição a políticas sociais universais, nutrindo a polarização ideológica e restringindo o espaço para o diálogo e o debate construtivos.

Em adição, é preciso dizer que, historicamente, muitas desigualdades estruturais resultam, em grande medida, das fusões consolidadas entre poder econômico e poder político (Algebaile; Rissato; Arruda, 2017), e que tais desigualdades reforçam uma disputa assimétrica na definição das políticas econômicas e sociais. Por exemplo, um mercado de trabalho com elevada informalidade tende a reproduzir uma alta desigualdade de renda, uma mobilidade social restrita e uma pobreza persistente. Isso reforça a desigualdade entre grupos sociais, diversificando as demandas sociais.

Esse amplo conjunto de condicionantes torna o Brasil potencialmente refém do que De Wispelaere e Yemtsov (2020) chamaram de “paradoxo da capacidade”, que se manifesta em países que possuem um grau de desenvolvimento econômico capaz de viabilizar a adoção de uma RBU (para beneficiar a grande maioria da população), mas cujos governos encontram maiores restrições fiscais para a sua implementação.

As características estruturais da economia brasileira e a correlação de forças políticas no Congresso Nacional não foram significativamente impactadas pela pandemia, apesar das crises e dificuldades. Ou seja, não houve rupturas. Desta forma, os grupos de interesses que se alinham com o modelo econômico neoliberal continuaram dominantes e a elite no poder persistiram com as mesmas práticas políticas de antes da Covid-19. Consequentemente, a determinação de políticas públicas no País continuou sendo feita de forma imediatista (pois busca resultados de curto prazo), conservadora (pois prioriza a manutenção de privilégios e a adoção de reformas que reduzem direitos sociais) e populista (pois pretende obter dividendos políticos). Nesse sentido, entende-se a preferência por programas que oferecem uma proteção paliativa, como o Auxílio Brasil.

Concluindo, pode-se afirmar que são válidas as três hipóteses apresentadas no início do texto. Os argumentos prevalentes no debate internacional sobre a implantação da RBU (em especial na Europa) não encontraram aderência no terreno nacional. De fato, a RBU tem maior chance de ser implementada em países desenvolvidos que reúnam os requisitos necessários, tais como: elevada renda per capita, baixo nível de desigualdade social, regime de proteção social universal e sistema político efetivamente democrático.

Ressalte-se que, não obstante a RBU tenha sido defendida por diversos atores políticos e sociais (inclusive, por representantes de diferentes correntes de pensamento econômico), no período 2020-2021, a proposta de regulamentação da Lei 10.835/2004 não foi levada a sério pelo governo federal. Naquele contexto de crise socioeconômica aguda, os programas focalizados de transferência de renda continuaram sendo considerados como a alternativa mais satisfatória para o combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil.

Embora a crise gerada pela Covid-19 tenha impactado no debate político brasileiro sobre políticas sociais, em especial nas áreas da saúde e da assistência social, ainda não se verificou avanço relevante na agenda pública, nas prioridades do gasto público federal e na definição de uma reforma tributária que produza justiça tributária. Ainda não foi possível estabelecer a RBU como um direito universal essencial para a cidadania.

Sem um quadro de forte consenso – principalmente entre atores políticos – em torno da RBU como elemento central de uma estratégia de superação das mazelas provocadas pela pobreza e pela vulnerabilidade social – ou em torno da necessidade de atenuar as desigualdades sociais como passo fundamental para as próximas gerações –, a tendência é que tal debate siga por caminhos já trilhados e que as políticas públicas de transferência de renda com condicionantes sigam monopolizando a agenda pública, com resultados satisfatórios para os propósitos estabelecidos pelo governo federal.

Referências bibliográficas

ALGEBAIL, Eveline; RISSATO, Denise; ARRUDA, Roberto. Políticas de transferência de renda: componentes utópicos e realização na América Latina. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*, v. 5, n. 10, 2017.

AMARAL, Vinícius L. do. *Renda básica: fundamentos, experiências internacionais e perspectivas para o Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)–Brasília: UnB, 2021.

ARAÚJO, Eliane Cristina; LAVINAS, Lena. Uma nota sobre os programas de renda: entre renda mínima e renda universal, o Brasil na encruzilhada. *A Economia em Revista*, v. 28, n. 2, p. 1-10, maio/ago. 2020.

AUXÍLIO Brasil terá reajuste de 20% em relação ao Bolsa Família. *Agência Brasil*, 20 out. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2021-10/ministro-diz-que-20-aux%C3%ADlio-brasil-tera-reajuste-de-20>. Acesso em: 24 out. 2021.

BARBOSA, Nelson. Renda mínima e imposto de renda. *Folha de S. 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: 16 out. 2021.

BARBOSA; Rogério; PRATES, Ian; FIMIANI, Heloisa; FLORES, Paulo. A importância da Renda Básica no país: o emergencial e o futuro. *Jornal Nexo*, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/A-import%C3%A2ncia-da-Renda-B%C3%A1sica-no-pa%C3%ADs-o-emergencial-e-o-futuro>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BILICKI, Stéfanie. *Renda básica de cidadania: estamos prontos para o próximo passo?* 2014. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas)–Curitiba: UFPR, 2014.

BOTELHO, Vinícius; VELOSO, Fernando; MENDES, Marcos; MACHADO, Anaely; BERÇOT, Ana Paula. *Programa de responsabilidade social: diagnóstico e proposta*. Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), 7 set. 2020. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>. Acesso em: 20 ago.2021.

BRANDÃO, Sandra; CAMPELLO, Tereza. O Auxílio Brasil não é um novo Bolsa Família. É um pastel de vento. *Carta Capital*, 29 out. 2021. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-auxilio-brasil-nao-e-um-novo-bolsa-familia-e-um-pastel-de-vento/>. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?* Centro de Estudos da Consultoria do Senado, ago. 2010. (Texto para Discussão, n. 75). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso>. Acesso em: 7 mar. 2021.

CARVALHO, Sandro. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de agosto. *Carta de Conjuntura*, IPEA, n. 48, 3º trimestre de 2020.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *A ineficiência da desigualdade*. Trigésimo sétimo período de sessões da CEPAL. Havana: Nações Unidas, 2018.

CHAHAD, José Paulo Z. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate (Parte II – A voz dos agentes econômicos e o caso brasileiro). *Boletim Informações FIPE*, n. 480, p. 14-30, set. 2020.

CHIOCCA, Fernando. Até mesmo Hayek e Friedman defendem o Bolsa Família. *Mises Brasil*, Economia, 6 mar. 2013. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/1541/ate-mesmo-hayek-e-friedman-defendem-o-bolsa-familia>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CLIFFORD, Catherine. Elon Musk: robots will take your jobs, government will have to pay your wage. *CNBC*, 4 nov. 2016. Disponível em: <https://www.cnn.com/2016/11/04/elon-musk-robots-will-take-your-jobs-government-will-have-to-pay-your-wage.html>. Acesso em: 24 out. 2021.

CUNHA, André; FERRARI, Andrés. Os ricos e a Renda Básica Universal. *Sul 21*, 4 set. 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2021/09/os-ricos-e-a-renda-basica-universal-por-andre-moreira-cunha-e-andres-ferrari/>. Acesso em: 11 out. 2021.

DE BOLLE, Monica. *Ruptura*. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca, 2020.

DE WISPELAERE, Jurgen; YEMTSOV, Ruslan. The political economy of universal basic income. In: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margareth; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan. *Exploring universal basic income: a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, 2020.

DOCTOROW, Cory. Forget UBI, says an economist: it's time for universal basic jobs. *Los Angeles Times*, Books, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www.latimes.com/entertainment->

arts/books/story/2020-06-24/forget-ubi-says-an-economist-its-time-for-universal-basic-jobs/.

Acesso em: 14 ago. 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*, 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: 10 ago. 2021.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, 1991.

FAGNANI, Eduardo (Org.). *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

FERREIRA, Leandro. *Renda básica: implementação e controvérsia*. 2019. Dissertação (Pós-Graduação em Políticas Públicas)—Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, SP, 2019.

FERREIRA, Leandro; SUPLICY, Eduardo. *Carta da Rede Brasileira de Renda Básica a Sua Excelência o Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes – Ref.: Mandado de Injunção n. 7300, impetrado por Alexandre da Silva Portuguese*. Brasília, 4 mar. 2021.

FORD, M. *Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future*. Basic Books, 2015.

FRANCISCO, Papa. Carta do Papa Francisco aos Movimentos Populares. Domingo de Páscoa, Cidade do Vaticano, 12 ab. 2020. Disponível em: http://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html. Acesso em: 10 jan. 2021.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. Experiências internacionais de renda mínima no contexto da pandemia de Covid-19. *Estudos IEDI*, São Paulo, jul. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/media/site/artigos/20200724_renda_minima_exp_inter.pdf.

FRENTE Parlamentar de Renda Básica defende continuidade do auxílio emergencial. *Senado Notícias*, Brasília, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/10/frente-parlamentar-de-renda-basica-defende-continuidade-do-auxilio-emergencial>. Acesso em: 24 out 2021.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. 40th ed. Chicago: University of Chicago Press, 2002 [1962].

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerization? *Technological Forecasting and Social Change*, v. 114, p. 254-280, 2017.

GELLER, Anthony P. Nosso pesadelo fiscal e monetário não tem fim - e agora em forma de bomba-relógio. *Mises Brasil*, Economia, 20 ago. 2020 (atualizado em 5. jan. 2021). Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/3284/nosso-pesadelo-fiscal-e-monetario-nao-tem-fim-e-agora-em-forma-de-bomba-relogio-atualizado>. Acesso em: 11 jan. 2021.

GENTILINI, Ugo; GROSH, Margareth; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan. Exploring Universal Basic Income. In: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margareth; RIGOLINI, Jamele;

YEMTSOV, Ruslan. *Exploring universal basic income: a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, 2020.

GORZ, André. *Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2003.

GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2004.

GOLLAIN, Françoise. André Gorz, pela incondicionalidade da renda. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v. 30, n. 81, p.497-505, set./dez. 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, p. 564-574, dez. 2006.

LAVINAS, Lena. Renda Básica de Cidadania: a política social do século XXI? Lições para o Brasil. *FES Análise*, Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, São Paulo, n. 47, 2018.

LAVINAS, Lena; RUBIN, Pedro; BRESSAN, Lucas. Renda Básica x Renda Mínima: o que está em jogo. *A Terceira Margem*, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://aterceiramargem.org/2021/07/27/renda-basica-x-renda-minima-o-que-esta-em-jogo/>. Acesso em: 4 out. 2021.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros. *Cadernos de Estudos*, Desenvolvimento Social em Debate, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília n. 1, 2005.

MEDEIROS, Marcelo. Precisa de renda básica? *Twitter*, 31 maio 2020. Disponível em: https://twitter.com/marcelo_meds/status/1267221711562342406.

MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos*, n. 79, nov. 2007.

MENA, Fernanda. Auxílio Brasil é incerto, transitório e prejudica vulneráveis, diz Tatiana Roque. *Folha de S. Paulo*, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/auxilio-brasil-e-incerto-transitorio-e-prejudica-vulneraveis-diz-tatiana-roque.shtml>. Acesso em: 4 nov. 2021.

MORTARI, Marcos. “Não há qualquer plano para estender o auxílio emergencial”, diz Guedes. *InfoMoney*, Política, 16 out. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nao-ha-qualquer-plano-para-estender-o-auxilio-emergencial-diz-guedes/>. Acesso em: 4 out. 2021.

NÉRI, Marcelo. Miséria em queda: Mensuração, Monitoramento e Metas. *Conjuntura Econômica*, Fundação Getúlio Vargas, nov. 2005.

NOBRE, Noéli. Projeto institui renda básica para substituir auxílio emergencial. *Agência Câmara de Notícias*, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/695761-projeto-institui-renda-basica-para-substituir-auxilio-emergencial/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

OLIVEIRA, Fernando F. Renda básica de cidadania: os dilemas de um Estado provedor universal. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 5, n. 1, jan./abr. 2022.

PAES DE BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006.

PESSOA, Samuel. O buraco é fundo. *Folha de S. Paulo*, 30 maio 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/05/o-buraco-e-fundo.shtml>. Acesso em: 14 jan. 2021.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

QUEIROZ, Pedro. Renda básica universal como programa para um novo reformismo: argumento a partir do caso brasileiro recente de conflito distributivo capital/trabalho. *Crítica e Sociedade*, Uberlândia, v. 8, n. 1, 2018.

RALLO, Juan R.; TAMNY, John et al. A renda básica garantida é uma solução cômica e economicamente insensata. *Mises Brasil*, Economia, 5 jan. 2017. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/2599/a-renda-basica-garantida-e-uma-solucao-comica-e-economicamente-insensata>. Acesso em: 11 jan. 2021.

ROQUE, Tatiana. Auxílio Brasil é incerto, transitório e prejudica vulneráveis. *Folha de S. Paulo*, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/auxilio-brasil-e-incerto-transitorio-e-prejudica-vulneraveis-diz-tatiana-roque.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2021.

ROSSETE, Juliana P. *Renda mínima no Brasil: da utopia à consolidação*. Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina, jan. 2005.

ROSSI, Pedro. Lições do Coronavírus para a sociedade do futuro. *Jornal Nexo*, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://pedrorossi.org/licoes-do-coronavirus-para-a-sociedade-do-futuro/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

RUSSEL, Bertrand. *Proposed roads to freedom*. Pennsylvania: Penn State University, 2002 [1918].

SAMUEL, Sigal. Everywhere basic income has been tried, in one map. *Vox Media*, 20 out. 2020. Disponível em: <https://www.vox.com/future-perfect/2020/2/19/21112570/universal-basic-income-ubi-map>. Acesso em: 27 dez. 2020. [Publicado em português como “Em um mapa, todos os experimentos com renda básica”, Carta Maior, 20 out. 2020].

SANTOS, André Luiz Passos. Renda básica universal: notas para discussão. *Brasil Debate*, 12 maio 2021. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/renda-basica-universal-notas-para-discussao/>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SILVA, Josué Pereira da. *Por que renda básica?* São Paulo, SP: Annablume, 2014.

SIQUEIRA, Rozane; NOGUEIRA, José. *A universal basic income for Brazil: fiscal and distributional effects of alternative schemes*. Recife: UFPE, mar. 2020.

SOARES, Sergei; BARTHOLO, Letícia; OSORIO, Rafael G. *Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis*. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

SUPLICY, Eduardo M. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

SUPLICY, Eduardo M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013 [2002].

SUPLICY, Eduardo M. Renda básica de cidadania como forma de garantir o direito à dignidade e à liberdade real para todos. *Jornal da Universidade*, UFRGS, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/coronavirus/base/renda-basica-de-cidadania-como-forma-de-garantir-o-direito-a-dignidade-e-a-liberdade-real-para-todos/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

TAVARES, Maria da C. Restaurar o Estado é preciso. *A Terra é Redonda*, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/restaurar-o-estado-e-preciso/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

TCHERNEVA, Pavlina R. *The case for a job guarantee*. Cambridge, UK: Polity Press, 2020.

TROVÃO, Cassiano; LEITE, Fabrício. Desigualdade de renda em tempos de pandemia: uma análise da decomposição do Índice de Gini a partir da PNAD Covid19. *Brazilian Keynesian Review*, v. 6, n. 2, p. 313-327, set. 2020.

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

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income – a radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017.

VIANA, Ana Luiza d'Avila; FONSECA, Ana; SILVA, Hudson. Proteção social universal na América Latina e Caribe. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 7, e00216516, 2017.

VIANNA, Renata S.; RAMOS, Janine V. B. G. Renda básica de cidadania: quando um não quer, os três brigam. *Migalhas*, 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/344579/renda-basica-de-cidadania-quando-um-nao-quer-os-tres-brigam>. Acesso em: 17 ago. 2021.

VILELA, Renata. Frente Parlamentar debate a Renda Básica no Brasil. *Reconta Aí*, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://recontaai.com.br/frente-parlamentar-debate-a-renda-basica-no-brasil>.

WESTIN, Ricardo. Pandemia força Brasil a discutir adoção da renda básica de cidadania. *Agência Senado*, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/07/pandemia-forca-brasil-a-discutir-adocao-da-renda-basica-de-cidadania>. Acesso em: 11 jan. 2021.