



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA



CAIO LUIZ LEAL CHAGAS DO NASCIMENTO

O debate contemporâneo sobre renda básica universal no Brasil

CAMPINAS
2021

CAIO LUIZ LEAL CHAGAS DO NASCIMENTO

O debate contemporâneo sobre renda básica universal no Brasil

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Weishaupt
Proni

CAMPINAS
2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

N17d Nascimento, Caio Luiz Leal Chagas do, 1973-
O debate contemporâneo sobre a renda básica universal no Brasil / Caio Luiz
Leal Chagas do Nascimento. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Marcelo Weishaupt Proni.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Economia.

1. Renda básica. 2. Programas de sustentação de renda - Brasil. 3. Renda -
Distribuição. 4. Política social. I. Proni, Marcelo Weishaupt, 1964-. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Título em outro idioma: The contemporary debate on universal basic income in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Basic income

Income maintenance programs - Brazil

Income distribution

Social policy

Titulação: Bacharel em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Marcelo Weishaupt Proni [Orientador]

Pedro Linhares Rossi

Data de entrega do trabalho definitivo: 09-12-2021

CAIO LEAL CHAGAS DO NASCIMENTO

O debate contemporâneo sobre renda básica universal no Brasil

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni – Presidente da banca
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi – Docente convidado
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

DEDICATÓRIA

Este texto traz consigo a ajuda, a paciência e o estímulo da minha querida esposa, Patricia, assim como o desejo por um futuro melhor que me inspiram os meus filhos, Cauê e Ravi.

AGRADECIMENTOS

Agradeço enormemente ao Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni não apenas por sua ciosa orientação, mas também por seu engajamento e entusiasmo com esta monografia.

Agradeço também aos vários professores com quem tive o prazer de conviver e estudar nestes já saudosos anos de graduação em Economia, cujas valiosas lições se encontram, de forma tangível ou não, neste trabalho.

Como não poderia deixar de ser, agradeço a toda a minha família – em especial à minha esposa, Patricia, pela paciência ao longo do curso; e aos meus pais, Cláudia e Luiz Cláudio, por seu apoio na realização deste trabalho.

Não poderia tampouco deixar de agradecer a Eduardo “Sassá” Moreira por sua indispensável e preciosa ajuda, sem a qual todos os prazos teriam sido perdidos e todos os sistemas de submissão dos trabalhos teriam permanecido indecifráveis.

Por fim, agradeço a meus queridos colegas de classe do curso noturno de Ciências Econômicas da Unicamp, verdadeiros amigos para a vida inteira, cúmplices nos sonhos de estudante e fontes de inspiração com sua determinação juvenil e com seu olhar tão indignado quanto otimista sobre o mundo.

EPÍGRAFE

All accumulation, therefore, of personal property, beyond what a man's own hands produce, is derived to him by living in society; and he owes on every principle of justice, of gratitude, and of civilization, a part of that accumulation back again to society from whence the whole came.

(PAINE, Thomas. Agrarian Justice, 1796)

RESUMO

NASCIMENTO, Caio. **O debate contemporâneo sobre renda básica universal no Brasil**. Orientador: Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni. Ano. 2021 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

O objetivo deste estudo é verificar se a reformulação do debate sobre políticas públicas em meio à crise econômica e social causada pela pandemia de Covid-19 permite identificar uma maior adesão à proposta de uma Renda Básica Universal (RBU) no Brasil. O estudo está dividido em cinco partes: (i) introdução; (ii) uma visão panorâmica da evolução do debate internacional sobre a RBU; (iii) o debate contemporâneo sobre a RBU no Brasil, tanto no campo acadêmico quanto no campo político; (iv) o impacto da pandemia de Covid-19 neste debate, com ênfase nos argumentos sobre a necessidade e a possibilidade concreta de implementação da RBU no Brasil; e (v) as principais conclusões do estudo. Apesar de vários economistas terem proposto, recentemente, a implantação de um programa de RBU no país, tal proposta não foi incorporada no debate político porque permanece sendo entendida como inviável financeiramente no contexto brasileiro, ou porque há uma rejeição ideológica a esse tipo de política. É provável que a RBU tenha maior chance de ser implementada em países com elevada renda per capita, em especial naqueles com baixa desigualdade social. No caso do Brasil (país de renda média alta com elevada desigualdade de renda e expressiva parcela da população em situação de pobreza), apesar do sucesso do auxílio emergencial para combater a crise em 2020, prevalece a opinião de que não há condições para uma expansão permanente do gasto público na área social, e que a solução politicamente mais viável para combater a pobreza extrema continua sendo a ampliação de programas de transferência de renda condicionada, tais como o Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: renda básica universal; programas de transferência de renda; política social.

ABSTRACT

NASCIMENTO, Caio. **The contemporary debate on universal basic income in Brazil**. Advisor: Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni. Year. 2021 f. Monography (Bachelor Degree in Economic Sciences) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

The objective of this study is to verify whether the reformulation of the debate on public policies amid the economic and social crisis caused by the Covid-19 pandemic allows us to identify a greater adherence to the proposal of a Universal Basic Income (UBI) in Brazil. The study is divided into five parts: (i) introduction; (ii) an overview of the evolution of the international debate on UBI; (iii) the contemporary debate on UBI in Brazil, both in the academic and policy fields; (iv) the impact of the Covid-19 pandemic on this debate, with emphasis on the arguments about the need and the concrete possibility of implementing UBI in Brazil; and (v) the main conclusions of the study. Although several economists have recently proposed the implementation of a UBI program in the country, this proposal has not been incorporated into the political debate because it remains perceived as financially unfeasible in the Brazilian context, or because there is an ideological rejection of this type of policy. Probably UBI is more likely to be implemented in countries with high per capita income, especially those with low social inequality. In the case of Brazil (an upper-middle income country with high income inequality and a significant portion of the population in poverty), despite the success of emergency aid to combat the crisis in 2020, the prevailing opinion is that there are no conditions for a permanent expansion of public spending in the social area, and that the most politically viable solution to combat extreme poverty remains the expansion of conditional cash transfer programs, such as Bolsa Família Program.

Keywords: universal basic income; cash transfer programs; social policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BF	Bolsa Família
BIEN	Basic Income Earth Network
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
PBF	Programa Bolsa Família
RBRB	Rede Brasileira de Renda Básica
RBU	Renda Básica Universal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	PANORAMA GERAL DO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE A RBU	23
2.1	FUNDAMENTOS TEÓRICOS	23
2.2	DA TEORIA À PRÁTICA	32
2.3	ALGUMAS EXPERIÊNCIAS RECENTES.....	35
3	O DEBATE SOBRE A RBU NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	40
3.1	A CONSTRUÇÃO DO DEBATE NO CAMPO POLÍTICO	40
3.2	O DEBATE NO CAMPO ACADÊMICO	45
3.3	TENTATIVAS DE ADOÇÃO DE UMA RBU NO BRASIL	51
3.3.1	<i>A Lei 10.835/04: fundamento para a cidadania.....</i>	<i>51</i>
3.3.2	<i>O PL 4856/19 e o desafio de sua implementação efetiva</i>	<i>53</i>
4	O DEBATE NO BRASIL EM MEIO À PANDEMIA	55
4.1	FATORES QUE DIFICULTAM INOVAÇÕES NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	56
4.2	AS CLIVAGENS DO DEBATE ACADÊMICO ATUAL	58
4.2.1	<i>Argumentos em defesa de um programa de renda mínima com condicionantes</i>	<i>58</i>
4.2.2	<i>Argumentos em defesa de um programa de Renda Básica Universal</i>	<i>60</i>
4.2.3	<i>Outras nuances, outros posicionamentos</i>	<i>61</i>
4.3	UM DEBATE POLÍTICO INACABADO.....	66
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a renda básica universal não é, definitivamente, algo novo. Entretanto, nunca o tema esteve tão em evidência quanto nesta virada de década, o que indubitavelmente se deve 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 de auxílio econômico emergencial para cidadãos e empresas, sob o risco de bancarrota nacional para os que estivessem abertos ou dispostos a tanto.

Diante de um desafio tão inédito, seria natural existir 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 deste contexto atual, a renda básica universal (ou renda básica de cidadania).

Ademais, a crise sanitária global atual pode ser o problema mais urgente, mas não é o único desafio imposto pelo novo milênio à capacidade do sistema econômico atual em preservar as sociedades que o sustentam. Em um século de incertezas – em que as crises econômicas parecem mais graves, frequentes e difíceis de se antecipar que no passado; no qual uma crise ambiental parece se acercar; em que os padrões de consumo de bens e de energia parecem cada vez mais insustentáveis; e no qual o padrão de acumulação parece cada vez mais demandar inovações tecnológicas que reduzam de forma absolutamente inédita a importância do fator trabalho pari-passu o aumento da demanda agregada – não parece inverossímil cogitar que estaremos cada vez mais distantes do “velho normal” e que necessitaremos cada vez mais de mecanismos de redistribuição de renda, não somente como uma necessidade social, mas também como um pré-requisito para a sobrevivência do próprio sistema econômico.

Neste momento, é oportuno recapitular as raízes e a trajetória do debate teórico, ideológico e político sobre renda básica universal, permitindo-nos assim obter um quadro atualizado acerca deste debate, em especial no que tange à viabilidade e necessidade de adoção deste mecanismo em sociedades contemporâneas.

Qualquer revisão do debate sobre uma “renda básica” precisa, antes de mais nada, considerar que várias formas de transferência de renda foram concebidas ao

longo do tempo. Para obtermos uma melhor compreensão dos fatores que motivaram o debate, a amplitude do mesmo, conhecer os argumentos de parte a parte e entender de forma mais holística os desafios que condicionam o tema, é preciso tangenciar estas variadas concepções. Para tanto, faz-se mister analisarmos desde ideias precursoras e pioneiras até as formulações e desdobramentos mais contemporâneos. Ademais, é importante também termos em vista o debate mais amplo sobre distribuição de renda e seus impactos virtuosos ou deletérios para a economia e para a sociedade.

Precisamos também nos atentar à definição do conceito, posto que há muitos termos similares. A “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 o recorte adequado para nossas pretensões. Neste estudo, adotamos a definição proposta por Philippe Van Parijs (2000, p. 179, grifos no original), a saber: *“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 é perfeitamente aderente aos objetivos deste estudo, pois distingue a renda básica universal aqui analisada de outros mecanismos já implementados de redistribuição de renda ou gastos sociais focalizados. Parijs, ao detalhar sua definição, salienta alguns pontos fundamentais da mesma, como o fato de estarmos falando de uma renda (ou seja, de algo que é pago em dinheiro e não na forma de bens, serviços ou vouchers), que é paga de maneira regular, periódica, por algum governo ou comunidade política (não é uma doação esporádica). Ele também destaca que esta renda é paga para virtualmente todos os membros desta comunidade política (a população adulta), individualmente, sem verificação da situação financeira (ou seja, independentemente da renda familiar) e sem exigência de contrapartida (isto é, independentemente de estar trabalhando ou procurando trabalho), durante toda a vida do beneficiário, ressalvando entretanto o fato de que “qualquer população é passível de conter algumas pessoas que não receberão uma renda básica” (por exemplo, os presidiários).

Não obstante a consistência e o rigor desta definição, bem como a adoção da mesma no presente trabalho, ela nada mais é que o produto de um debate que já existia há séculos e que não se extinguiu por ocasião de sua proposição – muito pelo contrário, está bastante distante de um consenso universal. Em verdade, não somente

este debate está ainda em aberto como também a crise sanitária global iniciada em 2020 e as medidas adotadas para o enfrentamento da profunda crise econômica decorrente (em especial, o auxílio emergencial) têm o potencial de alterar a sua trajetória.

O impacto desta crise no debate pode ser ilustrado, por exemplo, pela repercussão das palavras do Papa Francisco, líder espiritual e político, que no Domingo de Páscoa (12/04/2020) direcionou a Carta aos Movimentos Populares, na qual pediu a instituição de uma renda universal básica. No mesmo sentido, o artigo de Pedro Rossi, “Lições do coronavírus para a sociedade do futuro” (16/04/2020), aponta ser necessário aprimorar os mecanismos de assistência social e, para isso, a renda básica universal temporária pode ganhar *status* de permanente em muitos países.

Outro exemplo ilustrativo 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”, 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.

A escalada do debate público também fica evidente no Webinar “Renda Básica Universal: chegou a hora desta ideia?”, promovido pela Fundação FHC com dois acadêmicos brasileiros preocupados com os impactos sociais da crise no país: Marcelo Medeiros e Monica de Bolle. Medeiros explica as vantagens e desvantagens comparativas entre gastos sociais focalizados e universais, salientando que programas focalizados protegem uma parcela relativamente restrita da população e que, em um país como o Brasil, existe uma fatia 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. Os argumentos de Monica de Bolle em defesa de uma renda básica permanente podem ser encontrados no livro *Ruptura* (2020), que reforça os efeitos positivos desta política para a sustentação da demanda e para o combate à desigualdade.

O auxílio emergencial oferecido pelo governo federal (Lei 13.982/2020) para o enfrentamento da pandemia, que beneficiou mais de 66 milhões de trabalhadores, ajudou a catalisar o debate da renda básica universal subsidiando-o com argumentos a favor de sua implantação. Contudo, permanece 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 fica 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 muitos, ainda é vista como inviável por outros que dão preferência para alguma forma de programa focalizado, como por exemplo na proposta do IPEA de uma renda condicionada pela idade, somente para crianças e adolescentes, que adviria da unificação dos diversos programas de transferência de renda.

Ademais, há vozes que não só permanecem críticas em relação à renda básica universal como também continuam condenando o excesso de gastos com programas focalizados, como o Bolsa Família. Um exemplo notório é o posicionamento do Instituto Ludwig Von Mises Brasil, que mantém na atualidade o mesmo tom adotado em artigos pré-pandemia, como “A renda básica garantida é uma solução cômica e economicamente insensata (além de ser totalmente imoral e injusta)” (2017), ou “Até mesmo Hayek e Friedman defendem o Bolsa Família” (2013), 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” (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 mostrou ser contrário a um programa de renda básica universal no Brasil ao se manifestar contra a continuidade do auxílio emergencial em 2021. 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. Essa não é nossa intenção, não é o que o presidente disse, não é o que o ministro da Economia quer” (MORTARI, 2020).

A partir da constatação de que há distintas posições no debate contemporâneo referente ao tema, podemos definir nosso objeto de estudo: o debate provocado pela crise causada pelo coronavírus a respeito da implantação da renda básica no Brasil, com especial interesse na contraposição entre propostas que defendem o seu caráter

universal e propostas que defendem um programa condicionado e focalizado. Em outras palavras, pretende-se discutir o reaquecimento do debate a respeito da renda básica – tanto no plano das propostas como no da análise de experiências práticas – a partir dos desafios impostos pela crise sanitária de 2020-2021, buscando a compreensão das diferentes proposições e dos argumentos apresentados no debate nacional, tanto para defender como para invalidar essa iniciativa.

O objetivo deste estudo é verificar se a reformulação deste debate permite identificar uma maior adesão à proposta de uma Renda Básica Universal (RBU) no Brasil, inclusive do ponto de vista da análise sobre a viabilidade de financiar tal política.

A principal hipótese do estudo é a seguinte: 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 no debate político porque permanece sendo entendida como inviável financeiramente no contexto brasileiro, ou por ser menos eficiente que programas focalizados neste contexto, ou mesmo porque há uma rejeição ideológica a esse tipo de política. 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 (e de outros países 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 continua sendo a ampliação de programas de transferência de renda condicionada, tais como o Bolsa Família.

Após colocar em evidência a reformulação do debate no período de 2020-2021, pretende-se estimular uma reflexão sobre o problema formulado.

Quanto aos objetivos específicos, consistem em:

- i. Identificar os argumentos prevalentes no debate internacional (com foco na Europa) sobre a implantação da RBU e sua replicação no Brasil.
- ii. Verificar se há uma mudança de curso no debate nacional como consequência da crise sanitária global provocada pela Covid-19, destacando os principais argumentos e as reações de distintos segmentos econômicos e políticos.

Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca da evolução do referido debate com base em artigos acadêmicos, destacando análises veiculadas, principalmente nos últimos anos, por proponentes e interlocutores do debate político sobre a RBU no Brasil. Apesar das diferenças nos termos do debate nacional em comparação com países desenvolvidos, fica evidente que o debate nacional nas últimas décadas foi influenciado pelo debate internacional e suas inflexões, inclusive durante a recente crise sanitária global.

Este estudo está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Primeiro, apresenta-se uma visão panorâmica da evolução do debate internacional sobre a Renda Básica Universal. Em seguida, discorre-se acerca do debate contemporâneo sobre a RBU no Brasil, tanto no campo acadêmico quanto no campo político, destacando duas iniciativas no âmbito legislativo para a adoção da RBU no país, que não foram contempladas no âmbito do poder executivo, uma vez que foram priorizados os programas de transferência de renda condicionada. Na sequência, analisa-se o impacto da pandemia de Covid-19 neste debate, com ênfase nos argumentos sobre a necessidade e as possibilidades concretas de implementação da RBU no Brasil. Ao final, são ressaltadas as principais conclusões deste estudo.

2 PANORAMA GERAL DO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE A RBU

Conforme já adiantado na introdução, antes de estudarmos o debate contemporâneo acerca da RBU, precisamos entender a trajetória deste debate desde as ideias precursoras até os desdobramentos mais contemporâneos. Este capítulo irá se debruçar sobre o panorama geral dos antecedentes do debate atual (primordialmente nas duas últimas décadas do século XX) nas esferas acadêmica, política e das experiências concretas.

2.1 Fundamentos teóricos

É com o advento do capitalismo, em especial a partir do início do século XIX, que o tema de uma renda básica ganha maior relevância com a crítica de economistas clássicos às Leis de Assistência aos Pobres (SUPLICY, 2013). Posteriormente, a ideia de assegurar uma renda para os indivíduos pobres (ideia já previamente concebida e debatida desde o século XVI) é expandida para um rendimento a ser pago para todos os cidadãos – por exemplo, o “rendimento básico” proposto por John Stuart Mill (*Principles of Political Economy*, 1848). Na medida em que o capitalismo avança e seus efeitos concentradores de renda se explicitam, o debate se intensifica. No século XX, as propostas se tornam mais sofisticadas, deixando o campo utópico (fim da pobreza por meio da solidariedade humana) para adentrar o campo pragmático, da busca de soluções para problemas práticos da sociedade moderna (como o desemprego e a pobreza). Tanto argumentos socialistas quanto argumentos liberais são levantados, seja na defesa ou no ataque ao conceito de uma renda universal, com expoentes ilustres como Bertrand Russel (*Roads to Freedom*, 1918) e Milton Friedman (*Capitalism and Freedom*, 1962), dentre vários¹. A análise dos antecedentes teóricos da RBU, entretanto, é tema amplo e rico demais para as pretensões deste estudo. Isto posto, convém seguir adiante para nos determos em autores mais contemporâneos.

Precisamos destacar a criação, em 1986, do BIEN (*Basic Income European Network*, posteriormente renomeado para *Basic Income Earth Network*) sob a liderança do filósofo e economista político Phillipe Van Parijs. O debate europeu sobre

¹ Para uma visão panorâmica a respeito das diversas abordagens teóricas sobre a renda básica no século XX, veja-se o capítulo 3 do livro de Eduardo Suplicy (2013).

o tema no final do século passado pode ser apreendido no artigo “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?” (VAN PARIJS, 2000).

Neste artigo Van Parijs procura sintetizar o debate de então, codificando e definindo com rigor a sua interpretação sobre a renda básica universal, definição esta que ainda hoje é robusta e atual o bastante para servir de referência para este trabalho (conforme já mencionado na introdução deste trabalho). Ademais, neste mesmo artigo ele discute as motivações para a implementação de uma renda básica.

Sua definição de renda básica abrange cinco dimensões principais, a saber: (i) no que consiste, (ii) por quem é paga, (iii) para quem é paga, (iv) como é paga e (v) quais os critérios para se pagá-la ou não.

Para Van Parijs, uma renda básica consiste, como o próprio nome indica, em uma renda. Para além do óbvio, com isso ele quer dizer, dentre outras coisas, que a mesma deve ser paga em dinheiro, e não na forma de bens, serviços, vouchers, cestas, propriedades, créditos, etc. Isto significa dizer que a renda básica 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), o que, portanto, exclui também moedas especiais de usos restritos. O termo renda também indica que a mesma deve ser paga regularmente (a cada semana, mês, semestre ou ano, a depender da proposta ou arranjo), e não como uma doação única. Entretanto, a este respeito ele admite que, não obstante a diferença significativa entre renda básica regular e indenização básica, tal diferença não deve ser exagerada, posto que uma indenização poderia ser investida para gerar uma renda ou, em sentido oposto, uma renda (mais precisamente seu fluxo futuro) poderia ser usada para viabilizar um empréstimo no presente.

O autor preconiza também que a renda básica tem que ser paga por uma comunidade política, ou seja, “paga 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 esfera pública, ou seja, em nível municipal, provincial, estadual, nacional ou mesmo supranacional. O financiamento pelo poder público pode ser feito de forma vinculada (isto é, via algum imposto ou contribuição específico) ou não (ou seja, a partir das diversas fontes de recursos públicos da comunidade política em questão). Também poderia ter carácter redistributivo, distributivo ou a combinação de ambos – ou seja, poderia ser financiado por impostos e taxas (redistribuição) ou por rendimentos oriundos de investimentos públicos

financeiros ou produtivos (distribuição de recursos públicos, como royalties sobre recursos naturais, lucros operacionais de empresas estatais ou mesmo expansão monetária).

Igualmente relevante, a renda básica precisaria ser paga por esta comunidade política para todos os seus membros, sem exceção. Obviamente, isso remete à própria definição de pertencimento à comunidade política em questão (cidadania, maioria etc.), a qual pode ser objeto de disputa per se, mas o conceito defendido por Van Parijs é que não haveria um condicionante para focalizar o gasto, a priori todos os cidadãos teriam direito à renda básica. Não obstante, exceções e restrições podem ser aplicadas, como restringir a renda básica aos adultos, ou retirá-la de presidiários durante o período em que estejam cumprindo pena. Tampouco fere este princípio haver algum tipo de diferenciação nos valores pagos para pensionistas, por exemplo.

O pagamento para todos os membros da comunidade política também significa que a renda básica deve ser paga individualmente e de maneira uniforme, ou seja, em uma família com vários adultos todos os membros receberiam individualmente a mesma renda (em oposição a benefícios que são pagos por família e para o chefe da mesma), e a renda recebida por adultos de famílias distintas também seria a mesma, independentemente das condições socioeconômicas destas. “O funcionamento de um sistema de renda básica prescinde, portanto, de qualquer controle sobre as condições socioeconômicas e preserva todas as vantagens da redução do custo de vida individual por meio do compartilhamento da moradia com outras pessoas” (VAN PARIJS, 2000, p. 184).

Por fim, e quiçá o mais importante, uma renda básica deve ser paga independentemente da renda ou situação financeira, ou seja, igualmente para pobres e ricos e sem exigência de trabalho. Os benefícios sociais mais comuns geralmente são pagos *ex post*, ou seja, calculados ou condicionados a uma verificação anterior da renda do indivíduo ou da família. No caso da renda básica, a ideia é conceder o benefício *ex ante*, integral e independentemente de qualquer fator ou condicionante. Apesar de ser para todos os indivíduos, a renda básica não torna os ricos mais ricos, 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 que Van Parijs elenca para não condicionar a renda básica a algum nível de renda ou de

riqueza são: a facilitação do resgate e do pagamento, com menor burocracia, custo e esforço de verificação, bem como menores oportunidades para corrupção e desvios; uma maior dignidade no processo de pagamento, não existindo procedimentos potencialmente humilhantes ou estigmatizantes baseados na condição de renda ou riqueza do beneficiário; e uma maior continuidade dos pagamentos, o que ajuda a evitar eventuais efeitos deletérios na interesse por emprego por 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. Ele argumenta, entretanto, que uma 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 informação e controle se comparado a um esquema de IRN.

Para além da definição do que seria uma renda básica universal, Van Parijs discorre também porque precisaríamos de tal instituição. Segundo ele, a combinação entre a incondicionalidade de situação financeira e a incondicionalidade de comprovação de trabalho 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 através de empregos de baixo salário, ao mitigar duas espécies de risco: 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 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).

Além de sua definição e de sua importância, Van Parijs também discute em seu artigo o aspecto da viabilidade da renda básica, e seu argumento é que tal questão não faz sentido uma vez que não faz parte da definição que a RBU tem que ser suficiente para satisfazer as necessidades básicas do beneficiário, ou mesmo que seja suficiente para sua alimentação ou qualquer patamar mínimo do tipo. Assim sendo, 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 aos olhos de Van Parijs são transparentes seu artigo: para lutarmos 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 possível politicamente, e de acordo com as qualificações mínimas que caracterizam uma RBU em oposição a outros benefícios sociais. Não obstante esta visão de longo prazo, propostas mais modestas nos curto e médio prazos, preparatórias à introdução da RBU e que sejam “imediatamente benéficas e politicamente factíveis não são menos essenciais” (VAN PARIJS, 2000, p. 202).

Precisamos destacar também dois sociólogos franceses que trouxeram contribuições particularmente importantes para o debate sobre a renda básica universal no final do século passado: André Gorz e Robert Castel.

Gorz, em *Metamorfoses do trabalho* (2003 [1991], p. 21), argumentou que a sociedade moderna, 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 útil por outros além de nós [...], o fator mais importante de socialização”. Ele cita Arendt, Marx, Engels e Weber para afirmar que nesta sociedade a racionalidade econômica submete todas as demais racionalidades, finalidades e interesses ao seu domínio. Ele apontou também a tendência de aumento dos empregos precários e descontínuos como um dado estrutural de mercado de trabalho moderno.

Para Gorz, a crise da sociedade salarial abria a possibilidade de uma mudança social mais profunda, na qual deveria ser garantida uma “renda básica vital” para todos

(uma renda suficiente e incondicional, independente da inserção no mercado de trabalho), junto com a redução da jornada de trabalho, como formas de redistribuir a riqueza gerada na sociedade (ou seja, redistribuir a superação do “reino da necessidade”) e, concomitantemente, permitir outras formas de socialização (outros interesses e finalidades que não os de ordem econômica).

Por sua vez, Robert Castel traz importantes contribuições sobre os conceitos de vulnerabilidade e risco social e na discussão da “renda mínima de inserção” (RMI) em *As metamorfoses da questão social* (1998 [1995]). Sua análise e seus argumentos são muito centrados na realidade francesa da época, um debate interessado principalmente na trajetória do que ele chama de Estado social (mais comumente conhecido como Estado do bem-estar social) e na questão da vulnerabilidade, marginalidade e exclusão social, problema complexo e cada vez mais presente no mundo pós-globalização, no qual ele enxerga uma “crise da sociedade salarial”, ou uma metamorfose para uma “sociedade de indivíduos” na qual se torna mais tênue o “frágil equilíbrio que a sociedade salarial havia realizado entre a promoção do indivíduo e pertencimento a coletivos protetores” (CASTEL, 1998, p. 395).

Segundo ele, a “sociedade salarial” seria uma organização relativamente nova, existente somente desde 1930, a terceira de uma sucessão esquemática, não linear, de condições dominantes das relações de trabalho no mundo industrial, a saber: condição proletária, condição operária e condição salarial. Esta terceira forma moderna de relação social de trabalho consistiria em uma “estrutura inédita, ao mesmo tempo que sofisticada e frágil” (CASTEL, 1998, p. 418), dada a ultrapassagem da condição de operária pela generalização da condição de assalariado e posto que “essa promoção da condição de assalariado atropela a oposição secular entre trabalho e patrimônio” uma vez que prestígio, poder, liderança e segurança “não estão mais necessariamente ligados à posse de um grande patrimônio” (p. 468). Assim sendo, “a salarização cerca o operariado e subordina-o novamente, desta vez sem a esperança de que possa, um dia, impor a sua liderança” (p. 417).

Ainda 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 aponta que a sociedade salarial estaria cada vez mais 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, ele enxerga uma crise em construção ameaçando o frágil equilíbrio entre a sociedade salarial e as 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, pois que não resolve em definitivo a vulnerabilidade social e o risco de desfiliação, posto que é “muito diferente da atribuição de uma subvenção para coletivos detentores de direito, anônimos certamente, mas ao menos garantido a automaticidade da distribuição” (CASTEL, 1998, p. 606).

Interessante notar que, enquanto Gorz enxerga em sua proposta de “renda básica vital” uma medida inovadora para emancipar as pessoas, Castel argumenta que a política existente de “renda mínima de inserção” era apenas um paliativo para amenizar o problema da crescente vulnerabilidade social. Ou seja, enquanto Gorz parece ser um entusiasta da RBU como um meio de transformação social, nos moldes delineados por Van Parijs, Castel é aparentemente cético de suas possibilidades como instrumento transformador da sociedade. Não obstante, é também necessário apontar que Castel não enxerga a RMI como um mecanismo universal comparável à RBU proposta por Van Parijs, universalidade esta que, uma vez implantada e garantida, poderia vir a modificar seus argumentos.

É importante também mencionar a influência do best-seller de Thomas Piketty, *O capital no século XXI* (publicado na França em 2013)².

Dentre vários prismas e matrizes possíveis, um pano de fundo para o debate sobre a RBU é a questão da desigualdade de renda. Piketty (2014) coloca a questão da distribuição de renda como um dos principais temas da atualidade, redirecionando o debate socioeconômico contemporâneo. Em sua análise, aborda os mecanismos para a redistribuição de renda e solidariedade social e, seu entendimento, para uma economia mais justa e uma sociedade mais solidária faz-se mister implementar, no longo prazo, em estágios e em sequência, três ferramentas complementares e insubstituíveis: a renda básica, o emprego garantido e a herança para todos.

Por ocasião do lançamento de seu mais recente livro, *Capital e ideologia* (2019), sua posição em relação ao tema da herança para todos é desnudada em uma afirmação que fez em entrevista publicada no *El País*, em 24 de novembro de 2019, e

² Sobre a influência da obra de Piketty no Brasil, veja-se a monografia de Rômulo Vitagliano (2015).

que foi colocada no subtítulo da matéria: “Proponho um imposto que permita dar 120.000 euros a todo mundo aos 25 anos” (BASSETS, 2019).

No que tange à renda básica, Piketty entende que é uma ferramenta de suma importância, mas que ainda é bastante escassa, em especial nos países em desenvolvimento. Na Europa, apesar de estar presente em alguma variante na maior parte dos países, existem várias restrições importantes que limitam significativamente seus efeitos, em especial as restrições de acesso para os jovens, estudantes e pessoas sem endereço fixo e/ou contas bancárias. Ele também defende a necessidade de se expandir os critérios de acesso à RBU para trabalhadores com baixos salários, de forma automática (sem a necessidade de se requerer o benefício) e articulada com um sistema de impostos progressivos.

Ademais, Piketty considera que, apesar de sua extrema importância, uma renda básica é insuficiente, posto que seu montante é extremamente modesto, geralmente algo entre metade e três-quartos de um salário-mínimo. Assim sendo, ela seria, por construção, apenas uma ferramenta parcial na luta contra a desigualdade (sua grande preocupação) sendo, portanto, preferível discutir-se uma renda básica a perseguir uma renda universal (RBU), deixando assim margem fiscal para as outras ferramentas que ele defende. Em particular, Piketty considera que há uma ferramenta mais ambiciosa deveria ser combinada com a renda básica: a garantia de emprego.

Discutiremos tal conceito a partir dos argumentos e das propostas da economista americana de ascendência búlgara Pavlina Tcherneva, do Levy Economics Institute, de Nova Iorque. Tcherneva, que é especializada em *Modern Monetary Theory* (MMT) e em teoria macroeconômica, 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 de programas de garantia de emprego. A originalidade de sua proposta reside trazer uma visão intrínseca à RBU – de política pública enquanto um direito básico e universal que garante justiça e dignidade para todos os cidadãos – para a questão do emprego ao invés da questão da renda.

Em sua concepção, o Estado poderia preencher as lacunas deixadas no mercado de trabalho pela iniciativa privada oferecendo um salário compatível com um padrão de vida digno para pessoas que não encontrem colocação no mercado realizarem trabalhos socialmente úteis, com benefícios concretos para as comunidades onde tais pessoas vivem, tais como: cuidar de idosos, trabalhos

domésticos cotidianos, melhoria de bairros carentes, manutenção e fiscalização de espaços públicos, trabalhos de valor ecológico, melhorias na infraestrutura, etc.

Em uma entrevista para o Los Angeles Times intitulada “*Forget UBI, says an economist: It’s time for universal basic Jobs*” (DOCTOROW, 2020), Tcherneva defende 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 efetivo que simplesmente o direito a uma renda que garanta um padrão de vida digno. Ademais, tal categoria de programa teria um papel anticíclico mais abrangente: em momentos de recessão, qualquer cidadão em busca de um emprego poderia se dirigir à 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 manter ativo até a plena recuperação da economia e do mercado de trabalho.

No mesmo ano do lançamento do primeiro best-seller de Piketty, um estudo realizado em Oxford por Frey e Osborne (2013) trouxe para o debate mais um pano de fundo: a questão da destruição de empregos pela automatização digital. Nele, projetava-se que 47% dos empregos então existentes nos EUA seriam fortemente afetados pela revolução digital. Baseados em estudos posteriores, Cunha e Ferrari argumentam em seu artigo “*Os ricos e a Renda Básica Universal*” (2021) que “as inovações da revolução digital criarão novas formas de ocupação, mas eliminarão outras em velocidade potencialmente maior”, posto que “a visão tradicional de que a automação só atingiria empregos em setores caracterizados pelo trabalho repetitivo e menos qualificado parece não se aplicar à nova onda de inovações”.

Cunha e Ferrari destacam também que esta visão, em que a geração líquida de empregos seja insuficiente no âmbito da revolução digital, tornou-se comum tanto entre intelectuais influentes como Yuval Harari³ quanto entre líderes da *Gig Economy*, como: Elon Musk (Tesla), Mark Zuckerberg (Facebook), Bill Gates (Microsoft), Chris Hughes (Facebook, Jumo), Jack Dorsey (Twitter), Richard Branson (Virgin Group), Stewart Butterfield (Slack e Flickr), Sam Altman (Y Combinator e OpenAI), Peter Diamandis (X Prize Foundation, Zero Gravity Corporation), dentre outros. Não

³ Em seu livro *Homo Deus: uma breve história do amanhã* (2015), Harari sugere que as classes baixas e médias poderão descobrir que há algo pior para o trabalhador do que ser explorado: não ter mais quem se interesse por explorá-lo (CUNHA; FERRARI, 2021).

surpreende, portanto, que Zuckerberg tenha defendido a RBU em discurso de formatura na Universidade de Harvard em 2017, e que Musk tenha sugerido recentemente que o trabalho humano será uma opção, posto que “os robôs vão tirar os seus empregos; e os governos pagarão os seus salários” (CLIFFORD, 2016).

Por fim, estreitando o foco à América Latina, é preciso citar também o artigo “Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites” (VIANA; FONSECA; SILVA, 2017) o qual elucida que, no debate acadêmico da região como um todo, prevaleceu a discussão sobre a transferência de renda com condicionalidades. Desnudaremos a trajetória particular do debate acadêmico latino-americano a partir do caso específico do Brasil, que veremos em maiores detalhes no próximo capítulo.

Antes, porém, precisamos analisar como o debate acadêmico internacional sobre a RBU conduziu os atores sociais e políticos a experiências concretas.

2.2 Da teoria à prática

O debate político acerca da RBU caminha, geralmente, em paralelo ao debate acadêmico, seja esta caminhada em ritmo *pari passu* ou com relativo arrasto. Embora o primeiro tenha preocupações de teores ou pesos diferentes do segundo, ambos podem ser analisados de maneira articulada.

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. Conseqüentemente, 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, público.

Em termos concretos, este debate 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 enquanto política pública, uma vez que sua implementação representa uma possível oposição com políticas de proteção social já instituídas.

Isto posto, a relação entre demanda e capacidade de uma comunidade influenciam a viabilidade política 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, países igualitários com gasto público relativamente elevado) tenderiam a dar pouco ou nenhum espaço para este debate. Países como o Japão e Suécia, onde este debate nunca 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 dado preferência para 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. Entretanto, este último cenário é bastante raro, consistindo em uma lista bastante restrita de casos recentes, que analisaremos na próxima sessão deste capítulo.

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 já no que talvez seja o primeiro grande debate político a abordar uma renda mínima garantida (tema relativamente próximo à RBU): o debate eleitoral americano de 1968, 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, p.19), foi no contexto desta eleição 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 (não se tratava ainda de um debate sobre renda básica universal, portanto). Curiosamente, um expoente cuja assinatura esteve ausente de tal documento foi Milton Friedman, futuro prêmio Nobel em economia, conhecido por sua defesa do “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 (CAPUTO, 2012 *apud* DE WISPELAERE; YEMTSOV, 2020, p. 185):

Under the guaranteed income proposal, everyone would be assured a minimum income, regardless of how much he was capable of earning, regardless of what his need was, regardless of whether or not he was willing to work. Now, during the presidential campaign last year, I opposed such a plan. I oppose it now and I will continue to oppose it, and this is the reason: A guaranteed income would undermine the incentives to work... a guaranteed income establishes rights without any responsibilities. There is no reason why one person should be taxed so that another can choose to live idly.

Esta visão de Nixon a respeito dos efeitos de uma renda garantida sobre o incentivo ao trabalho permanece muito influente entre atores políticos atualmente, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, em partidos de direita ou mesmo de esquerda. Se esta atitude político-cultural contrária a uma renda mínima garantida é uma reação comum e até mesmo 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 está retratada no artigo de 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, como ilustra o próprio documento assinado por tantos economistas americanos em 1968. É esta demanda que acende e tem mantido vivo o debate político em muitas localidades ao longo das últimas décadas. Aqui é preciso mais uma vez se destacar não somente a criação da BIEN (Basic Income European Network), formada no início da década de 1980 como um movimento vinculado a um projeto de desenvolvimento e difusão de ideias e ações relacionadas à concessão de uma renda básica incondicional para todos os cidadãos; como também a sua transformação em Basic Income Earth Network, em 2004, com a respectiva ampliação das redes associadas para uma escala mundial – em 2016 a BIEN reconhecia 29 redes nacionais de renda básica e duas redes regionais, presentes nos continentes Europeu, Africano, Americano, Asiático e Oceania.

A demanda pela RBU também se sustenta e se renova de forma indireta, a partir do debate sobre outros temas correlatos para os quais existe, além de uma demanda, um nível mais maduro de oferta e de coalizão política, como por exemplo no combate à pobreza, à desigualdade social ou à destruição de empregos pela revolução digital. Para tais temas, o debate tem um viés mais instrumental (ou seja, a RBU como uma mera ferramenta para “curar” tais problemas), colocando menos ênfase em questões caras aos defensores da RBU como dignidade social, cidadania e renda como um direito social. Não obstante, estes debates correlatos fornecem uma oportunidade para a criação de novas demandas, novas preferências políticas e novas crenças ideológicas que paulatinamente criam maior espaço para o debate da RBU.

2.3 Algumas experiências recentes

Já há várias décadas se registram experimentos de renda básica (universal ou focalizada) em várias partes do mundo. Com algumas exceções – Quênia, onde uma grande experiência de renda básica universal (RBU) está em andamento; Irã, que

manteve um programa de transferência de renda incondicional em todo o país; Mongólia, que tentou implantar a RBU em nível nacional; e Alasca, que há décadas dá um dividendo anual a todos no estado – os programas de renda básica atualmente existentes transferem dinheiro de cofres públicos a pequenos grupos de algumas centenas ou alguns milhares de pessoas, não se constituindo portanto em programas universais. Em outras palavras, eles oferecem uma renda básica, mas não para a maior parte da população adulta de uma comunidade política. Um levantamento feito pelo site Vox e publicado em português com o título “Em um mapa, todos os experimentos com renda básica”, Sigal Samuel (2020) fornece um panorama das experiências internacionais mais recentes, a partir do qual podemos pinçar os programas de renda universal mais relevantes (não trataremos daqueles de transferências focalizadas).

Outra fonte interessante a respeito dos experimentos mundiais pode ser encontrada no estudo de Gentilini et al. (2020) para o Banco Mundial, *Exploring Universal Basic Income*, que identifica 36 políticas do gênero e 22 pilotos no mundo, dentre os quais os mais importantes são sumarizados no quadro abaixo:

Quadro 1: Sumário das principais experiências com Renda Básica

Local	Em dinheiro?	Universal?	Escopo	Cobertura
Mongólia	Sim	Sim	nacional	9 milhões
Irã	Sim	Sim	nacional	97% da população
Alasca (EUA)	Sim	Sim	estadual	615 mil
Kuwait	Sim	Sim	nacional	1,1 milhão
Itália	Sim		nacional	5 milhões
Macau (CHI)	Sim		regional	707 mil
Telangana (IND)	Sim		estadual	5,8 milhões
Quênia	Sim	Sim	vilas	21 mil
Manitoba (CAN)	Sim		famílias	1,3 mil
Nova Delhi (IND)	Sim		famílias	100
Namíbia	Sim	Sim	famílias	930
Kela (FIN)	Sim		indivíduos	2 mil
Holanda	Sim		indivíduos	250
Coréia do Sul	-		indivíduos	170 mil
Barcelona (ESP)	Sim		famílias	1 mil

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 nível 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 ao nível dos estados americanos mais bem posicionados nestes quesitos, estimulou a economia (sem contrapartidas de inflação ou diminuição nos empregos) e atraiu mais imigrantes. Há também evidências recentes de aumento no trabalho de meio período.

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. Durante as eleições nacionais de 2008, o tema de transferências de renda ganhou bastante evidência no debate político e resultou na 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. O valor, entretanto, era baseado nas promessas eleitorais mais que nos recursos disponíveis, e devido à drástica desvalorização das commodities ainda em 2010 o governo teve que iniciar a tomada de empréstimos e 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 rápido 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 tecnicamente correspondem à definição adotada de um programa de renda básica universal, tanto o mapa de Sigal quanto o estudo do Banco Mundial (Gentilini et al, 2020) e o levantamento feito para o IEDI sobre programas de renda garantida nos países desenvolvidos (FREITAS, 2020) mencionam diversos outros experimentos de caráter focalizado e/ou filantrópicos, os quais fogem ao objeto de interesse deste estudo. Não obstante, 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.

Convém citar também o levantamento feito por Viana, Fonseca e Silva (2017) sobre políticas de transferência de renda 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. Entretanto, os autores destacam que uma RBU por excelência teve bem pouca oportunidade 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 – abarcando tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento – explicita que na grande maioria dos casos não foi implementado um programa estrito de RBU (como definido por seus defensores). 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 social⁴. Assim sendo, mesmo em países com maior tradição e estrutura para um Estado de bem-estar social os programas de transferência de renda focalizados são priorizados, ainda que com uma função complementar, e a RBU não é demandada. De qualquer modo, convém frisar que no debate proposto em fóruns não acadêmicos foi constatada uma confusão no uso do conceito ao tratar das experiências em curso.

⁴ De acordo com Esping-Andersen (1991), os sistemas nacionais de proteção social podem ser agrupados em 3 "regimes de Welfare States": o social-democrático (países escandinavos), o liberal (países anglo-saxões) e o conservador-corporativo (países do continente europeu).

3 O DEBATE SOBRE A RBU NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

3.1 A construção do debate no campo político

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 Senado em 1992 e na aprovação de uma lei que instituiu a renda básica de cidadania em 2004 (Lei 10.835/04). Suplicy 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, como a trajetória histórica do programa Bolsa Família, a sua relação com o debate brasileiro sobre a renda básica, os fundamentos e as primeiras propostas históricas de RBU (como já tratado neste trabalho), os experimentos mais relevantes (como ainda veremos neste trabalho), sua relação com o BIEN seu mais honorável fundador, Philippe Van Parijs, os argumentos mais usados à época para defender a agenda da RBU e, talvez o mais relevante em seu livro, descreve a evolução do debate brasileiro acerca da RBU, evolução essa que é indissociável da própria trajetória do autor.

Segundo Suplicy (2006), a primeira proposta no Brasil de algo aparentado 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 negativo⁵ para combater a pobreza via a injeção de mais moeda na economia a partir das mãos das próprias camadas mais pobres da população. 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 São Paulo conectando os argumentos de Silveira (mais correlacionados à defesa do salário mínimo) para advogar em favor da garantia de uma renda mínima.

⁵ 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, em que o governo, em vez de recolher dinheiro das pessoas, o dá a elas. Ao responder perguntas de Eduardo Suplicy feitas por correspondência, Friedman reconhece que o conceito já estava no ar e não era uma ideia nova, podendo ser encontrada por exemplo em *A Teoria Econômica do Socialismo* (1936) de Oskar Lange e em *A Economia do Controle* (1944) de Abba Lerner, estes dois economistas de esquerda que interagiram com Friedman.

A partir do final daquela década Suplicy se aproxima do movimento metalúrgico e se torna um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores. Junto com Paul Singer, argumenta que o PT deveria incluir em suas pautas a luta pela renda mínima garantida. Em 1986, como Deputado Federal pelo PT, ele propõe 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 leva o tema pela primeira vez ao Parlamento com a apresentação de um projeto de lei (PLS 80/91) para criar 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 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 (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, no mesmo ano de 1994 o prefeito da cidade paulista de Campinas, 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 9533/1997, 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 10219/2001, 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 da PGRM (renda mínima associada à educação), 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 encampado dentro do Bolsa Família.

Apesar da trajetória de construção do debate político e de implementação de programas de transferência de renda seguir uma clara convergência com as bandeiras, argumentos e recomendações dos defensores da RBU, o célebre Bolsa Família consistia em um programa focalizado e condicionado. Parecia ser tempo de retomar projetos mais audaciosos que haviam ficado pelo caminho na década anterior, e Suplicy reassumiu a liderança na busca pela implantação da RBU no Brasil. Em 2004, o então Senador da República conseguiu aprovar a Lei 10.835/04, que analisaremos mais adiante.

Neste ponto do debate estava claro para vários economistas renomados (como Ricardo Paes de Barros, Rosa Maria Marques e Marcelo Neri) que a expansão dos programas de transferência de renda era um grande acerto, pois o Bolsa Família havia já se tornado um poderoso instrumento para redução da pobreza e da desigualdade⁶. Em um único ano, a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza extrema diminuiu em 2 pontos percentuais (de 27.26% em 2003 para 25.08% em 2004), e em alguns municípios o benefício garantia a renda de quase 30% da população, sendo, portanto, responsável por boa parte da atividade econômica nestas localidades. Estes fatores aparentavam contribuir para um ciclo econômico virtuoso, dada a retomada da geração de emprego e do crescimento. Entretanto, estes mesmos economistas também opinavam que um dos principais méritos estava no uso focalizado e eficiente dos recursos, que beneficiavam os menos favorecidos e, assim, combatiam a questão da pobreza com um montante relativamente modesto (0,3% do PIB em 2005).

Com uma agenda mais ambiciosa, Suplicy (2006) e os entusiastas da RBU traziam 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.

⁶ Para mais detalhes ver Marques (2005), Paes de Barros (2005) e Néri (2005).

- Maior incentivo à busca pelo trabalho e pelo emprego.
- Maior flexibilidade de gastos e maior fomento de dignidade e liberdade de escolha para os beneficiários, com maiores efeitos virtuosos e positivos para a economia.
- Fomento de atividades não remuneradas pelo mercado, como as artes e interesses acadêmicos, com benefícios potenciais à cultura e ao bem-estar social.

Estes argumentos ressoavam na comunidade política com viés mais progressista, inclusive na administração do governo federal. Não obstante uma inclinação favorável a tais argumentos, eram frequentes questionamentos como o 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 universal?
3. Não seria melhor aumentar os investimentos no Bolsa Família?
4. Como a opinião pública, que aprova as contrapartidas do Bolsa Família, receberia um programa incondicional?

Em resumo, apesar de haver, no início do século XXI, 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 destes conceitos ao espírito da ainda jovem Constituição Cidadã de 1988, a comunidade política brasileira ainda estava 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.

3.2 O debate no campo acadêmico

Concomitantemente, o debate acadêmico brasileiro a respeito da RBU também avançava e se desdobrava, em especial na virada para o século XXI, quando vários programas de transferência de renda e temas político-legislativos acalentaram o interesse a este respeito. Em especial, a promulgação da Lei 10.835 em 2004 (sobre os quais nos aprofundaremos mais adiante) e a simultânea consolidação de vários

programas sob o “Bolsa Família” trouxeram ainda mais evidência à questão, inclusive por representarem, para muitos, dois polos distintos, duas abordagens que partiam de paradigmas teóricos incompatíveis e mutuamente excludentes.

Acerca desta questão, se destaca o artigo “Políticas sociais: focalização ou universalização”, que a professora Celia Lessa Kerstenetzky publicou na *Revista de Economia Política* em 2006. Ela observava que o debate público brasileiro sobre políticas sociais estava centrado na oposição entre focalização e universalização das mesmas, sendo que tal oposição “revela-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social que se quer implementar” havendo, por conseguinte, 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 através 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” (KERSTENETZKY, 2006, p. 566). 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” (KERSTENETZKY, 2006, p. 566). 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 estas alternativas de implementação e estas 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, Kerstenetzky 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” (KERSTENETZKY, 2006, p. 572).

Ademais, a autora aponta que haveria 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 justiça social, de conotação redistributiva ou reparadora. Analogamente, políticas sociais universais poderiam tanto partir de concepções residualistas, mercadológicas, como de uma perspectiva redistributivista. Assim sendo, 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, no campo acadêmico o debate acabou priorizando o debate acerca dos programas focalizados, inclusive porque na América Latina 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 estudar e debater a importância do grau de focalização e das condicionalidades no sucesso e na eficiência dos programas sociais em seu artigo “Transferência de renda no Brasil”, publicado em 2007, o qual tem como objetos de análise o Bolsa Família e

o 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”, sendo 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).

Outra contribuição para entender o debate é oferecida por Tatiana Brito e Fábio Soares no texto para discussão intitulado “Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?”, publicado pelo Centro de Estudos da Consultoria do Senado em agosto de 2010. Neste texto, os autores discutem a articulação entre o Bolsa Família e a renda básica de cidadania promulgada pela Lei 10.835/04. Eles 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.

O argumento de Brito e Soares 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, eles também constatam a ausência de mecanismos efetivos de transição para a da renda básica de cidadania, dificultando assim a consolidação factual 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.

Não podemos deixar de citar a contribuição de Lena Lavinias, professora do Instituto de Economia da UFRJ, para o debate acadêmico sobre a RBU. Dentre diversos artigos e *papers*, podemos destacar a análise publicada em 2018 pela Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, cujo título é “Renda Básica de Cidadania: a política social do século XXI?”. Nesse texto, a autora levanta algumas questões tão pertinentes quanto incômodas a respeito da viabilidade prática e da efetividade concreta de uma eventual RBU no Brasil. Em particular, ela 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 dos serviços sociais e de endividamento das camadas mais pobres da população. Tal risco seria oriundo do fato de que (LAVINAS, 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.

Lavinias 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” (LAVINAS, 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.

Em suma, a questão central levantada por Lavinias 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 (ou seja, com apropriação desta renda pelo setor financeiro). A autora reconhece não ter ela mesma resposta para tal pergunta, e encerra sua análise concedendo à RBU o benefício da dúvida: “talvez, ao fim e ao cabo, devemos 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” (2018, p. 22).

3.3 Tentativas de adoção de uma RBU no Brasil

Como se pode notar, o debate sobre a RBU no campo político no Brasil reproduziu argumentos do debate público internacional, mas a preferência por programas de transferência de renda condicionada deu um rumo particular ao debate travado no meio acadêmico nacional.

O debate de ideias e propostas em ambos os campos foi estimulado pelas iniciativas práticas pontuais de adoção de uma RBU no país. Inversamente, tanto o debate conduzido por atores político como o debate proposto por estudiosos do tema estimularam a adoção de ações concretas de políticas públicas no Brasil.

A primeira tentativa de aprovação de uma legislação para instituir um programa de renda básica ocorreu em 1990, por iniciativa do Senador Eduardo Suplicy, conforme dito anteriormente; mas foi somente em 2004 que os congressistas efetivamente apreciaram e aprovaram uma proposta de Renda Básica de Cidadania (RBC), também encaminhada por Suplicy, como veremos a seguir. Não obstante, apesar de sua aprovação na forma de Lei, a RBC careceu de regulamentação e acabou por cair no esquecimento ao ser obliterada pelo Programa Bolsa Família, fato já registrado na breve síntese do debate acadêmico. Assim, o tema da implementação efetiva de uma renda básica ficou no limbo por uma década e meia, somente voltando à tona em 2019, como veremos na sequência.

3.3.1 A Lei 10.835/04: fundamento para a cidadania

No início do governo Lula, em paralelo à adoção do Bolsa Família (programa de renda complementar focalizado nos segmentos mais pobres da população), o senador Eduardo Suplicy (PT) se esforçou para aprovar a Lei 10.835/04, que estabelece: “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”.

Lena Lavinias (2018, p. 14) chama nossa 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 renda básica de cidadania 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 renda cidadã foi esvaziado, anulado pelo debate sobre transferências de renda. 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 renda básica universal, mas em transferências de renda condicionadas e focalizadas⁷. Entretanto, é preciso destacar que o público-alvo do Programa Bolsa Família é superior a 14 milhões de famílias.

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 é talvez o maior laboratório de renda básica na América Latina, atendendo mais de 42 mil pessoas (aproximadamente um quarto da população residente) por intermédio de uma moeda social que só vale na cidade (cada cidadão inscrito no programa recebe por mês 130 *mumbucas*, equivalentes a R\$ 130, o que em muitos casos possibilita elevar a renda familiar para cima da linha de pobreza). Como o dinheiro está saindo do orçamento da cidade, principalmente dos royalties do petróleo,

⁷ Um bom panorama a respeito das experiências de renda complementar no Brasil – do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao Bolsa Família – pode ser obtido nas monografias de Rossete (2005) e Bilicki (2014).

este programa tem potencial para durar muito tempo (o atual Prefeito foi reeleito em 2020).

Apesar de inspirar alguns experimentos como o de Maricá, o fato mais preponderante da Lei 10.835/04 é ter se tornado uma lei inerte, uma peça de legislação 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.

3.3.2 O PL 4856/19 e o desafio de sua implementação efetiva

Mais recentemente, o Projeto de Lei n. 4856/19 do deputado federal Reginaldo Lopes (PT) pretendeu 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 projeto se baseia no princípio de que há um valor mínimo para a dignidade humana que garantiria acesso a direitos básicos como educação, saúde, alimentação, lazer e capacidade de empreender. “A renda básica não deve ser vista como algo que faça as pessoas se acomodarem, mas como um fator de segurança para que elas possam empreender”, explica o parlamentar autor do projeto.

Ademais, Lopes também salienta que este projeto de lei vem acompanhado de um projeto de lei complementar, o qual cria um imposto sobre grandes fortunas para custear a proposta.

Entretanto, o PL 4856/19, cuja forma de apreciação consiste em “proposição sujeita à apreciação do Plenário”, encontra-se atualmente (novembro de 2021) 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 pelo Bolsa

Família, evidenciada na constatação de que tanto o Executivo quanto o Legislativo dão preferência a programas de renda condicionada, seja por uma questão de maior facilidade de financiamento, seja por demandas públicas, seja por supostos motivos eleitorais.

Estaria o PL 4856/19 fadado ao mesmo destino do PLS 80/1991, que sequer entrou em votação na Câmara dos Deputados? Ou poderia ter trajetória semelhante ao PLS 266/2001, se transformou na Lei 10.835/04, uma lei inerte?

Não bastassem os desafios intrínsecos à natureza deste projeto de Lei, sua tramitação foi impactada também pela chegada da pandemia de Covid-19 poucos meses após a sua proposição, pandemia esta que provocou uma reestruturação do debate público acerca do melhor uso dos recursos do Estado para a seguridade e assistência social, como veremos no próximo capítulo. Pode-se dizer que a crise causada pela Covid-19 e a necessidade de oferecer um auxílio emergencial para parcela expressiva da população contribuíram para finalmente romper com o ostracismo e levar a sério a discussão sobre a RBU?

4 O DEBATE NO BRASIL 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. Em um primeiro momento, dadas as dramáticas restrições que ela impõe à vida cotidiana no curto prazo e em escala global, impacta profundamente a economia e as interações sociais. E em um segundo momento, dada uma nova perspectiva que ela descortina sobre a vulnerabilidade de estratos sociais mais carentes, reorganiza o debate acerca dos 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 movimentos sociais) para lidar com a necessidade de interromper a atividade econômica e a consequente vulnerabilidade social dos trabalhadores informais: criou-se um seguro de renda temporário, o Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020), o qual ofereceu uma renda de R\$ 600 mensais, entre abril e agosto de 2020, para trabalhadores informais, contribuintes individuais, 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.

Analisando em retrospectiva, a urgência desta reação provocou no curto prazo um consenso em torno do Auxílio Emergencial (AE), o que momentaneamente colocou todos os outros debates no campo da seguridade social em segundo plano, RBU inclusive. Ou seja, muito embora alguns possam ter interpretado à época que a ação dos congressistas e da sociedade organizada era parte de um movimento maior visando desvincular a proteção social do trabalho formal, o AE pode ter impactado negativamente outros processos que apontavam exatamente nesta direção, como a tramitação do PL 4856/19 por exemplo, o qual permanecia aguardando parecer do relator no momento da redação deste texto. Não obstante, seus resultados foram auspiciosos o bastante para renovar e reorganizar o debate anterior à pandemia, como veremos a seguir.

Em um estudo do IPEA acerca do impacto do AE sobre os rendimentos do trabalho baseado nos dados da PNAD Covid-19 do IBGE (CARVALHO, 2020) chegou a algumas conclusões impressionantes: com o AE, a renda domiciliar ultrapassou em 3% a que seria caso houvesse recebido 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 Auxílio Emergencial, 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 (29,38%) e considerando todas as rendas, inclusive AE (1,24%).

Quanto à linha de pobreza extrema, cujo valor per capita diário é de US\$ 1,90, Duque (2020) evidencia igualmente 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.

Estas conclusões referem-se ao AE de R\$ 600,00, o qual foi pago entre maio e agosto de 2020 e que viria a ser reduzido para R\$ 300,00 a partir de setembro. Com a mudança, a renda de domicílios muito pobres diminuiria em cerca de 20%. Contudo, mesmo com a redução, a renda domiciliar desses domicílios ainda se situaria 6% acima do habitual!

Com base nos dados da PNAD-COVID, Trovão e Leite (2020) constata o efeito que o AE teve também na desigualdade de renda, a qual 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 passou a subir a partir de outubro, momento em que o auxílio emergencial foi reduzido pela metade.

Tanto os entusiasmados resultados obtidos com o AE quanto as preocupações com a efemeridade dos mesmos diante de sua redução e extinção programadas tiveram reflexos notórios no debate público, na agenda política e na academia, 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 o debate acerca do modelo mais adequado para o Brasil, sobre a viabilidade técnica de cada alternativa e a respeito dos mecanismos operacionais que teriam que ser adotados. Apesar de ampla, tal revitalização manteve o debate atrelado a certos fatores e determinantes.

4.1 Fatores que dificultam 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 intrinsecamente uma relação com

as demandas sociais e com a oferta de programas existentes, sendo condicionado pelas reivindicações e decisões pregressas (ou seja, depende da evolução do debate: *path dependence*). Por sua vez, o debate sobre a implementação de uma política pública inovadora está sempre sujeito a fatores relacionados a: “percepções e valores, a estrutura institucional do processo de tomada de decisão, o poder político ou influência de possíveis vencedores e perdedores, a credibilidade das mudanças propostas e a eficácia da comunicação” (DE WISPELAERE; YEMTSOV, 2020, p. 183, tradução nossa).

Isto posto, o debate sobre a implementação no Brasil de uma política pública tão ambiciosa quanto a RBU depende em grande medida de condicionantes institucionais (hábitos, convenções, valores, visão de mundo, constituição, estado democrático, dentre outros) e de condicionantes estruturais (heterogeneidade do mercado de trabalho, nível de renda per capita, concentração da renda, modelo de crescimento econômico, desigualdades regionais etc.) presentes na sociedade brasileira.

Dentre os condicionantes institucionais, podemos por um lado citar o teto de gasto, cuja barreira inviabiliza qualquer proposta de transferência de renda com cobertura mais ampla que o Bolsa Família. Destaca-se também o pensamento de cunho conservador que teima em contaminar o debate na sociedade civil com uma rejeição apriorística contra transferências de renda de uma forma geral por parte significativa da população, bem como a polarização ideológica que restringe o espaço para o diálogo e o debate construtivo. Por outro lado, temos a Constituição Cidadã de 1988 com seu capítulo da ordem social, onde consta a instituição da Seguridade Social (artigos 194 e 195), bem como um estado democrático razoavelmente alicerçado e maduro, não obstante o esgarçamento institucional recente infringido pelo populismo, fisiologismo e imediatismo político.

Já dentre os condicionantes estruturais, destacam-se as desigualdades estruturais historicamente consolidadas, resultantes em grande medida das fusões entre poder econômico e poder político a partir do que Florestan Fernandes chamou de “excedente de poder” (apud ALGEBAILÉ; RISSATO; ARRUDA, 2017, p. 2), mecanismo que condiciona uma disputa assimétrica na definição das políticas econômica e social. Desta forma, tornam-se fatores estruturais um mercado de trabalho com tendência à informalidade; uma sociedade com grande desigualdade de renda e mobilidade social restrita; uma economia orientada “para fora”, de renda

média-alta, sujeita a choques externos; e elevado endividamento público, causador de restrições fiscais. Tais fatores, entre outros, tornam 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.

4.2 As clivagens do debate acadêmico atual

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; LAVINAS, 2020, p. 8).

4.2.1 Argumentos em defesa de um programa de renda mínima com condicionantes

No primeiro polo desta clivagem, destaca-se a proposta denominada Programa de Responsabilidade Social (BOTELHO et al., 2020), de cunho liberal e conservador e que conta com o apoio e as contribuições alguns expoentes deste campo, como Edmar Bacha, Ilan Goldfajn e Elena Landau, dentre outros, e foi redigida em setembro de 2020 por pesquisadores da IBRE/FGV, Insper e UnB.

O Programa de Responsabilidade Social tem como pilares o Benefício de Renda Mínima, propõe uma fusão dos benefícios do Programa Bolsa Família, complementando a renda da família até que ela atinja R\$ 125,00 per capita – ou seja, um programa de renda mínima focalizada e com condicionalidades; e a Poupança Seguro Família, que institui um seguro em que o governo contribuirá mensalmente com 15% do valor declarado da renda da família, mais um depósito de R\$ 20 por criança por mês. A família pode efetuar dois saques por ano desse recurso 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 endereçando da mesma forma 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, os quais têm sim rendimentos suficientes, mas 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 com renda (normalmente) suficiente, mas desprovidos de proteção social para suportar a perda de renda ocasionada pela pandemia (BOTELHO et al., 2020).

Podemos perceber que mesmo no extremo liberal do espectro político reconhece-se a importância e a efetividade das transferências de renda para os mais pobres, bem como a necessidade de se oferecer algum tipo de proteção para os trabalhadores informais. Entretanto, como trabalham dentro de um horizonte liberal e conservador, sua proposta se articula em torno da restrição orçamentária, tratando-a como variável exógena e fundamental, e sua premissa é que programas com o impacto do AE não são sustentáveis. Logo, uma estratégia diferente seria necessária, com soluções distintas para os pobres (se natureza assistencial, perene) e para os informais (de natureza previdenciária e trabalhista, temporária).

Outro exemplo é o artigo publicado no blog “A Terceira Margem”, no qual membros do IE-UFRJ 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” (LAVINAS; RUBIN; BRESSAN, 2021). Paralelamente, os autores também apontam o fato de que nem mesmo em outros países a pandemia provocou, até o 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” (LAVINAS; RUBIN; BRESSAN, 2021).

Assim sendo, eles sugerem que se atue simultaneamente no campo da assistência e dos direitos universais incondicionais. Sua proposta é articular dois programas complementares: uma renda complementar de combate à pobreza e insegurança alimentar, condicionado pela linha de pobreza do Banco Mundial (US\$

5,50 PPC por dia) e capaz de cobrir cerca de 75% da cesta básica (ou seja, situar-se 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.

4.2.2 Argumentos em defesa de um programa de Renda Básica Universal

No outro polo desta clivagem, destacam-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 por sua vez vinculada à campanha “Renda Básica que Queremos!” (<https://www.rendabasica.org.br/>), a qual por sua vez 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.

Um documento que ilustra muito bem os argumentos e as reivindicações da RBRB é a carta escrita por Leandro Ferreira (Presidente da Associação) e Eduardo Suplicy (Presidente Honorário da mesma) para o STF em março de 2021, carta esta que questiona 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”, sendo 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” e, conseqüentemente, “no entendimento desta Associação, cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle de constitucionalidade, aplicar a Teoria dos Limites dos Limites” (RBRB, 2021, p. 3).

Ainda neste mesmo polo do debate, devemos sublinhar a importante participação da academia no fomento do debate e na subsidiação de argumentos, como é o caso do paper de Rozane Bezerra Siqueira e José Ricardo Nogueira (“*A Universal Basic Income for Brazil: fiscal and distributional effects of alternative schemes*”), no qual os autores se valem de um modelo de micro simulação 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).

Alguns intelectuais da academia, a exemplo de André Luiz Passos Santos, também se alinham a este polo do debate via a produção de artigos⁸ que dissecam temas como: as vantagens inerentes à RBU, a qual elimina a estigmatização dos que recebem benefícios, estimula a economia e combate eficientemente os efeitos danosos da grande desigualdade; a calibragem ideal de uma renda básica, que não deve ser tão pequena que não atenda às necessidades mais básicas, nem tão grande que desestime a busca por emprego e imponha custos fiscais demasiado elevados; e viabilidade técnica, evidenciando que apesar de demandar valores vultosos (podendo chegar a 8,5% do PIB brasileiro), a RBU é exequível via aumento de arrecadação – viabilizada pelo crescimento proporcionado pela própria RBU – e ampliação da justiça fiscal, tema que discutiremos mais adiante.

Por fim, também a classe política se faz representar neste polo. Em meio a toda esta escalada no debate público pós-Covid19 sobre o futuro da Seguridade Social, o Projeto de Lei 4715/20 institui 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 (Agência Câmara de Notícias, 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”. Conforme o texto, que tramita na Câmara dos Deputados, o novo benefício pagará os mesmos R\$ 300,00 a todo brasileiro maior de 18 anos com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo, limitado a dois benefícios por família.

4.2.3 Outras nuances, outros posicionamentos

Entre estes dois polos, podemos citar o debate acadêmico que transparece no evento de lançamento a Frente Parlamentar Mista da Renda Básica, lançada em julho

⁸ Vide, por exemplo, <https://brasildebate.com.br/renda-basica-universal-notas-para-discussao/>

de 2020 e reunindo mais de 200 deputados e senadores de 23 partidos políticos, sendo tal frente fortemente influenciada por economistas como Laura Carvalho, Monica de Bolle e Marcos Mendes. Não obstante, apesar de haver um consenso em relação à importância de uma renda para os mais pobres, há um também um dissenso acerca do formato ideal para tal renda (universal ou focalizada) e da viabilidade de seu financiamento⁹. Segundo Araújo e Lavinhas (2020), a liderança do movimento parece acompanhar a visão de Armínio Fraga, outro ilustre expoente da frente, segundo a qual “a reforma social de que precisamos implica reduzir o tamanho do Estado para obter sobra de forma a manter a responsabilidade fiscal e melhorar a vida dos mais pobres” (ARAÚJO; LAVINAS, 2020, p. 7), ou seja, apesar de se denominar como uma frente em prol da renda básica, parece um tanto reticente diante do esforço fiscal realmente necessário para a implementação de uma RBU por excelência, nos moldes da definição adotada por este estudo.

Institutos e organizações setoriais também tomaram parte ativa no debate. O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, por exemplo, dedicou a edição 1019 de sua Carta IEDI para divulgar um estudo realizado pela economista Maria 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, no mundo, 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 a se flexibilizar e adaptar 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 as experiências teriam sido mais raras e surgido somente com a crise do coronavírus, sob o caráter de auxílio emergencial (FREITAS, 2020).

Outra instituição setorial que publicou um estudo sobre a RBU durante a pandemia foi a FIPE, divulgando um trabalho feito por José Chadad, professor aposentado da FEA/USP. Neste estudo, o autor sumariza o posicionamento crítico

⁹ Veja-se <https://recontaai.com.br/frente-parlamentar-debate-a-renda-basica-no-brasil>

dos principais organismos internacionais, de economistas ganhadores do prêmio Nobel e das principais universidades americanas, constatando haver posições contraditórias e dúbias sobre a RBU, com evidente falta de consenso.

Ademais, Chadad também explora o debate brasileiro com a chegada do Covid-19, em especial no que tange ao “binômio Auxílio Emergencial – RBU” e aos principais atores atuantes neste tema. Ele identifica a “existência de inúmeros economistas, de várias correntes de pensamento econômico e de diversas ideologias, se manifestando sobre o binômio Auxílio Emergencial-RBU”, constatando ser “nítido o apoio inquestionável à concessão do auxílio emergencial proposto pelo governo”, bem como haver “uma predominância de opiniões para estender este benefício, com ou sem alteração de valor, enquanto durarem os impactos negativos da Covid-19” (CHADAD, 2021, p. 25). Já no que tange a uma eventual passagem de AE para RBU, as opiniões divergem mais, indo desde a descrença com a possibilidade concreta de se adotar a RBU (opinião mais comum entre os economistas que se identificam mais com os conceitos preconizados pelo *mainstream*, que inclusive argumentando que a introdução da RBU seria condicionada pela revisão e/ou extinção de outros programas sociais), passando pela defesa da perenização do AE com aumento de abrangência (o que não resultaria em uma RBU por excelência), chegando até àqueles que apoiam que o auxílio emergencial possa vir a ser o embrião para uma futura RBU, o que demandaria reformas institucionais como a revisão do teto de gastos, tributária, etc. Ao constatar a divergência entre os economistas brasileiros, Chadad externa a sua própria visão, afirmando ser “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” (CHADAD, 2021, p. 28).

Alguns acadêmicos têm usado as redes sociais para atuar como influenciadores durante a pandemia e divulgar sua visão sobre as vantagens e desvantagens de programas focalizados e universais, sem necessariamente defender uma ou outra fórmula. Marcelo Medeiros, por exemplo, usa o Twitter para colocar seus argumentos¹⁰ sobre a efetividade de se gastar com assistência social no Brasil, bem como a necessidade de se expandir tais gastos no país, mas no que tange aos modelos a serem adotados ele enxerga fatores positivos e negativos tanto em

¹⁰ https://twitter.com/marcelo_meds/status/1267221711562342406

programas focalizados quanto universais. Ele aponta que 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, que programas universais não têm. Entretanto, ela entende que programas universais custam caro e que, por isso, são pouco viáveis na prática. Assim, ele defende a adoção de critérios de focalização que vão além da pobreza, que enderece não somente os pobres, mas todos os vulneráveis, citando um estudo de Soares e Souza (2012) a respeito de programas focalizados nos jovens como uma possível saída (equilíbrio entre focalização e universalização).

São muito presentes também os influenciadores em veículos mais tradicionais, como a coluna de Samuel Pessoa na Folha de São Paulo¹¹, a qual não se furtou a criticar a proposta de RBU dos professores da UFPE (SIQUEIRA; NOGUEIRA, 2020) já mencionada anteriormente. Apesar de reconhecer que a RBU seria um salto civilizatório, Pessoa argumenta que os custos não são baratos e que a mudança de carga tributária necessária seria provavelmente muito complexa de se implementar uma vez que, dada a sua escala, não poderia ser restrita a seguimentos da sociedade e da economia, como grandes bancos ou os muito ricos, teria que exigir um aumento de carga tributária para a maior parte da sociedade, inclusive a classe média e uma parcela dos mais humildes.

Em uma outra coluna deste mesmo veículo, Nelson Barbosa¹² também procurou dar a sua contribuição analisando alguns aspectos operacionais, políticos e econômicos de se implementar uma RBU em substituição ao AE, propondo o mecanismo de IR negativo como o mais exequível operacionalmente, mas ponderando que não há uma bala de prata, única, para se resolver as questões de vulnerabilidade social no Brasil, sendo segundo ele tão necessário quanto desafiador combinar RBU, Bolsa Família e serviços públicos universais.

Também importante mencionar o artigo elaborado pela Rede de Pesquisa Solidária, formada por mais de 50 pesquisadores preocupados com políticas públicas relacionadas à Covid-19, e publicado pelo jornal Nexo. Neste artigo, os autores fazem um contraponto à visão de Samuel Pessoa, afirmando textualmente que “não é preciso R\$ 1 trilhão para pagar um programa de renda básica” (BARBOSA, R. et al.,

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/05/o-buraco-e-fundo.shtml>

¹² <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/renda-minima-e-imposto-de-renda.shtml>

2020). Segundo seus cálculos, um benefício desse tipo poderia custar não mais do que R\$ 150 bilhões, tenderia a causar estímulo econômico (o que mitigaria seu custo) e seria compatível com a manutenção e mesmo expandir do nosso sistema de proteção social (sem necessidade de “voucherizar” o mesmo) e, além de tudo, é também viável fiscalmente. Assim sendo, segundo os autores o que está em jogo 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, R. et al., 2020).

O debate acerca da RBU envolve por sua própria natureza outros debates correlatos, como a questão da Reforma Tributária, por exemplo. Parece justo afirmar que o modelo tributário brasileiro é um dos determinantes estruturais que necessitam ser endereçados antes que seja possível efetivamente se considerar a implementação de uma RBU no Brasil. A proposta de Reforma Tributária Solidária¹³ 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 um imposto sobre a propriedade de aeronaves e embarcações, nos moldes do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; e o fim da isenção fiscal sobre a distribuição de lucros e dividendos e de juros sobre capital próprio para as pessoas físicas. A conexão entre o debate sobre tributação com o debate a respeito da RBU é fundamental e está longe de ser pacificado. 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 vista orçamentário se o valor do benefício for fixado muito abaixo da linha da pobreza.

¹³ O estudo completo da Anfip pode ser encontrado no link: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>

4.3 Um debate político inacabado

Antes de nos debruçarmos sobre os possíveis desdobramentos do debate político sobre a RBU no Brasil, convém recapitularmos os principais fatores que devem influenciar o mesmo.

Como discutimos na sessão anterior, desde a proximidade do fim do Auxílio Emergencial em fins de 2020 vem crescendo um debate público sobre a Seguridade Social e as limitações de seus mecanismos atuais, muito atrelados e restritos ao Bolsa Família, bem como sobre a urgência de se reformá-la. Obviamente, este contexto político-social e a escalada espontânea desta espécie de debate representam uma oportunidade ímpar para a RBU e para os defensores de sua implementação.

Já discutimos também que a direção do debate depende da sua trajetória pregressa e dos condicionantes institucionais e estruturais que afetam os atores sociais, políticos e econômicos que participam do mesmo.

No que tange à sua trajetória pregressa, sabemos que a RBU perdeu evidência e espaço no debate sobre a Seguridade Social de maneira diretamente proporcional ao ganho de importância e de notoriedade do Programa Bolsa Família.

Em relação aos condicionantes institucionais, temos por um lado os ideais da Constituição de 88 e um Estado Democrático de Direito razoavelmente bem-estruturado e maduro, apesar dos desafios e das ameaças atuais. Por outro lado, temos o teto de gastos e um sistema tributário extremamente regressivo, sendo o discurso liberal o mais influente política e economicamente. Ademais, atravessamos um momento no qual valores conservadores, preconceituosos e de culto à meritocracia estão em alta, com conseqüente rejeição por parte da população ao assistencialismo social, não obstante os resultados auspiciosos do PBF e do AE.

Quanto aos condicionantes estruturais, devemos ter em mente principalmente a pobreza, a desigualdade, o desemprego e a informalidade estruturais que caracterizam a nossa economia de renda média-alta. Devemos também considerar o elevado grau de endividamento público e um sistema político estruturalmente organizado pelos “excedentes de poder” de nossa sociedade.

É diante deste quadro, ou através deste prisma, que devemos observar os eventos e as ações mais recentes dos principais atores do debate em questão, para que então possamos tentar auferir previsões acerca de seu futuro.

Assim sendo, precisamos destacar a prevalência, no período 2020-2021, das discussões em torno do AE: sua implantação, seu fim e seu eventual substituto.

Na esfera política, o governo federal – não obstante inicialmente refratário a sua implementação – parece não ter deixado de perceber os efeitos imediatos que o AE teve em sua popularidade, 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, às características de nosso sistema político-eleitoral e ao caráter oportunista e conservador do atual governo parecem levar a um caminho político muito claro: a proposta do Auxílio Brasil¹⁴, programa que substitui o Bolsa Família e que foi definido pelo ministro da cidadania, João Roma, como “um benefício transitório, que funcionaria até dezembro do próximo ano, e que teria por finalidade equalizar o benefício para que nenhuma dessas famílias receba menos do que R\$ 400”¹⁵. Ou seja, um programa com objetivos claramente eleitorais, que conjuga uma vigência alinhada com a corrida eleitoral de 2022 com um valor calculado para gerar popularidade (ponderando os ganhos trazidos pelo AE R\$600 com a queda que se seguiu ao AE de R\$300), gerando pouca ou nenhuma transformação positiva na estrutura social e econômica.

A este respeito, o caráter político-eleitoral do Auxílio Brasil fica ainda mais claro ao se constatar que o inciso II do artigo 41 da Medida Provisória nº 1.061 (a qual cria o Auxílio Brasil) explicitamente extingue o Bolsa Família a partir de 7 de novembro de 2021 – uma manobra sem necessidade ou embasamento técnico¹⁶ que parece tentar neutralizar o capital político que o BF historicamente proporciona à oposição, a um só golpe, e transferi-lo para a situação.

Ainda na esfera política, a substituição do AE por algum outro mecanismo de transferência de renda com condicionantes parece mais palatável para o discurso liberal vigente, deixando inclusive margem para que tais mecanismos venham a servir de instrumento para a implantação de uma lógica de substituição de serviços

¹⁴ Para maiores detalhes, veja-se <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/08/09/bolsonaro-camara-novo-bolsa-familia.htm>

¹⁵ Veja-se <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/governo-anuncia-reajuste-de-20-no-novo-bolsa-familia-e-beneficio-de-r-400-sem-explicar-fonte-de-recurso.shtml>

¹⁶ Para maiores detalhes, vide <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-auxilio-brasil-nao-e-um-novo-bolsa-familia-e-um-pastel-de-vento/>

universais por vouchers de seguridade social (por exemplo, substituição do SUS por uma renda mínima de saúde para seguimentos da população).

No legislativo, a Frente Parlamentar Mista de Renda Básica também sucumbiu ao pragmatismo e imediatismo imposto pelo fim do AE e se posicionou em manifesto de fevereiro de 2021 a favor da prorrogação do mesmo e da ampliação do Bolsa Família. Assim, apesar de seu nome e de sua pretensão se ser uma plataforma de debate para combater a “invisibilidade social”, se limita até o momento a caixa de ressonância de reivindicações e preocupações de curto prazo.

Ainda no congresso, também é importante observar a tramitação dos Projetos de Lei que tratam de propostas de RBU, como a PL 4856/19 (que propõe renda de salário-mínimo a pessoas de 0 a 64 anos, vulneráveis e não contempladas pelo BPC) e PL 4715/20 (que defende a perenização e universalização do AE). Ambos parecem estar fora dos holofotes, ausentes da lista de debates atualmente mais relevantes no Congresso, estacionados no estado de “proposição sujeita à apreciação do Plenário” e sob o risco de escorregar para uma espécie de limbo legislativo. Coloca-se a pergunta: seria uma repetição da trajetória da Lei 10835/04 do Senador Eduardo Suplicy, a qual parece ter sido completamente obliterada pelo advento do Programa Bolsa Família, não tendo voltado à pauta nem mesmo com a renovação do debate sobre a RBU causada pela pandemia?

Do ponto de vista dos movimentos sociais, a importância do AE e o impacto de sua extinção parecem ter afetado a agenda dos principais atores na defesa da RBU, como a RBRB e a campanha “Renda Básica que Queremos!”. Não obstante a carta de Ferreira e Suplicy (2021) ao STF à favor da procedência dos pedidos do impetrante do MI 7300¹⁷, a qual destaca que “a conjuntura criada pela pandemia de COVID-19, ao agravar o contexto estrutural de pobreza que marca a sociedade brasileira, empurra os indivíduos e as instituições democráticas à busca judicial pela implementação da Lei n. 10.835/2004”, efetivamente estas associações parecem haverem sido forçadas pelas circunstâncias da crise a adotar uma estratégia mais pragmática e de curto-prazo, focada mais na defesa da prorrogação do AE que no debate e fomento da RBU propriamente dita, pois é notória a prevalência do tema do

¹⁷ Para mais detalhes: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1267966151/mandado-de-injuncao-mi-7300-df-0089397-8320201000000/inteiro-teor-1267966159>

auxílio nas declarações, campanhas, notícias e demais ações destas entidades.¹⁸ Ademais, mesmo diante da oficialização do Auxílio Brasil, a RBRB permaneceu em posição defensiva no debate, com sua vice-presidente, Tatiana Roque, vindo a público defender a manutenção, ampliação e atualização do Bolsa Família em oposição ao novo programa, o qual considera “um amontoado confuso de penduricalhos de outros programas”, com “finalidade eleitoreira descarada” e insegurança jurídica e fiscal (FERREIRA; SUPLICY, 2021) – ou seja, diante da questionável iniciativa do governo federal a RBRB não colocou a RBU como alternativa, mas sim o próprio BF, programa que teve um papel preponderante na obliteração da RBU no debate público sobre políticas sociais.

Cabe ressaltar a importância de um consenso nacional e da criação de coalisões políticas em torno de um tema para se viabilizar uma determinada política pública. Como argumentam De Wispelaere e Yemtsov (2020), a viabilidade de uma proposta de política pública depende, por um lado, de se produzir consenso pela necessidade e gerar uma demanda robusta por tal política e, por outro, de se estabelecer uma coalizão política ampla o suficiente para atuar como agente de mudança e apta o bastante para identificar uma forma e um caminho para a implementação desta política pública. Dito isto, sem um debate suficientemente rico e generalizado, com espaço para o diálogo construtivo e para a construção de pontes de consenso, não há como uma proposta de política pública florescer. Desta forma, restringir este debate a argumentos em defesa da continuidade do AE, a favor da ampliação e atualização do BF ou contrários ao Auxílio Brasil, por mais válidos que sejam e por mais nobres que sejam seus objetivos, não parece ser um caminho que prometa fazer avançar a pauta da RBU.

¹⁸ Tal efeito pode ser constatado em newsletters da RBRB (<https://rendabasica.com.br/#newsletter>) e do movimento “Renda Básica que Queremos” (<https://www.rendabasica.org.br/#block-36970>).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, pudemos revisitar 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.

Vimos também que, 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, surge a ideia da RBU como um avanço do 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. Isto entra em conflito com o neoliberalismo com a ideologia *mainstream* e com a agenda dominante nas políticas públicas. Já nos países em desenvolvimento, onde o conceito de uma renda básica é visto como mais uma possível saída para a pobreza e a miséria, são as restrições estruturais, econômicas e culturais que se colocam como o principal desafio. Ademais, apuramos que a trajetória do debate político pode determinar as suas possibilidades futuras (*path dependence*), fato que é evidenciado no Brasil pela bifurcação que se coloca em 2004, contrapondo PBF e RBU.

Pudemos também constatar que as próprias bases do debate sobre políticas sociais em um país em desenvolvimento são totalmente diferentes da base do debate em um país desenvolvido: enquanto no primeiro prevalece geralmente a necessidade de se combater mazelas sociais mais urgentes e primárias, como a pobreza extrema e a fome; no segundo o debate frequentemente é pautado por temas de natureza mais sofisticada, quiçá mais complexos, como a vulnerabilidade, a justiça e a igualdade sociais.

Além disto, vimos que 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, especificamente no caso dos países europeus, uma facilidade maior para que o debate acadêmico sobre a RBU seja incorporado pelo debate político, posto que as nações europeias possuem uma tradição política e uma estrutura estatal mais adequadas para a proposição de políticas de proteção social como direitos intrínsecos à cidadania, e não como mecanismo assistencialista.

Como é sabido, este não é o caso do Brasil, país no qual esta ideia aporta no período da redemocratização, se torna uma bandeira nos anos 1990 com o Senador Eduardo Suplicy, atinge um clímax no início do governo Lula, considerado “de esquerda”, mas acaba derrotada pela prevalência de uma política macroeconômica de austeridade fiscal e pela preferência por políticas de assistência social focalizadas. Segue-se aqui, então, a tendência latino-americana de priorizar programas de transferência de renda com condicionalidades, seja no debate ou nas iniciativas concretas.

Com a pandemia, e com a subsequente crise econômica, surge mais uma oportunidade para retomar o debate acerca da RBU. Entretanto, a urgência em se prover proteção e auxílio para os mais atingidos pela crise faz o pêndulo pender uma vez mais para as transferências de renda focalizadas, indubitavelmente mais práticas e efetivas no curto prazo. Ademais, a polarização ideológica da sociedade brasileira restringe o espaço para o diálogo e para o efetivo debate em busca de consensos, em especial no que tange à formação de novas preferências e crenças que demandam mudanças. Isso provoca uma atitude reativa por parte dos principais atores, que optam ou se veem forçados a adotar posturas de enfrentamento e de oposição em detrimento à construção de pontes e alternativas para o consenso. Tais fatores se refletem na estratégia adotada pelos movimentos que defendem a RBU, que ao priorizar a luta pela continuidade do auxílio emergencial têm mais reagido às circunstâncias que pautado o debate.

A prevalência do discurso liberal, mesmo em tempos em que seus argumentos e suas bandeiras parecem ser contraditos pelos fatos, impõe constrições significativas para as propostas de RBU tanto no espaço político quanto perante a opinião pública, associando a qualquer ideia de assistência social mais universalizada uma aura de proposta inexecutável ou utópica. Tal discurso segue tendo capacidade significativa de estabelecer instituições e direcionar pautas que dominam e circunscrevem as possibilidades do debate, como o teto de gastos, a reforma tributária, o papel do Estado na economia etc.

Os condicionantes estruturais da economia e do estrato político brasileiro não foram significativamente impactados pela pandemia e, assim sendo, apesar das crises e dificuldades, não houve rupturas. Desta forma, seguimos com a mesma elite e com as mesmas práticas políticas de antes do Covid-19. Conseqüentemente, a determinação de políticas públicas no país tende a continuar sendo feita segundo uma

lógica já consagrada nas últimas décadas, de natureza mais imediatista, na medida em que busca resultados de curto prazo; conservadora, no âmbito em que prioriza mudanças ou reformas pontuais; e eleitoreira, no sentido em que o cálculo dos dividendos políticos desestimula propostas mais ambiciosas na mesma medida em que estimula programas populistas e possivelmente provisórios, como o Auxílio Brasil.

Concluindo, o estudo foi capaz de verificar e confirmar a sua hipótese principal: apesar da defesa pela RBU feita por diversos atores políticos, sociais e acadêmicos, como consequência da crise socioeconômica causada pela pandemia de Covid-19, a proposta de RBU não foi incorporada no debate político brasileiro no período entre 2020 e 2021, e permanece sendo entendida como algo não prioritário no Brasil na medida em que programas focalizados parecem ser uma alternativa satisfatória.

Ademais, este estudo também pode verificar que a crise de Covid-19, até o momento, não alterou de maneira perceptível o curso do debate político brasileiro sobre políticas sociais, pois este manteve as agendas, prioridades e tendências. Ela tampouco afetou significativamente outras pautas que têm impacto direto sobre as políticas sociais, como a reforma tributária, cuja discussão segue sendo feita a partir de outras premissas. Por fim, constatamos que os argumentos pró-RBU prevalentes internacionalmente continuaram sem aderência efetiva ou sem impacto significativo no debate público no país – no que tange a direitos universais dos cidadãos, ainda há muito o que se fazer em áreas como saúde e educação antes que a renda seja a prioridade.

Sem um quadro de forte consenso – político, social e econômico – em torno da RBU como elemento central de uma estratégia de superação das mazelas provocadas pela pobreza e pela vulnerabilidade social, ou mesmo em torno da necessidade de se endereçar a vulnerabilidade e a desigualdade social brasileira como passo fundamental para o futuro do país, a tendência é que o debate siga por caminhos já trilhados e que as políticas públicas de transferência de renda com condicionantes sigam monopolizando o mesmo, com resultados bons o bastante para os interesses políticos vigentes e domínio suficiente do debate público para esvaziar qualquer possibilidade concreta de uma Renda Básica Universal no Brasil no curto ou médio prazo.

REFERÊNCIAS

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

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/agosto, 2020.

BARBOSA, Nelson. Renda mínima e imposto de renda. **Folha de São Paulo**, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/renda-minima-e-imposto-de-renda.shtml>. Acesso em: 16 out. 2021.

BARBOSA; Rogério; PRATES, Ian; FIMIANI, Heloisa; FLORES, Paulo. A importância da Renda Básica no país: o emergencial e o futuro. **Nexo**, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.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 de abril de 2021.

BASSETS, Marc. Thomas Piketty: “Proponho um imposto que permita dar 120.000 euros a todo mundo aos 25 anos”, **El País**, 24 de novembro de 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/22/economia/1574426613_189002.html. Acesso em: 18 de abril de 2021.

BILICKI, Stéfanie. **Renda Básica de Cidadania: estamos prontos para o próximo passo?** 2014. Curitiba, PR. Departamento de Economia do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, 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 de outubro de 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 de novembro de 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**, 2010.

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. **IPEA**, Carta de Conjuntura n. 48, 3º trimestre de 2020.

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

CEPAL. **A ineficiência da desigualdade**. Trigésimo sétimo período de sessões da CEPAL. Havana: Nações Unidas, 2018.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Renda Básica Universal em tempos de pandemia: Subsídios Para o Debate (Parte II - a Voz dos Agentes Econômicos e o Caso Brasileiro)**. São Paulo, SP: FINE, 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 (atualizado em 29 jan. 2018). Disponível em: <https://www.cnbc.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, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, p. 85-116, 1991.

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 Portugal. Brasília, 4 mar. 2021.

FRANCISCO, Papa. Carta do Papa Francisco aos Movimentos Populares. Domingo de Páscoa, Cidade do Vaticano, 12 de abril de 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. **Carta IEDI**, ed. 1019. São Paulo, SP: IEDI, 2020.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerization? **University of Oxford**, 17 set. 2013. Disponível em: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf. Acesso em 20 out. 2021.

GELLER, Anthony P. Nosso pesadelo fiscal e monetário não tem fim - e agora em forma de bomba-relógio (atualizado). **Mises Brasil**, Economia, 6 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, SP: Annablume, 2003.

GOLLAIN, Françoise. André Gorz, pela incondicionalidade da renda. Salvador, BA. **Caderno CRH**, 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**, n. 47, Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, São Paulo, 2018.

LAVINAS, Lena; RUBIN, Pedro; BRESSAN, Lucas. Renda Básica x Renda Mínima: o que está em jogo. Rio de Janeiro, RJ. **A Terceira Margem**, 27 de julho de 2021. Disponível em: <https://aterceiramargem.org/2021/07/27/renda-basica-x-renda-minima-o-que-esta-em-jogo/>. Acesso em: 04 out. 2021.

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

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 São Paulo**, 3 de novembro de 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: 04 nov. 2021.

MORTARI, M. “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: 04 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, José Carlos. Projeto institui renda básica para substituir auxílio emergencial. **Câmara dos Deputados**, Trabalho, previdência e assistência, 21 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/678110-frente-parlamentar-da-renda-basica-quer-reduzir-desigualdades-aprofundadas-na-pandemia/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

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 São Paulo**, 30 de maio de 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 and ideology**. Paris: Éditions du Seuil, 2019.

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**: revista de cultura política, Uberlândia, v. 8, n. 1, 2018.

RALLO, Juan R; TAMNY, John. 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.

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 de abril de 2020. Disponível em: <https://pedrorossi.org/licoes-do-coronavirus-para-a-sociedade-do-futuro/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

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 de maio de 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. UFPE, mar. 2020.

SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro H. G. F. **No child left without**: a universal benefit for children in Brazil. Brasília, DF. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2012.

SOARES, Sergei; Bartholo, Letícia; Osorio, Rafael G. Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis. **Texto para discussão IPEA**, n. 2505, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

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, 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**, 6(2), p.313-327, set. 2020.

VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica**: renda mínima garantida para o século XXI? Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 40 (p.179), São Paulo, 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; 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.

VITAGLIANO, Rômulo. **Um estudo sobre a desigualdade no Brasil sob a visão de Thomas Piketty**. Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

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.