

Comitê DPU Renda Básica Cidadã

Nota Técnica n. 01/2021



**Renda Básica da
Cidadania: o dever
jurídico de combate à
fome e à pobreza**

Defensoria Pública da União

Endereço: Setor Bancário Sul, Quadra 2, Bloco H, Lote 14 – 15º Andar
CEP 70.070-120 – Brasília (DF)

Defensor Público-Geral Federal

Daniel de Macedo Alves Pereira

COMITÊ DPU RENDA BÁSICA CIDADÃ

(Portaria GABDPGU nº 395/2021)

COMPOSIÇÃO

Gabriel Saad Travassos do Carmo

Secretário-Geral de Articulação Institucional

Roberta Pires Alvim

Secretária de Ações Estratégicas

Murillo Ribeiro Martins

Secretário de Acesso à Justiça

André Ribeiro Porciúncula

Defensor Nacional de Direitos Humanos

Thiago Moreira Parry

Assessor-Chefe de Relações Governamentais

Gustavo Zortéa da Silva

Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal

Thaís Aurélia Garcia

Defensora Pública Federal

Renan Vinícius Sotto Mayor de Oliveira

Defensor Público Federal

Geórgio Endrigo Carneiro da Rosa

Defensor Público Federal

Ed Willian Fuloni Carvalho

Defensor Público Federal

Roberto Pereira del Grossi

Defensor Público Federal

Contato

cte.rendabasica@dpu.def.br

Sumário

1. INTRODUÇÃO, CONCEITOS E DEFINIÇÕES GERAIS.....	3
2. O DEVER JURÍDICO DE COMBATE À FOME E À POBREZA.....	6
2.a O dever jurídico de assistência social e combate à pobreza: obrigação assumida na Constituição Federal e tratados internacionais.....	6
2.b Inoponibilidade da Reserva do Possível a prestações sociais que compõem o mínimo existencial	14
2.c – A decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300 e a Lei 10.835/2004	24
3. EFETIVIDADE E EXECUÇÃO DA PROPOSTA	28
3.a – Potenciais beneficiários de um programa de renda básica.....	28
3.b – Breves notas sobre a viabilidade orçamentária	36
I. Público-Alvo	37
II. Valores mensais de uma renda básica que garanta a cidadania	38
III. Custo Orçamentário Anual.....	39
IV. Viabilidade Financeira.....	40
3.c – Métodos de seleção e cadastro de beneficiários de programas assistenciais: dificuldades e soluções propostas.....	47
3.d O desenvolvimento econômico na Constituição Federal e a sua relação com a renda básica	54
I. O desenvolvimento econômico na Constituição Federal de 1988	54
II. A renda básica como propulsor do desenvolvimento econômico	55
3.e Experiências internacionais de renda básica e assistência social	60
4. CONCLUSÕES.....	63

1. INTRODUÇÃO, CONCEITOS E DEFINIÇÕES GERAIS

O Brasil ocupava, no ano de 2019, a 73ª posição no ranking mundial do índice de desenvolvimento humano - IDH, apresentando coeficiente de aproximadamente 0,7, ao passo figurava em 9º lugar no comparativo relativo ao índice de Gini, medido a partir dos fatores de desigualdade social¹. O relatório de pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD -, revelou que o Brasil é um dos líderes atuais em má distribuição de renda, ficando atrás somente do Catar. Em 2021, o país voltou ao mapa da fome da ONU, apresentando mais de 61 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, conforme valor referência de ½ salário-mínimo utilizado pelo Cadastro Único², e taxa de 14,7% de desemprego, recorde quando comparada com os últimos anos desde 2012³.

Historicamente, o Brasil tem combatido a pobreza por meio de programas de transferência de renda, políticas públicas que visam assegurar repasses monetários às pessoas que se enquadram nos requisitos de elegibilidade exigidos por cada programa, a exemplo do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e do Auxílio Emergencial. A finalidade dos programas assistenciais é garantir condição mínima de vida por meio de valor monetário a ser pago de forma mensal ou anual. Tais programas possibilitam que necessidades materiais básicas sejam minimamente supridas, assegurando cidadania e mínimo existencial aos brasileiros em situação de vulnerabilidades econômica e social.

Muitas vezes, porém, a integração de diversos benefícios assistenciais se mostra desafiadora, condicionando seu cadastramento a barreiras burocráticas, o que obstrui o acesso aos programas e dificulta o recebimento de valores tão importantes para a composição da renda familiar de pessoas em condição de extrema vulnerabilidade, em especial em situação de rua ou desemprego.

¹ PNUD – ONU, Relatório do desenvolvimento humano 2019. Além do rendimento, além das médias, além do presente: as desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. 2019. p. 303

² IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020, fl. 66. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em 29/05/2021.

³ IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD. Indicadores mensais produzidos com informações do trimestre móvel terminado em março de 2021. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/49e558eb5b0e3bb0dd9d5801400c4c2d.pdf. Acesso em 29/05/2021.

Visando a facilitar o acesso aos benefícios socioassistenciais e a garantir condições mínimas de dignidade para todos os brasileiros residentes no país e aos não nacionais residentes há mais de 5 anos no Brasil, a Lei nº 10.835/2004 instituiu o programa Renda Básica Cidadã. Trata-se de programa de transferência de renda de caráter universal a ser concretizado mediante o pagamento de benefício de valor igual a todos os cidadãos independentemente de renda, cujo objetivo central é cobrir os custos materiais mínimos referentes à alimentação adequada, educação e saúde, direitos fundamentais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Conforme dispõe a Lei 10.835/04, a previsão de implementação da Renda Básica Cidadã seria a partir do exercício financeiro de 2005, de sorte a atender, prioritariamente, os grupos mais vulneráveis. No entanto, passados mais de 17 anos de sua vigência, ainda não há norma regulamentadora do valor a ser pago ou a forma de sua implementação, o que resulta, a evidência, na ausência de concretização do programa e contribuiu para que milhões de pessoas vivam abaixo da linha da pobreza no Brasil. Essa omissão injustificada, em última análise, viola um dos grandes objetivos da república, no sentido de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais⁴, negando condições mínimas de sobrevivência com dignidade, sem acesso a direitos elementares como alimentação, educação e saúde.

Importante destacar que tais direitos tão caros e fundamentais que compõem o chamado mínimo existencial, contra o qual, aliás, sequer pode ser invocada a cláusula de “reserva do possível”, conforme entendimento já consolidado pelo próprio Supremo Tribunal Federal na ADPF 45, segundo o qual “devem ser ponderados os valores vida e patrimônio, devendo prevalecer as medidas que protejam, primeiramente, a vida humana e sua dignidade”⁵.

A garantia de necessidades básicas para uma vida digna por meio do benefício Renda Básica Cidadã possibilita, além da redução da pobreza, da diminuição da desigualdade social e da eliminação da fome, a elevação do consumo, impulsionando a economia, elevando a arrecadação tributária do Estado e, ao fim e ao cabo, gerando mais circulação de riquezas e desenvolvimento econômico e social de forma estruturada.

⁴ CRFB/88: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; III: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

⁵ STF, ADPF nº 45, rel. Min. Celso de Melo. j. 29/04/2004 (Info 345, STF).

Nesse contexto, diante da omissão injustificada de o Estado regulamentar a Lei nº 10.835/2004, a Defensoria Pública da União ajuizou Mandado de Injunção (MI 7.300), buscando provimento jurisdicional condenatório ao pagamento do benefício de Renda Básica Cidadã à parte autora que se encontrava em situação de rua e com deficiência, logo, com interseccionalidades.

Em decisão de abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a mora legislativa em regulamentar e concretizar os direitos fundamentais e liberdades individuais da Renda Básica Cidadã, julgou procedentes os pedidos do Mandado de Injunção (MI 7.300) para determinar a implementação do programa a partir do próximo exercício financeiro (2022), quando deverão iniciar os repasses monetários às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica e social. Segundo decidido no MI 7.300, o Presidente da República deve fixar o valor da renda básica destinada aqueles que estão em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), respectivamente. A íncrita decisão, embora acertada, deixou, para momento posterior, que a administração pública fixe, de acordo com limites orçamentários, os parâmetros para estipular valores a serem pagos e beneficiários do programa.

Diante desse contexto e tendo em conta a importância da fixação de critérios objetivos para que seja devidamente implementado o programa Renda Básica Cidadã no próximo exercício financeiro, a Defensoria Pública da União, no uso de suas atribuições conferidas pela Constituição Federal em seu artigo 134 e pela Lei Complementar 80/94, por meio de seu Comitê Temático Renda Básica Cidadã (RBC), instituído pela Portaria GABDPGF DPGU Nº 395, de 30 de abril de 2021, elaborou a presente Nota Técnica com o objetivo de delimitar critérios orientadores da regulamentação e execução do programa, indicando, dentre outros pontos, os parâmetros legais, os beneficiários, a quantificação dos valores e a forma de pagamento.

A metodologia utilizada para a elaboração do estudo baseou-se na revisão bibliográfica e análise de dados estatísticos acerca da efetividade de outros programas já instituídos, tendo sido estruturada a partir da divisão em dois eixos principais: o primeiro, a análise jurídica da obrigação estatal em fornecer uma renda básica à população mais vulnerabilizada e, o segundo, versa sobre a possibilidade fática de se promover um programa social de tal magnitude.

2. O DEVER JURÍDICO DE COMBATE À FOME E À POBREZA

Conforme tratado na introdução, a Nota Técnica se baseia em dois eixos principais. A primeira parte, abordada no presente capítulo, diz respeito à obrigação jurídica de o Estado combater a fome e a pobreza no Brasil.

Tal obrigação pode ser analisada sob os seguintes prismas, cada qual correspondente a um subtópico deste capítulo. No primeiro, analisa-se o teor do texto da Constituição Federal de 1988 e de tratados internacionais como fontes do direito discutido, concluindo-se que a obrigação foi imposta ao poder público e criou o direito às pessoas em território nacional. O segundo, “inoponibilidade da reserva do possível a prestações sociais que compõem o mínimo existencial” classifica a renda básica às parcelas mais vulneráveis da população brasileira como parte de um “mínimo existencial”, ou seja, as condições imprescindíveis para a existência humana digna. Nestes termos, o argumento da “reserva do possível” não seria suficiente para afastar a obrigação estatal. Por fim, o terceiro tópico analisa a decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300 e o teor da Lei 10.835/2004.

2.a O dever jurídico de assistência social e combate à pobreza: obrigação assumida na Constituição Federal e tratados internacionais

O dever imposto ao poder público de prover assistência social e combater a pobreza está disposto ao longo de todo o texto constitucional.

Desde o preâmbulo, a assembleia constituinte expressou que a razão de ser da Constituição Federal era “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

A cidadania e a dignidade da pessoa humana foram alçadas a fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º) e os objetivos da nação incluem a construção de uma

sociedade justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, redução de desigualdades e promoção do bem de todos (art. 3º).

Os direitos sociais, dispostos no art. 6º, incluem a assistência aos desamparados e o inciso X do art. 23 delimita como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o combate às causas da pobreza e dos fatores de marginalização.

O que se percebe é que a assembleia constituinte de 87/88, desde o princípio, preocupou-se em fundar uma ordem jurídica que tinha por objetivo expresso a promoção de um estado de bem-estar social, com vistas à erradicação da pobreza.

O acesso aos direitos básicos para a garantia da sobrevivência humana perpassa pelo acesso à alimentação, à água, à moradia, à saúde, à educação, que devem ser objeto de política de assistência social, com vistas ao máximo alcance de uma proteção social universal.

Como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana e como condicionantes do mínimo existencial, os direitos sociais dependem de uma prestação positiva do Estado que deve agir progressivamente em busca de sua consecução.

Essa obrigação estatal encontra-se tutelada amplamente pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a qual conferiu à política de proteção dos hipossuficientes o *status* de direito fundamental, sendo considerada “direito público subjetivo do cidadão”⁶, o que enseja a judicialização em caso de omissão ou insuficiência na implementação dessa política, podendo a defesa desse direito ocorrer individual ou coletivamente, contexto já amplamente incorporado no panorama do sistema de justiça nacional.

A previsão constitucional de “um conceito de direitos mínimos universais de cidadania no campo social”, reposiciona o Estado como agente principal de garantia da assistência social⁷, regido pelo princípio da supremacia dessa obrigação sobre as exigências de rentabilidade econômica, cerne da discussão sobre o direito ao desenvolvimento, que será

⁶ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. n. 42. Rio de Janeiro: 1990, p. 72.

⁷ MITUZANI, Larissa. Assistência social como direito: aspectos nacionais e internacionais. In: Brasil Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Concurso de Artigos Jurídicos. **Direito à Assistência Social**. 1. ed., Brasília: 2015, p. 43.

retomado adiante e conforme também se depreende da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993 (grifei):

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social, não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas.

(...)

Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento das necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Em complemento, e de forma vanguardista no âmbito da América Latina, foi instituída no Brasil a política pública conhecida como Renda Básica de Cidadania pela Lei nº 10.835/2004. Contudo, até a presente data ainda não implementada, violando concomitantemente as normas internas acima mencionadas e uma série de obrigações internacionais assumidas pelo país.

Por terem inspirado a normativa interna e por serem reflexo dos desafios mundialmente enfrentados, as normatizações internacionais merecem atenção, seja em razão de considerar a assistência social como um direito universal e carente de implementação de políticas públicas de inclusão e inserção social, seja por serem referenciais de aplicabilidade em outros países e, como tal, servirem de subsídios às experiências adotadas quanto à adoção de uma renda básica para os mais necessitados.

Convém destacar que o Brasil, a partir da segunda metade do século XX, passou a ser signatário de diversas declarações e pactos internacionais de direitos humanos, assumindo

obrigações perante a comunidade internacional de observância e cumprimento dos direitos sociais.

De início, cite-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual, embora não seja obrigatória ou vinculante de ser seguida pelos países signatários, juntamente com a Carta das Nações Unidas escrita em 1945, consiste em um documento que assenta a necessidade de monitoramento e de busca do bem-estar e dos serviços sociais, ao contemplar que “o fundamento dos Direitos Humanos é o princípio de dignidade inerente à condição humana, independentemente da raça, cor, língua, nacionalidade, idade, convicções sociais, políticas ou religiosas”⁸.

A definição de padrão de vida digno a que cada ser humano possui direito perpassa pela proteção social, cuja relevância na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 pode ser extraída do artigo 22, que dispõe⁹ que

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

As obrigações dos países signatários foram melhor detalhadas posteriormente com a edição de dois importantes documentos em conferências da ONU: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, sendo que o primeiro foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.

Realce-se que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao detalhar metas, objetivos e ações necessárias, contém importante reflexão já no seu preâmbulo de que “o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais”¹⁰.

⁸ AZAMBUJA, Mariana Porto Ruwer de; NOGUEIRA, Conceição. Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de saúde pública. **Saúde e Sociedade**. Set/2008, 17(3), p. 101-112, p. 102.

⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

¹⁰ BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 9 jun. 2021.

O PIDESC prevê que os Estados signatários devem aplicar até o máximo de seus recursos disponíveis na realização progressiva dos direitos humanos (artigo 2º). Além disso, estabelece que os Estados partes devem assegurar o gozo dos direitos sociais, reconhecendo a necessidade da mais ampla proteção e assistência possíveis à família e da adoção de medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes (artigo 10).

Depreende-se a obrigação expressa no PIDESC de os Estados Partes adotarem as medidas, inclusive programas concretos, tendo em vista o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, dispondo sobre o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas e a uma melhoria contínua de suas condições de vida (artigo 11).

Somam-se à proteção global de direitos humanos, os principais instrumentos regionais de direitos humanos e respectivos mecanismos de implementação, no âmbito dos sistemas africano, americano e europeu.

No que diz respeito ao primeiro, realce-se a atuação da Comissão Africana para a ampliação do rol de direitos tutelados pela Carta Africana, de modo a tutelar os direitos sociais e econômicos, a abranger o direito à alimentação e à moradia como indispensáveis à proteção do direito à vida, à saúde, à integridade física e à dignidade da pessoa humana¹¹.

O sistema americano de proteção regional de direitos humanos, por sua vez, conta com a previsão expressa dos princípios da progressividade e da vedação do retrocesso na Convenção Americana de Direitos Humanos¹² e nos artigos 1 e 4 da Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

Impende assinalar que o artigo 12 do Protocolo de San Salvador refere-se especificamente ao direito à alimentação e nutrição adequadas, ao fornecimento e distribuição de alimentos¹³:

¹¹ MEDEIROS, Rafael Chiarini. Sistema Africano de Direitos Humanos: **uma análise crítica dos órgãos regionais de proteção**. Monografia. Direito, Universidade de Brasília. Brasília, p. 47. 2017. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18571/1/2017_RafaelChiariniMedeiros.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

¹³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**.

1. Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual. 2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais sobre o tema.

Quanto ao sistema europeu, importante distinguir que a Convenção Europeia de Direitos Humanos somente incorpora direitos e liberdades civis e políticas, ao passo que os direitos econômicos, sociais e culturais guardam previsão na Carta Social Europeia de 1965, a exemplo do direito de proteção contra a pobreza e exclusão social (artigo 30, Parte I) e do direito à assistência social (artigo 13, Parte II), com os quais se comprometem os países que aderem a referido documento e se vinculam às obrigações estabelecidas no bojo dessa carta¹⁴.

Outro documento internacional bastante significativo foi a Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, elaborado pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que proclamou que “a existência de situações generalizadas de extrema pobreza inibe o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos” (artigo 14, Parte I), bem como definiu o direito ao desenvolvimento como “um direito humano universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais” (artigo 10, Parte I)¹⁵, contribuindo para a inserção definitiva do direito ao desenvolvimento no vocabulário do Direito Internacional positivo dos Direitos Humanos¹⁶.

A relevância da Declaração e Programa de Ação de Viena também reside em estabelecer a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (artigo 8º, Parte I e artigo 80, Parte II), além de vedar que a falta de desenvolvimento seja invocada para justificar a limitação dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (artigo 10, Parte I).

Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

¹⁴ CONSELHO DA EUROPA. **Carta Social Europeia Revista**, 1996. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/7.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

¹⁵ CONFERÊNCIA DE VIENA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**, 1993. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global-Declaracao-e-Tratados-Internacionais-de-Protecao-de-acao-de-viena.html>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

¹⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. volume II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999, p. 303.

Nos termos do **Comentário Geral nº 12** do Comitê de Direitos Econômico, Sociais e Culturais (CDESC), do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, deve ser garantida a disponibilidade do alimento em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura, bem como implementados programas especiais de assistência aos grupos socialmente vulneráveis, como os sem-terra e outros segmentos empobrecidos da população.

Destaque-se, ademais, a **Recomendação nº 202/2012** da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual se dedica a avaliar a relevância e os impactos da renda básica universal (*Universal Basic Income* - UBI) no combate à desigualdade e à diminuição da pobreza, mediante diretrizes como: adequação e previsibilidade dos benefícios da Renda Básica Universal para garantir a segurança de renda, definida pelo menos na linha de pobreza nacional; inclusão social, incluindo pessoas na economia informal; diálogo social e consulta às partes interessadas; promulgação de leis nacionais que regulam os direitos do UBI, incluindo a indexação de benefícios; coerência com outras políticas sociais, econômicas e de emprego, e financiamento sustentável e equitativo”¹⁷.

Observa-se uma confluência de esforços dos 193 Estados-Membros das Nações Unidas ao adotarem, em 2015, a **erradicação da fome como um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Dispõe o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU número dois da Agenda 2030: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, corroborando para a compreensão de que a pobreza e a desigualdade são entraves ao desenvolvimento e de que o Estado é o principal responsável pela elaboração de políticas públicas nacionais adequadas ao alcance do direito ao desenvolvimento.

A preocupação com os direitos mais elementares a fim de assegurar uma vida digna rendeu ao Programa Mundial de Alimentos da ONU o Prêmio Nobel da Paz pela atuação na promoção da segurança alimentar, evidenciando-se a importância de proteção dos direitos sociais em escala mundial.

¹⁷ CHAHAD, José Paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: **subsídios para o debate**. 2020, p. 154. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/download/1961/1602>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

Nesse passo, mister suprir a lacuna da instituição da renda básica de cidadania no Brasil e o restabelecimento de outras políticas públicas que foram esvaziadas ao longo da última década, o que significa o cumprimento dos preceitos contidos nas normas internas e internacionais, sob pena de os mais vulneráveis definharem com a convivência estatal em meio a uma pandemia que se alastra em situações dramáticas e escancara no cerne todas as mazelas sociais no Brasil.

Conforme destaca Eduardo Matarazzo Suplicy, a proposta visionária de instituição de uma renda para todos teve origem em Thomas More, na obra *Utopia*, e serviu de substrato para o primeiro plano de uma renda mínima garantida, denominado de *De Subventionem Pauperum* e criado pelo humanista de origem judia catalã Johannes Ludovicus Vives¹⁸.

Registre-se que na década de 70 se reacendeu a discussão sobre como garantir de forma eficiente e simples a qualidade de vida da população no cenário de economia em crise, na Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França e Holanda, por meio da renda básica de cidadania. A obra “*Utopia*” data de 1516 e foi no ano de 1986, após esses debates autônomos, que surgiu uma organização comum de discussão, a *Basic Income Earth Network* (BIEN), cuja contribuição nas numerosas experiências e debates sobre a renda mínima vem ocorrendo atualmente¹⁹.

Essa constatação de que os contextos de comoção interna e os momentos de crise são sempre os mais propícios para repensar as formas de atuação do Estado e sua efetividade, visando a garantir a qualidade de vida da população, revela que, sobretudo durante a pandemia de COVID 19, a implementação da renda básica de cidadania no Brasil é medida emergencial, inafastável e imperativa. Ademais, revela, ainda, que o direito internacional se faz imprescindível à proteção dos direitos humanos associados à assistência social.

¹⁸ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004, p. 52.

¹⁹ FREITAS, Fernando José Gomes. *Renda Básica de Cidadania: Desenvolvimento do Conceito (1516 - 1986), Impacto Político no Brasil (1975 – 2016) e Experiências Aplicadas (1982 – 2016)*. Monografia. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro, p. 9, 27-28. 2017. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4909/1/Monografia%20-%20Renda%20B%C3%A1sica%20de%20Cidadania%20-%20Fernando%20Freitas.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

Nessa esteira, acresça-se que a FIOCRUZ assinalou que a garantia de proteção social para as populações em situação de vulnerabilidade, no contexto da pandemia, é também uma forma de promover saúde²⁰.

Diante do exposto, define-se a assistência social como um direito fundamental na ordem jurídica constitucional, dotado de máxima efetividade, bem como um compromisso assumido pelo Brasil no âmbito internacional, haja vista que a obrigação de amparar os necessitados é objeto de tutela de tratados e pactos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

O direito à assistência social e sua materialização via implementação da renda básica de cidadania representam a necessidade de garantia de condições mínimas para uma existência digna e devem ser tratados como uma questão de direitos humanos, amparados em um direito universalmente válido, que transcende a ordem jurídica interna para gozar de uma tutela perante os sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos.

2.b Inoponibilidade da Reserva do Possível a prestações sociais que compõem o mínimo existencial

A teoria da reserva do possível é caracterizada pela alegação da impossibilidade material de cumprimento de um direito fundamental, cabendo ao suscitante o ônus de comprovar a impossibilidade prática de realização daquele direito fundamental, seja ele de defesa ou prestacional²¹.

Olsen rememora que a reserva do possível remonta ao século VI, em que o Concílio de Tours registrou a concepção de que o cuidado dos pobres deveria ocorrer nas comunidades na medida das suas forças. No entanto, conforme explica a autora, é a partir da segunda metade do século XX que o Tribunal Constitucional Alemão iniciou a jurisprudência sobre o assunto

²⁰ FIOCRUZ. **Desigualdade social e econômica em tempos de Covid-19**. Portal Fiocruz, 2020. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/desigualdade-social-e-economica-em-tempos-de-covid-19>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

²¹ ROTHENBURG, Walter C. Direitos fundamentais sociais. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

ao definir que não seria razoável exigir do Estado alemão que garantisse, no período do pós-guerra, uma vaga para cada estudante no curso superior de medicina²².

Na doutrina e na jurisprudência brasileira, a reserva do possível foi recepcionada como a restrição à exequibilidade dos direitos fundamentais diante da ausência de recursos financeiros e orçamentários do Estado²³.

Sem embargo das limitações materiais, Olsen observa que o princípio da proteção insuficiente é plenamente aplicável aos direitos fundamentais, de modo que, a partir do postulado da proporcionalidade,

[...] se o direito determina que uma prestação seja realizada na maior medida possível, está imediatamente vedada a prestação deficiente ou insuficiente, que não realiza ao menos o núcleo essencial do direito²⁴.

Ademais, a reserva do possível se submete à cláusula de vedação do retrocesso, que significa que ao Estado não é dado recuar ou extinguir políticas públicas que concretizem direitos humanos prestacionais sem garantir a manutenção da proteção que lhes sucede em igual ou maior patamar que as políticas anteriores²⁵.

Finalmente, a terceira cláusula delimitadora da teoria da reserva do possível recai sobre o dever estatal de proteção do mínimo existencial, compreendido como o conjunto de condições materiais imprescindíveis para a existência humana digna²⁶. Cláudia Honório destaca a importância do debate sobre o mínimo existencial no Brasil considerando as necessidades

²² OLSEN, Ana Carolina L. Efetivação dos direitos fundamentais sociais pela jurisdição constitucional. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

²³ BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios fundamentais. **O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 236-237.

²⁴ OLSEN, Ana Carolina L. Efetivação dos direitos fundamentais sociais pela jurisdição constitucional. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

²⁵ ROTHENBURG, Walter C. Direitos fundamentais sociais. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

²⁶ HONÓRIO, Cláudia. Trabalho e previdência entre o texto e o contexto da Constituição Federal de 1988: elementos do mínimo existencial. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

humanas ainda não garantidas como, dentre outros exemplos, a partir dos índices de insegurança alimentar e renda²⁷.

Como explica a autora, estudiosos da temática da reserva do possível consensualmente afirmam que tal argumento não se opõe ao **mínimo existencial**, compreendido como limite intransponível à reserva da possível “pela prevalência moral, ética e de justiça social decorrente das opções do próprio ordenamento constitucional”²⁸.

É a partir dessa raiz constitucional que o direito à renda básica da cidadania deve ser avaliado e sopesado diante da alegação da reserva do possível.

A cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, II e III, da Constituição Federal).

O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, reconhece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, dentre outros termos, pela inafastabilidade do controle jurisdicional no caso de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CRFB).

Os direitos e garantias fundamentais se revelam, assim, cláusulas pétreas constitucionais (art. 60, §4º, IV, CRFB) com aplicação imediata (art. 5º, §1º, CRFB).

À luz dos objetivos fundamentais da Carta Republicana, das liberdades e direitos fundamentais, constata-se que existe uma obrigação constitucional de natureza positiva dirigida ao Estado para implementar políticas públicas que garantam o rol de direitos, alinhadas com os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, voltada à promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação (art. 3º, CRFB).

²⁷ HONÓRIO, Cláudia. Trabalho e previdência entre o texto e o contexto da Constituição Federal de 1988: elementos do mínimo existencial. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

²⁸ HONÓRIO, Cláudia. Trabalho e previdência entre o texto e o contexto da Constituição Federal de 1988: elementos do mínimo existencial. In: **Direito constitucional brasileiro: volume I [livro eletrônico]: teoria da constituição e direitos fundamentais**. Coordenador: Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, 3,0 Mb, n.p.

Entre essas políticas, destaca-se a transferência de renda à população vulnerável como forma de garantir, através do sistema econômico vigente, condições de fruição do direito à alimentação, do direito à saúde e do direito à educação.

Assim, é necessário avaliar se o enfrentamento da miséria e da pobreza por meio de prestações pecuniárias, conforme previsto na Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica da Cidadania, estaria incluído no núcleo duro da dignidade humana reconhecido doutrinária e jurisprudencialmente como mínimo existencial, em face do qual é inoponível a alegação da reserva do possível.

A exigibilidade do direito ao mínimo existencial e a obrigação de fazer que lhe é correlata estão previstas, conforme mencionado no tópico anterior, também na legislação internacional. São exemplos a **Convenção Americana de Direitos Humanos** e nos **Pactos Internacionais dos Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais**, todos internalizados no ordenamento jurídico nacional, uma vez que o direito de estar livre da fome é um desdobramento do direito à vida, à saúde e à integridade física, psíquica e moral.

A alimentação deve ser entendida como um direito social no que diz respeito à sua forma coletiva de implementação; isso porque, quando se está diante de uma pessoa privada de se alimentar, em verdade, tal direito mescla-se ao direito à vida e à integridade pessoal uma vez que o ato de comer é uma condição biológica necessária para a vida. Nesse cenário, a alimentação integra o núcleo duro da dignidade humana e, por isso, é aspecto indissociável do mínimo existencial. Sem alimentos, não existimos.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado no ordenamento brasileiro a partir do Decreto n. 591/199, com força normativa materialmente constitucional (art. 5º, §2º, CRFB), fixa em seu artigo 11 que:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, **inclusive à alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente

e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

O Protocolo de San Salvador, internalizado no ordenamento jurídico nacional a partir do Decreto n. 3.321/1999, com força normativa materialmente constitucional (art. 5º, §2º, CRFB), assegura que:

Artigo 12

Direito à Alimentação

1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria.

A Declaração de Roma, de 1996, reafirma o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome. Entre os compromissos assumidos pelos Estados no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (da qual o Brasil é país-membro), estão a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos e a prevenção e a preparação para enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos.

No **objetivo 1.4 da Declaração** consta expressamente o compromisso de encorajar a solidariedade a nível nacional e promover a igualdade de oportunidades para todos, a todos os níveis, na vida econômica, política e social, particularmente no que diz respeito aos grupos e pessoas vulneráveis.

O **Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana**, de 2015, do qual o Brasil também é parte integrante, consigna em suas ações:

1. Trabalharemos para desenvolver sistemas alimentares que sejam inclusivos, resilientes, seguros e marcados pela diversidade, que providenciem alimentação economicamente acessível e saudável a todas as pessoas, numa abordagem assente nos direitos humanos, que minimize o desperdício e conserve a biodiversidade, permitindo a adaptação e a mitigação dos impactos das alterações climáticas;

13. **Usar transferências de fundos, de alimentação e outras formas e sistemas de proteção social (bancos alimentares, cantinas sociais, cozinhas comunitárias, etc.) de modo a permitir acesso a comida saudável às populações vulneráveis**, tendo em conta as crenças específicas, cultura, tradições, hábitos de dieta, preferências das diferentes comunidades, como condições para uma vida digna, evitando marginalização adicional. (g.n.)

Como visto, existe uma arquitetura normativa estruturada a partir do vértice constitucional que garante eficácia plena, aplicabilidade e exigibilidade imediata do direito aos alimentos.

A **Lei n. 10.689/2003**, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, define a segurança alimentar e nutricional como a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária (art. 1º, §1º).

Do mesmo modo que o direito à saúde, o direito à alimentação, muito embora não se localize topograficamente no rol do artigo 5º, é direito de todos e dever do Estado, com eficácia plena e aplicabilidade imediata, na medida em que a omissão na política pública alimentar significa a exposição de pessoas e grupos inteiros ao risco à vida. Como um paciente que depende de um leito de UTI, o indivíduo em estado famélico precisa com urgência da intervenção para a garantia do mínimo existencial e da sobrevivência.

Logo, a leitura atenta do direito à alimentação permite compreendê-lo no **núcleo duro da dignidade humana** e, por isso, exige ações imediatas pelos entes federados.

No campo da saúde alimentar, o **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (PNSAN) apresenta como diretriz a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (art. 3º, I, Decreto n. 7.272/2010).

A transferência de renda, inclusive, foi incluída como **tema obrigatório** do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 22, parágrafo único, II, Decreto n. 7.272/2010). No último Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional publicado (II Plano Nacional), a transferência de renda foi incluída como o grande eixo político, junto com a alimentação escolar²⁹.

De acordo com o estudo realizado pela Universidade Libre de Berlim, pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Brasília, **cerca de 59,4% das famílias brasileiras apresentam algum grau de insegurança alimentar**. A pesquisa aponta que 15% estão em situação de insegurança alimentar grave, que é aquela na qual existe uma redução quantitativa de alimentos inclusive entre as crianças, ou seja, a “fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio”³⁰.

A pesquisa “Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil” aponta que **116,8 milhões de pessoas convivem com algum grau de insegurança alimentar no país**. Destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros/as enfrentam a fome³¹.

Como se nota, a transferência de renda se revela um eixo fundamental para o combate à fome no Brasil. Cabe recordar que artigo 2º, da **Lei n. 11.346/2006** assevera que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Por isso, é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (art. 2º, §2º).

De acordo com o artigo 4º, I, da Lei n. 11.346/2006, a segurança alimentar e nutricional abrange “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção,

²⁹ CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF, 2018, p. 11.

³⁰ GARLINDO, Eryka *et al.* Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, n. 4, Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food inequalities in a Bioeconomy, 2021.

³¹ VIGISAN. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Vox Populi. 2021.

em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e **da redistribuição da renda**” (g.n.).

Vale ressaltar que o artigo 8º, I, prevê como princípio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação, ao que se alia à diretriz de conjugar medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população (**art. 9º, IV, Lei n. 11.346/2006**).

Como se sabe, a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é situação excepcional verificada na hipótese de ações ou omissões graves que coloquem em risco os patamares de sustentabilidade do mínimo existencial. Nesses casos, a teoria da reserva do possível é inaplicável. A esse respeito, na Ação de Descumprimento de Preceito Federal n. 45, o Exmo. Min. Celso de Mello bem delineou que:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que **o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.**

A decisão foi veiculada a partir da seguinte ementa:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. **NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).**

Valendo-nos aqui dos ensinamentos de **Ingo Sarlet**, cabe ao poder público assegurar, sob pena de violação da proibição de proteção insuficiente, pelos menos as prestações sociais que dizem respeito ao mínimo existencial³². O autor reconhece a dificuldade de identificação taxativa dos elementos nucleares do mínimo existencial, contudo, expressamente mencionando o direito à alimentação, recorda que a teoria alemã merece ser sopesada com a realidade brasileira:

Por derradeiro, situando-nos, ainda, na esfera da compreensão da fundamentação jurídico-constitucional e do conteúdo de um direito (garantia) ao mínimo existencial, importa sublinhar a impossibilidade de se estabelecer, de forma apriorística e acima de tudo de modo taxativo, um elenco dos elementos nucleares do mínimo existencial, no sentido de um rol fechado de posições subjetivas (direitos subjetivos) negativos e positivos correspondentes ao mínimo existencial, o que evidentemente não afasta a possibilidade de se inventariar todo um conjunto de conquistas já sedimentadas e que, em princípio e sem excluir outras possibilidades, servem como uma espécie de roteiro a guiar o intérprete e de modo geral os órgãos vinculados à concretização dessa garantia do mínimo existencial, lembrando que no caso brasileiro os direitos sociais, ainda mais considerando a inserção dos direitos à moradia e à alimentação, em termos gerais cobrem os aspectos usualmente reconduzidos a um mínimo existencial, o que, mais uma vez, comprova que a noção de mínimo existencial exige um tratamento diferenciado de lugar para lugar, especialmente quando se trata de ordens constitucionais com ou sem direitos fundamentais sociais³³. (g.n.)

³² SARLET, Ingo Wolfgang. Tutela dos direitos fundamentais. In: **Processo constitucional [livro eletrônico]**. Orgs.: Paula Pessoa e Cleverton Cremonese. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 6 Mb, RB-43.2.

³³ SARLET, Ingo Wolfgang. Tutela dos direitos fundamentais. In: **Processo constitucional [livro eletrônico]**. Orgs.: Paula Pessoa e Cleverton Cremonese. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 6 Mb, RB-43.2.

Kazuo Watanabe ensina que o mínimo existencial, além de variável história e geograficamente, é um conceito dinâmico e evolutivo, presidido pelo **princípio da proibição de retrocesso**³⁴.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência consolidada no sentido de ser **lícito ao Poder Judiciário adotar medidas coercitivas tendentes à implementação de políticas públicas nos quais se verifique inescusável omissão estatal**. Sobre o ponto, recorde-se o r. decismos nos Recursos Especiais n. 1.304.269/MG e 1.734.315/GO:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL. **1. O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. 2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial. Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes"** (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012). 4. Agravo interno a que se nega provimento. **(AgInt no REsp 1.304.269/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.10.2017).**

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firme e consolidado de que, na hipótese de demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social, sem que haja invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. Nesse sentido: AREsp 1.069.543/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2/8/2017; REsp 1.586.142/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18.4.2016. **(REsp 1.734.315/GO, Relator Min. Herman Benjamin, Segunda turma, DJe 23.11.2018)**

No caso concreto, a omissão é injustificável haja vista que, diante de um orçamento bilionário estruturado para o enfrentamento ao coronavírus, deixar milhões de pessoas no Brasil

³⁴ WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: **Doutrinas Essenciais – Direitos Humanos**, Ano 1, Vol. I, Ago./2011, n.p.

em situação famélica em razão da ausência de um programa de transferência de renda vulnera os fundamentos básicos do Estado Democrático de Direito.

Em uma realidade mundial em que trilhões de dólares saem aquecidos dos bancos centrais de diversos países do mundo para salvar vidas e resgatar a economia, é absolutamente injustificável, em qualquer ordem, a omissão no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais à vida, à integridade pessoal e à dignidade mediante a adoção de políticas públicas que instrumentalizam o acesso a direito, como é o caso da Renda Básica da Cidadania.

2.c – A decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300 e a Lei 10.835/2004

A Lei n. 10.835, de 08 de janeiro de 2004, de autoria do então Senador Eduardo Suplicy, foi editada em atividade de conformação dos comandos constitucionais relativos aos deveres de prestação da assistência social e de combate à pobreza e às desigualdades sociais e regionais. A Lei institui a renda básica de cidadania e determina que o benefício “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”.

Os §§ 2º e 3º do referido diploma legal determinaram, ainda, que o benefício fosse de igual valor para todos, em parcelas iguais e mensais, bem como que fosse suficiente para atender às despesas básicas com alimentação, educação e saúde dos cidadãos e cidadãs.

A fim de garantir a implementação da renda básica de cidadania, atribuiu-se ao Poder Executivo as tarefas de consignar no orçamento da União, para o exercício financeiro de 2005, a dotação orçamentária necessária para a implementação da primeira etapa do projeto (art. 3º), assim como de definir o valor do benefício, observados os parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º). No entanto, em que pese a lei ter sido aprovada em 2004, com determinação de implementação do benefício a partir de 2005, passados mais de 15 (quinze) anos, o Poder Executivo se manteve inerte, deixando de regulamentar o que lhe fora determinado.

Em face da omissão regulamentar ilegal perpetrada, a Defensoria Pública da União, prestando assistência jurídica a uma pessoa em situação de rua, que estava sobrevivendo apenas

com o benefício do Bolsa-Família, no valor de R\$ 91,00 (noventa e um reais), e, portanto, sendo prejudicada pela referida omissão, impetrou mandado de injunção em face do Presidente da República, junto ao Supremo Tribunal Federal, registrado sob o n. 7. 300, objetivando que se determinasse ao impetrado prazo razoável para que elaborasse norma regulamentadora que defina o valor da renda básica de cidadania, observados os parâmetros legais, assim como implementasse efetivamente o benefício. No mesmo *mandamus*, foi requerido o deferimento de ordem injuncional, para se garantir ao interessado o recebimento da renda básica de cidadania, conforme previsto no art. 1º, da Lei n. 10.835/2004, adotando-se como valor do benefício a quantia de um salário mínimo mensal ou, subsidiariamente, meio salário mínimo mensal, enquanto não editada a norma regulamentadora pelo Poder Executivo.

O remédio constitucional impetrado pela DPU se baseou na existência de três elementos que caracterizavam a omissão inconstitucional do Executivo, o que, por via de consequência, demandava a atuação do Poder Judiciário para saná-la: (i) previsão constitucional do dever de emanar normas legais, caracterizada pelo fundamento constitucional da cidadania, previsto no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988; (ii) ausência de norma regulamentadora que impeça o exercício de direitos inerentes à cidadania, destacando-se, nesse ponto, que a vinculação a esta decorre do próprio objetivo do benefício, que deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde; e (iii) demonstração de inviabilização do direito diante da lacuna normativa, já que o pagamento da renda básica de cidadania somente se mostra possível com a regulamentação de seu valor pelo Poder Executivo e a inclusão do gasto respectivo no orçamento da União.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento pelo Plenário, reconheceu a ocorrência de omissão por parte do Chefe do Executivo na regulamentação da renda básica de cidadania, prevista na Lei n. 10.835/2004, e julgou parcialmente procedente o Mandado de Injunção n. 7.300, determinando-se ao Presidente da República que

implemente, ‘no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)’, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente – Decreto 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022.

Prevaleceu, na ocasião, o voto do Ministro Gilmar Mendes, que destacou a obrigação constitucional atribuída a todos os entes federados no combate à pobreza e na assistência aos desamparados, conforme dispõem os arts. 3º, 6º e 23 da Constituição Federal de 1988, e reconheceu a omissão inconstitucional na instituição de política pública de combate à pobreza, prevista na Lei n. 10.835/04 e não regulamentada pelo Poder Executivo Federal.

Segundo o STF, o Programa Bolsa Família, implementado pela Lei n. 10.836/2004 e vigente até os dias atuais, apesar de ser uma política pública necessária, tem se mostrado uma proteção insuficiente no combate à pobreza. Isto porque, apesar da existência desse programa de transferência de renda, 4,5 milhões de brasileiros retornaram para situação de extrema pobreza nos últimos anos³⁵, o que denota a necessidade de atualização e reconfiguração dessa política pública. Dos problemas relacionados ao PBF, a Suprema Corte destacou a ausência de atualização adequada, tanto dos valores utilizados como requisito para definir a situação de pobreza e extrema pobreza – e, conseqüentemente, ter acesso ao benefício -, como do próprio benefício que é pago. Vejamos, nesse sentido, trecho do voto-vista do Ministro Gilmar Mendes:

Em outras palavras, o núcleo familiar que, em 2004, auferia renda mensal per capita de 1/3 (um terço - 33,33%) do salário mínimo nacional estava enquadrado na linha de pobreza; atualmente, para se encaixar nessa mesma condição, no intuito de fazer jus ao auxílio estatal, necessita auferir menos de 17% (dezessete por cento) do salário mínimo nacional em curso, por pessoa.

De tal constatação, é possível concluir que, indiretamente, houve diminuição real (por via oblíqua) do valor limite para fins de enquadramento, passando a linha de corte a prejudicar quem outrora satisfazia os requisitos legais para a concessão do benefício comparativamente ao salário mínimo. Assim, milhões de pessoas foram excluídas do programa, apesar de ainda serem consideradas abaixo da linha da pobreza, segundo critérios socioeconômicos mundiais.

[...]

Como se não fosse o bastante, o valor em si da concessão do benefício básico, no caso de extrema pobreza, passou de R\$ 50,00 (redação originária do §2º do art. 2º da Lei 10.835/2004) para, desde 2018, R\$ 89,00 (Decreto 9.396 /2018) e manteve-se inalterado desde então. É exatamente esse o valor que ganha o impetrante.

Por sua vez, o benefício variável, devido às famílias consideradas na linha da extrema pobreza e pobreza “ e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família ” (art. 2º, II, da lei em questão), passou de R\$ 15,00 (quinze reais) por indivíduo

³⁵ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html.

(alcançando no máximo R\$ 45,00) para R\$ 41,00 (quarenta e um reais), por pessoa (chegando no máximo a R\$ 205,00 por família).

[...]

Consequentemente, percebe-se que o aumento do valor do benefício básico (de R\$ 50,00 para R\$ 89,00) não acompanhou o incremento proporcional do benefício variável de R\$ 15,00 (quinze reais), por indivíduo (alcançando no máximo R\$ 45,00 por família), para R\$ 41,00 (quarenta e um reais), por pessoa (chegando no máximo a R\$ 205,00 por família), o qual praticamente triplicou, no comparativo individual per capita, e quintuplicou no valor máximo por família.

Do que ressoa dos autos, o que está em jogo é a verificação do cumprimento de um dever de proteção constitucional (*Schutzpflicht*), que visa a tutelar garantias individuais da mais absoluta centralidade para a ordem democrática: a promoção do combate à pobreza, como condição de superação das desigualdades sociais e econômicas.

Diante de todo esse contexto, concluiu-se pela configuração do estado de mora inconstitucional na regulamentação do programa de renda básica de cidadania e, ainda, dos graves prejuízos causados por essa omissão ao sistema de proteção social estatuído na Constituição Federal de 1988 e dos reflexos negativos no combate à pobreza e às desigualdades sociais, de sorte a se justificar a concessão da ordem injuncional para concretização dessa política pública assistencial.

Por fim, em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes também realizou um apelo aos Poderes Legislativo e Executivo, para que adotem medidas administrativas e legislativas com vistas à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei n. 10.836/2004, e, ainda, que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei n. 10.835/2004, unificando-os, se possível.

A par dos fundamentos utilizados pelo STF e da determinação ao Presidente da República para que regulamente e implemente o benefício de renda básica de cidadania em prol da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica, não foram traçadas diretrizes para a referida regulamentação.

Dessa forma, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal corresponde a ordem judicial para a atuação do poder público e, nessa qualidade, é inescusável. O modo mais adequado de cumprimento da ordem, porém, está aberto ao debate. É nesse contexto que se

edita a presente Nota Técnica, a fim de buscar subsídios jurídicos, acadêmicos e empíricos para a fixação de balizas mínimas na implementação desse benefício.

3. EFETIVIDADE E EXECUÇÃO DA PROPOSTA

Estabelecida a premissa jurídica acerca da vinculação do Estado brasileiro à obrigação de existência digna e, por sua vez, de uma renda básica, persistem a discussão e as dúvidas acerca de sua viabilidade. É dizer que as previsões constitucionais, convencionais e legais precisam ter concretude e aplicação no plano fático, ou seja, precisam ser possíveis de transformar a realidade social local.

Dessa maneira, neste capítulo, analisaremos os aspectos práticos de execução do programa proposta. Para tanto, a questão será analisada sobre os seguintes pontos, cada um correspondente a um subtópico: a) os potenciais beneficiários, logo, quem poderia receber a renda cidadã; b) breves notas sobre a viabilidade orçamentária de estabelecer tal programa; c) discussão sobre métodos de seleção e cadastro dos beneficiários de programas assistências, inclusive eventual renda básica; d) relação entre renda básica e desenvolvimento econômico; e, por fim, e) um estudo sobre programas similares com resultados proveitosos em diferentes países.

3.a – Potenciais beneficiários de um programa de renda básica

Conforme já abordado nos tópicos anteriores, a Lei n. 10.835/2004, ao dispor sobre a instituição da renda básica de cidadania, determina, em seu art. 1º, que o benefício se constitui um direito de todos os brasileiros residentes no País e não nacionais residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica. A decisão proferida pelo STF no âmbito do Mandado de Injunção n. 7.300, por sua vez, determinou a atuação do Presidente da República no sentido de sanar a omissão na regulamentação do referido diploma legal, limitando-se, porém, ao público em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

É cediço que a renda básica de cidadania, como prevê o dispositivo legal acima citado, não está condicionada à situação financeira ou de trabalho da pessoa, partindo-se da premissa de que a renda universal será mais benéfica à população pobre se não estiver

condicionada à situação financeira dos beneficiários. A justificativa, conforme consta na exposição de motivos que resultou na promulgação da lei, decorre da constatação de que a proporção da cobertura de beneficiários seria muito mais ampla em um sistema universal, não haveria estigma no recebimento do benefício, eliminando-se o procedimento burocrático e invasivo quando da seleção do beneficiário, e o pagamento regular do benefício não resultaria num estímulo à manutenção da situação de desemprego, pois a sua continuidade estaria desvinculada da situação ocupacional do indivíduo.

No entanto, sem adentrar no mérito dessa discussão, cabe, nesse momento, em atendimento aos contornos dados pela decisão do STF, assim como ao art. 1º, § 1º, da Lei n. 10.835/04 – segundo o qual a abrangência da renda básica de cidadania deve ser alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população -, abordar os potenciais beneficiários do programa de renda básica a ser implementado, ainda que em etapa inicial dessa implementação.

Destarte, se mostra indene de dúvidas que a renda básica deve ser direcionada, inicialmente, à população mais necessitada, situada nas linhas de pobreza e extrema pobreza do país, não somente em razão da decisão proferida pelo STF e do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei n. 10.835/04, como acima mencionado, mas também diante do objetivo constitucional atribuído à República Federativa do Brasil em seu art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, no sentido de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A discussão recai, portanto, sobre a fixação da linha da pobreza e extrema pobreza para fins de definição do critério de elegibilidade para a renda básica. Em que pese o voto-vista proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no MI n. 7.300, que prevaleceu ao final do julgamento, faça menção, em sua parte dispositiva, à vinculação da população situada em vulnerabilidade socioeconômica aos critérios definidos no Decreto n. 5.209/2004 – “extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente” -, do próprio teor da decisão se observa que a adoção do referido parâmetro para fins de elegibilidade dos cidadãos beneficiários do Programa Bolsa Família é insuficiente no combate à pobreza. Inobstante, como será demonstrado a seguir, há viabilidade orçamentária para se caminhar no sentido de implementar a renda básica adotando critérios de elegibilidade mais condizentes com a realidade socioeconômica vivenciada pelo Brasil.

Ao longo da história, a legislação brasileira tem adotado critérios econômicos variados para a definição da linha de pobreza, com o objetivo de determinar – e, conseqüentemente, limitar - o acesso a políticas e/ou benefícios assistenciais. A título de exemplo, podem ser citadas: as Leis (i) n. 9.533/97, que instituiu o apoio a programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, destinados a famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo (art. 5º, inciso I); (ii) 10.219/01, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (“Bolsa Escola”), estabelecendo-se, por ato do Poder Executivo, a concessão deste benefício a famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo (art. 2º, inciso II); (iii) Lei n. 10.453/02, que instituiu o Auxílio Gás, estabelecendo-se, por ato do Poder Executivo, a concessão deste a famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo (art. 5º, § 1º); e (iv) 10.689/2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA e condicionou a concessão dos benefícios deste à unidade familiar com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo (art. 2º, § 2º); e a (v) Medida Provisória n. 2.206-1/2001, que implantou o Bolsa-Alimentação e, também por ato do Poder Executivo, beneficiava famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo.

Além dos programas e benefícios socioassistenciais acima mencionados, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei n. 8.742/93), num exercício de conformação do disposto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, trouxe, em seu art. 20, *caput* e § 3º, o critério econômico de ¼ do salário mínimo como requisito para acesso ao benefício de prestação continuada por pessoas idosas ou com deficiência.

Posteriormente, houve a edição da Lei n. 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família - PBF a partir da unificação de diversos programas assistenciais (Bolsa Escola, instituído pela Lei n. 10.219/01; benefícios do PNAA, criado pela Lei n. 10.689/03; Bolsa Alimentação, objeto da MP n. 2.206-1/01; Auxílio-Gás, instituído pela Lei n. 10.453/02; e Cadastro Único do Governo Federal, implementado pelo Decreto n. 3.877/2001). Inicialmente, o critério econômico para acesso ao PBF correspondia à renda *per capita* de R\$ 50,00 (cinquenta reais), para o benefício básico destinado a unidades familiares em situação de extrema pobreza, e de até R\$ 100,00 (cem reais), para o benefício variável destinado a unidades familiares em situação de pobreza e extrema pobreza (art. 2º, §§ 2º e 3º, redação originária).

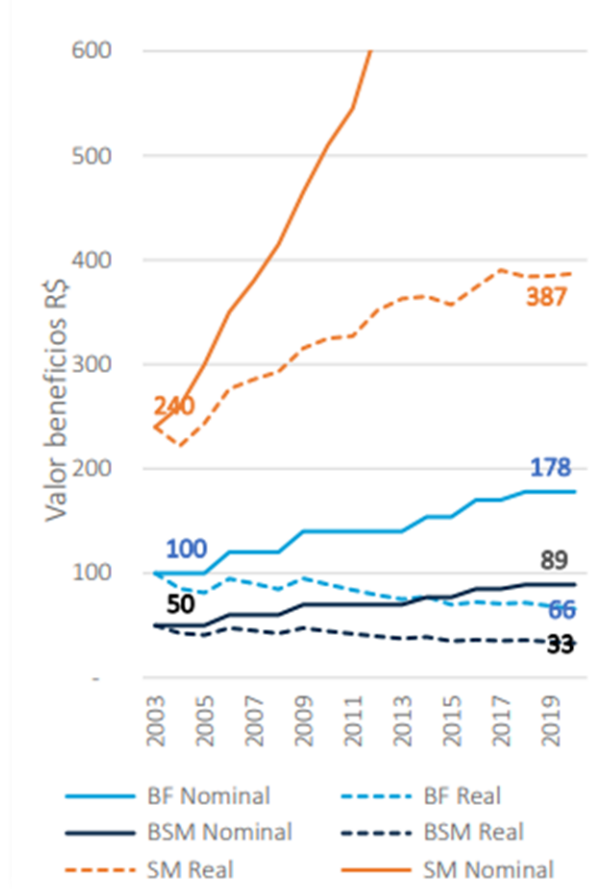
Atualmente, após sucessivas alterações normativas, o valor referencial para caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza, com vistas ao acesso ao PBF, está disposto no Decreto n. 9.396, de 30 de maio de 2018, que, alterando a redação do Decreto n. 5.209/2004, dispõe que o “Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), respectivamente”.

Tem-se, portanto, que o critério de elegibilidade para o Bolsa Família, benefício no Brasil que possui maior impacto sobre a redução da pobreza e da desigualdade, é o de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), atribuídos para famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, respectivamente.

Segundo análise do Banco Mundial³⁶, as linhas de elegibilidade do Bolsa Família perderam valor em termos reais. Tomando por base o ano de 2019 (ano da pesquisa), o valor definidor atual da linha de pobreza, de R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), se comparado com os R\$ 100,00 (cem reais) fixados no início do programa em 2003 e considerando as perdas inflacionárias (utilizando-se o índice INPC-IBGE 2003), equivale atualmente, em termos reais, a R\$ 66,00 (sessenta e seis reais). No mesmo cenário, o valor definidor da linha da extrema pobreza (R\$ 89,00 atualmente), em termos comparativos ao valor definido no início do programa (R\$ 50,00), equivale atualmente ao valor real de R\$ 34,00 (trinta e quatro reais). Se comparado com o salário mínimo, a linha de elegibilidade do programa passou de 41% do seu valor, em 2003, para 17% do salário mínimo em 2019. Vejamos o gráfico comparativo exposto no referido estudo:

³⁶ MORGANDI, Matteo; SOUSA, Liliana D.; FARIAS, Alisson; CEREDA, Fábio. **A reforma do Bolsa Família: Avaliação das propostas de reforma debatidas em 2019**. Banco Mundial, 2020. Matteo Morgandi, Liliana D. Sousa, Alison Farias e Fabio Cereda.

Figura 2. Evolução dos valores de elegibilidade de renda para o PBF 2003-2019



A redução do valor real das linhas de elegibilidade do Bolsa Família representa uma entrada mais difícil ao programa e, conseqüentemente, a restrição do número de beneficiários. Reforçando as conclusões do referido estudo, em artigo de autoria do economista sênior do Banco Mundial, especialista em pobreza no Brasil, Gabriel Lara Ibarra, de 2014 a 2017, mais de 4,6 milhões de brasileiros foram colocados em situação de pobreza extrema, não tendo o PBF atuado para evitar os resultados negativos ocorridos no Brasil em termos de combate à pobreza, haja vista os problemas com o represamento de pedidos de inscrição relacionado ao limite orçamentário destinado ao programa, da redução de equipes orientadas à busca ativa de potenciais beneficiários e da ausência de reajustes anuais, tanto das linhas de elegibilidade, como dos valores do benefício³⁷.

³⁷ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimento-da-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em 24/05/2021.

Na mesma linha, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA³⁸, tendo por base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD-Contínua da série histórica dos anos de 2012 a 2018, o percentual de pessoas inseridas em situação de pobreza e extrema pobreza aumentou, com tímida redução no período de 2012 a 2015, seguida de considerável aumento nos anos que se seguiram, de 2015 a 2018. Tomando por base o valor de R\$ 89,00 *per capita*, houve um aumento de 38,1% de pessoas inseridas em situação de extrema pobreza, ao passo que, tomando por base o valor de R\$ 178,00, houve um aumento de 13,4% de pessoas em situação de pobreza. Destarte, mesmo se considerado o referencial de ¼ do salário mínimo vigente em 2018, houve um aumento de 4,6% de pessoas inseridas em situação de vulnerabilidade econômica.

O aumento de pessoas inseridas em situação de vulnerabilidade, notadamente de extrema pobreza, demonstra a necessidade de se adotar critérios mais adequados e condizentes com a realidade socioeconômica atual para a definição da linha de elegibilidade para o acesso à renda básica, de sorte a se concretizar um efetivo combate à pobreza, mormente no contexto pós-pandemia, em que as projeções são de mais pessoas inseridas em situação de extrema miséria e, portanto, merecedoras da proteção social.

Nesse diapasão, o próprio teor do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no MI n. 7.300, em que pese a contradição constante em seu dispositivo, reafirma a insuficiência atual das linhas de elegibilidade adotadas pelo PBF no combate à pobreza e à extrema pobreza, conforme trecho a seguir destacado (grifo não original):

[...] Cumpre destacar que os valores *per capita* do núcleo familiar foram atualizados ao longo dos anos, passando de R\$ 100,00 (pobreza) e R\$ 50,00 (extrema pobreza), em sua redação originária, para: R\$ 120,00 (pobreza) e R\$ 60,00 (extrema pobreza), por meio do Decreto 5.749/2006; R\$ 137,00 (pobreza) e R\$ 69,00 (extrema pobreza), por meio do Decreto 6.824/2009; R\$ 140,00 (pobreza) e R\$ 70,00 (extrema pobreza), por meio do Decreto 6.917/2009; R\$ 154,00 (pobreza) e R\$ 77,00 (extrema pobreza), por meio do Decreto 8.232/2014; R\$ 170,00 (pobreza) e R\$ 85,00 (extrema pobreza), por meio do Decreto 8.794/2016.

Se essa quantia arbitrada de linha de corte, por pessoa, de R\$ 100,00 (critério de nível de pobreza) fosse atualizada monetariamente desde sua fixação inicial (Decreto 5.209/2004), vejamos os resultados extraídos da “calculadora do cidadão” do Banco Central: pelos índices da caderneta de poupança: R\$ 317,54 (de 20.9.2004 até 30.3.2021); pelo IGP-M: R\$ 314,02 (de 9.2004 a 3.2021);

³⁸ BARBOSA; Rogério J.; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; SOARES, Sergei S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza**. Brasil: Ipea, 2020.

pelo INPC: R\$ 240,04 (de 9.2004 a 2.2021); pelo IPCA-E: R\$ 236,18 (de 9.2004 a 12.2020); pela taxa Selic: R\$ 522,64 (de 20.9.2004 até 30.3.2021). (Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>. Acesso em 30.3.2021).

No mesmo sentido e em idêntico período, o salário mínimo passou de R\$ 260,00 (Lei 10.888/2004) para R\$ 1.100,00 (MP 1.021/2020, com vigência a contar de 1.2021), correspondendo ao aumento de 423%.

Proporcionalmente, em 2004, quando o salário mínimo equivalia a R\$ 260,00, a linha de pobreza havia sido fixada em R\$ 100,00, o que equivalia a R\$ 38,46% daquele; ao passo que, em 2021, o salário mínimo alcança R\$ 1.100,00, enquanto a linha de pobreza resta fixada em R\$ 178,00, o que corresponde proporcionalmente a 16,18% daquele.

Em outras palavras, o núcleo familiar que, em 2004, auferia renda mensal per capita de 1/3 (um terço - 33,33%) do salário mínimo nacional estava enquadrado na linha de pobreza; atualmente, para se encaixar nessa mesma condição, no intuito de fazer jus ao auxílio estatal, necessita auferir menos de 17% (dezessete por cento) do salário mínimo nacional em curso, por pessoa.

De tal constatação, é possível concluir que, indiretamente, houve diminuição real (por via oblíqua) do valor limite para fins de enquadramento, passando a linha de corte a prejudicar quem outrora satisfazia os requisitos legais para a concessão do benefício comparativamente ao salário mínimo.

Assim, milhões de pessoas foram excluídas do programa, apesar de ainda serem consideradas abaixo da linha da pobreza, segundo critérios socioeconômicos mundiais. [...]

Nesse contexto, o Banco Mundial, tomando por base a linha da pobreza encontrada nos 15 (quinze) países mais pobres, segundo consumo e renda da pessoa, define como linha da pobreza extrema o valor de US\$ 1,90 por dia (estimados em R\$ 150,00 por mês, em junho de 2019). Adotando semelhante metodologia, estabelece o valor de US\$ 3,20 por dia para países de renda média-baixa (equivalente a R\$ 253 em junho de 2019) e US\$ 5,50 por dia para países de renda média-alta, nos quais se insere o Brasil (R\$ 434 por mês em junho de 2019). Levando-se em consideração estas faixas de pobreza, dados do Banco Mundial, com base em pesquisa do ano de 2018³⁹, apontam que o Brasil possui 9,3 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza (patamar de US\$ 1,90 por dia/R\$ 150 por mês), 19,2 milhões na linha da pobreza média

³⁹ Banco Mundial. **Pobreza e Prosperidade Compartilhada 2018: “Montando o Quebra-Cabeça da Pobreza”**. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>. Acesso em 24/05/2021.
Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/04/extrema-pobreza-aumenta-e-pode-piorar-com-coronavirus.ghtml>. Acesso em 24/05/2021.

(US\$ 3,20 por dia/R\$ 253 por mês) e 41,7 milhões em situação de pobreza (US\$ 5,50 por dia/R\$ 434 por mês).

As faixas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial são o parâmetro utilizado pela Organização das Nações Unidas no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2020/2030, mais especificamente no ODS n. 01, relativo ao combate e erradicação da pobreza⁴⁰. Além disso, o valor estimado pelo Banco Mundial para a pobreza média, tendo por base junho de 2019 (R\$ 253 por mês), está próximo do valor atualmente utilizado para a concessão do BPC-LOAS por força de seu art. 20, § 3º, ou seja, de ¼ do salário mínimo (R\$ 275,00 *per capita*).

Tem-se, portanto, que a adoção, pelo menos, de um valor próximo da linha média de pobreza definida pelo Banco Mundial (US\$ 3,20 por dia/R\$ 253 *per capita* por mês) e do critério de elegibilidade do BPC-LOAS (R\$ 275,00 *per capita* por mês) possui um potencial maior de efetivamente se alcançar a população que se encontra em situação de pobreza e extrema pobreza no país. Esta, inclusive, foi a sistemática adotada pelos pesquisadores do IPEA no estudo “A reformulação das transferências de renda do Brasil: simulações e desafios”⁴¹, no qual, dentre os cenários expostos, aponta desenhos de programa de transferência de renda com linhas de elegibilidade de R\$ 260,00 e R\$ 520,00, esta como limite para o pagamento do benefício de “rampa de saída”, cenário que se mostra mais adequado no caminho da implementação inicial da renda básica de cidadania.

Os benefícios do estabelecimento de um benefício de “rampa de saída”, como sugerido pelo estudo do IPEA, decorre da necessidade de se evitar um corte abrupto e descontinuidade do benefício, haja vista a variação inerente à renda das famílias brasileiras, tendo como sistemática a redução progressiva do valor do benefício, de maneira inversamente proporcional ao aumento da renda familiar.

Por fim, como demonstrado pelos estudos acima citados, bem como reconhecido no próprio teor da decisão do STF no MI n. 7.300, torna-se imprescindível a atualização anual das linhas de elegibilidades da renda básica, de forma a recompor as perdas inflacionárias e

⁴⁰ Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/1/>. Acesso em 24/05/2021.

⁴¹ PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado).

manter o valor real das linhas de elegibilidades eleitas, sob pena de se incorrer no mesmo erro do atual PBF, que, como demonstrado, se mostrou, também por este motivo, ineficaz para combater o aumento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil, excluindo inúmeras famílias do programa e que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. De igual modo, há que se adotar critério que garanta, ainda que de tempos em tempos, a indexação dos ganhos de produtividade do Brasil às linhas de elegibilidade da renda básica, de sorte que a distribuição de renda com vistas à redução da desigualdade social acompanhe o crescimento econômico do país.

Segundo o estudo do IPEA supracitado, a depender do aporte orçamentário para a implementação do benefício de renda cidadã, baseando-se em um modelo focalizado – é dizer, direcionado a pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, tendo por linha de elegibilidade os valores de R\$ 260,00 e R\$ 560,00 mensais *per capita*, sendo o valor maior o parâmetro para o pagamento do benefício de rampa de saída -, há potencial para erradicação da extrema pobreza no Brasil (parâmetro de US\$ 1,90 por dia) e redução das linhas de pobreza média (US\$ 3,20 por dia) e de pobreza (US\$ 5,50 por dia) para os percentuais de 5,5% e 14,6% da população brasileira, respectivamente. Assim, tais faixas de elegibilidade configuram o patamar mínimo a ser perseguido na implantação da renda básica de cidadania, sendo primordial, ainda, a atualização monetária anual destas linhas por índices que as protejam das perdas inflacionárias, bem como a incorporação em sua composição, ainda que em periodicidade maior, dos ganhos de produtividade do Brasil.

3.b – Breves notas sobre a viabilidade orçamentária

A implementação de uma renda básica às parcelas mais vulnerabilizadas da população passa, necessariamente, pela viabilidade orçamentária. É preciso, portanto, perquirir como o país pode arcar com um programa de assistência social de tal magnitude, considerando o orçamento público à disposição.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Injunção nº 7.300 determina que no exercício fiscal de 2022 seja fixado o valor disposto no art. 2º da Lei nº 10.835/2005 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza – renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente – Decreto nº 5.209/2004).

Como visto no tópico anterior, o Estado Brasileiro possui outras linhas de pobreza estabelecidas em outras leis, a seguir explicitadas:

- a. Artigo 20, §3º, inciso I, da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) estabelece como parâmetro de miserabilidade a renda mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo;
- b. -Artigo 5º, inciso I, da Lei 9.533/1997 (Programa de Garantia de Renda Mínima) prevê como linha de pobreza a renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo;
- c. Artigo 2º, inciso IV, da Lei 13.982/2020 9 (Lei do Auxílio Emergencial) dispõe como critério de renda para fazer jus ao benefício monetário renda familiar mensal per capita seja de até ½ (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários-mínimos;
- d. Artigo 1º, §2º, inciso III, da Medida Provisória nº 1.039/2021 (Institui o Auxílio Emergencial 2021).

Diante disto, analisa-se as possibilidades orçamentárias considerando 3 (três) linhas de pobreza: a) renda mensal per capita inferior a R\$ 178,00; b) renda mensal per capita inferior a ¼ do salário mínimo e c) renda mensal per capita inferior a ½ salário mínimo.

As três linhas supracitadas, por sua vez, precisam ser analisadas sob três prismas: a) público-alvo; b) valor da renda e c) custo orçamentário.

Abaixo, cada subtópico se refere a um dos três prismas, especificamente.

I. Público-Alvo

Tendo por referência o mês de março de 2021⁴², estão cadastradas no Cadastro Único **48.892.264 pessoas** em famílias com renda per capita mensal de até R\$ 178,00.

⁴² Relatório de Informações Sociais da SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania. Última atualização. Consulta em 26/05/2021 no site <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>

Se levarmos em conta a faixa de pobreza equivalente renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo – linha de pobreza absoluta do BPC – estima-se um contingente populacional da ordem de **58 milhões de pessoas**.

Por sua vez, são 66,4 milhões de pessoas cadastradas no Cadastro Único com renda mensal per capita de até ½ (meio) salário mínimo.

II. Valores mensais de uma renda básica que garanta a cidadania

A Lei 10.835/2004 determina que o benefício monetário deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Considerando que os serviços públicos de saúde e educação estão universalizados a toda população, buscar-se-á apresentar dados que demonstrem o valor mensal necessário para garantir a alimentação adequada de cada pessoa.

Segundo o instituto de pesquisa DIEESE⁴³, em abril de 2021 a cesta básica mais cara foi a de Florianópolis (R\$ 634,53), seguida pelas de São Paulo (R\$ 632,61), Porto Alegre (R\$ 626,11) e Rio de Janeiro (R\$ 622,04). Entre as cidades do Norte e Nordeste, a cesta com menor custo foi a de Salvador (R\$ 457,56). A pesquisa foi realizada em 17 capitais. A média simples destes dados representa **R\$ 553,15**.

Por sua vez, a linha de pobreza calculada pelo Banco Mundial⁴⁴, tem como métrica 5,50 dólares por dia por pessoa para países de renda média alta como o Brasil, o que equivaleria a R\$ 434,00 mensais por pessoa, na conversão utilizando a taxa de câmbio de paridade do poder de compra em julho de 2019. Atualizando-se monetariamente esse valor até abril de 2021, obtém-se os seguintes valores: **R\$ 474,00** (IPCA-IBGE), **R\$ 478,00** (INPC-IBGE) e **R\$ 604,00** (IGP-M - FGV). Tais valores são aproximados aos estimados pelo DIEESE acima referidos.

Considerando estas duas referências distintas, elaboradas por reconhecidas organizações, uma nacional (DIEESE) e outra internacional (Banco Mundial), estima-se que o valor médio mensal necessário para garantir a alimentação adequada a uma pessoa seria

⁴³ Nota à Imprensa publicada em 07 de maio de 2021

⁴⁴ Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/pt/latinamerica/novos-numeros-mostram-porque-e-crucial-protoger-os-mais-pobres-na-crise-do-covid-19>, acesso em 7 de junho de 2021

aproximadamente $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo nacional – R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).

Pelo critério do Banco Mundial, por sua vez, seria adequada uma renda básica no patamar de R\$ 480,00 (quatrocentos e oitenta reais) mensais por pessoa.

III. Custo Orçamentário Anual

Partindo dos pressupostos acima, de renda básica ideal nos valores de R\$ 480,00 ou R\$ 550,00, os custos podem ser estimados a partir de cada possibilidade de público alvo (renda mensal de até R\$ 178,00, até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo ou até $\frac{1}{2}$ salário mínimo):

As hipóteses podem ser sintetizadas nas seguintes tabelas:

1. Cenário com renda básica mensal de R\$ 550,00

Total de pessoas beneficiadas	Custo orçamentário anual
48,9 milhões de pessoas (renda per capita familiar de até R\$ 178,00)	322,7 bilhões
58 milhões de pessoas (renda per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo)	382 bilhões
66.466.736 pessoas (renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo)	438,6 bilhões

2. Cenário com renda básica mensal de R\$ 480,00

Total de pessoas beneficiadas	Custo orçamentário anual
48,9 milhões de pessoas (renda per capita familiar de até R\$ 178,00)	281 bilhões
58 milhões de pessoas (renda per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo)	334 bilhões
66.466.736 pessoas (renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo)	382,8 bilhões

IV. Viabilidade Financeira

Sabendo-se o custo total do programa, passa a ser possível a análise da sua viabilidade dentro do orçamento nacional. A viabilidade financeira/orçamentária das propostas será analisada sob 4 (quatro) perspectivas:

- a) considerando o orçamento total da União e todas as suas receitas;
- b) considerando apenas as receitas correntes e receitas de capital, excluindo-se a receita advinda do refinanciamento da dívida pública federal;
- c) considerando a possibilidade de aumento da arrecadação tributária;
- d) considerando a observância da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Emenda do Teto dos Gastos) e o remanejamento de outras despesas públicas.

a) Orçamento Geral da União

No último dia 22/04/2021, foi sancionada a Lei Federal nº 14.144/2021, a qual estima a receita da União para o exercício financeiro de 2021 no montante de **R\$ 4.325.425.491.973,00** (quatro trilhões, trezentos e vinte e cinco bilhões, quatrocentos e vinte e cinco milhões, quatro e noventa e um mil, novecentos e três reais) e fixa a despesa em igual valor.

Com uma **receita anual de 4,3 trilhões**, seria imperioso destinar uma parcela para garantir a implantação da renda básica em valor adequado em favor da camada mais necessitada da população. Esta deveria ser a primeira prioridade das despesas que devem compor o orçamento da União.

Levando-se em conta os custos anuais antes referidos – R\$ 281 bilhões, R\$ 322,7 bilhões, R\$ 382 bilhões e R\$ 438 bilhões – tais montas representam respectivamente 6,49%, 7,46%, 8,85% e 10,14% do Orçamento da União. Com estes percentuais, garantir-se-ia no país o direito mais fundamental dos seres humanos: o direito à alimentação.

Em breve exame do quadro de **despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social** estimadas no Anexo II da referida Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021, verifica-se no Subtotal (E) uma previsão de **despesa total** com os órgãos estatais no valor de **R\$ 1.899.528.183.671**.

Importante avaliar também qual seria o montante de recursos financeiros necessários a honrar com o pagamento da dívida pública federal no ano de 2021. Segundo o Plano Anual de Financiamento, publicado em 27/01/2021 pela Secretaria do Tesouro Nacional, informa que os vencimentos da dívida pública federal (interna e externa) somam **R\$ 1,46 trilhões** ao longo de todo o ano de 2021.

Tendo-se por base estes números oficiais, a despesa total do Estado Brasileiro para o ano de 2021 – R\$ 1,89 trilhões com a máquina pública e R\$ 1,46 trilhões com a dívida pública federal – é de **R\$ 3,35 trilhões de reais**.

Do ponto de vista puramente matemático, verifica-se um **espaço orçamentário de R\$ 956 bilhões**. Parte deste valor poderia ser destinado ao custeio da renda básica de cidadania aos mais pobres. Todos os cenários descritos ficam bem abaixo dos recursos financeiros disponíveis ao governo federal.

O mesmo documento referido anteriormente – Plano Anual de Financiamento – informa que no final de dezembro de 2020, o governo federal possuía disponibilidades de caixa no valor de **R\$ 881,3 bilhões**, denominada reserva de liquidez e que este montante já era o suficiente para honrar todos os vencimentos previstos para o primeiro semestre de 2021. Diante destas informações resta claro que há recursos financeiros disponíveis para custear o direito fundamental à alimentação dos mais pobres.

Os tributos não são a única fonte de receita da União. A participação como acionista de empresas, o recebimento de pagamentos dos seus devedores oriundos de operações de crédito, lucros do Banco Central e do BNDES, *royalties* da exploração de recursos naturais e a emissão de títulos públicos federais constituem-se outras relevantes fontes de receitas que não podem ser ignoradas ou destinadas exclusivamente para amortização da dívida pública e pagamento de juros.

A dívida pública em si não deve ser necessariamente considerada um problema: todos os países desenvolvidos possuem uma alta dívida pública em relação aos seus PIBs. A dívida pública de um país nada mais é do que a poupança privada das pessoas sendo remunerada ao longo do tempo. Ao invés destes recursos financeiros ficarem simplesmente parados em contas bancárias e sem qualquer utilidade presente, podem ser utilizados em benefício da sociedade de determinado país. Os governos federais utilizam estes recursos financeiros mediante uma remuneração. Portanto, a dívida pública pode ser eterna, não há necessidade de quitá-la, pagá-la integralmente, porque sempre haverá pessoas dispostas a depositar seus recursos financeiros em investimentos com baixíssimo risco e garantia de remuneração. O mais importante é ter garantido recursos para honrar com o vencimento dos títulos públicos emitidos ao longo dos anos.

Em vista disto, a atenção da sociedade deve estar voltada para que a dívida seja majoritariamente emitida em moeda nacional, a fim de evitar oscilações no câmbio; taxas de juros anuais em patamares baixo e o perfil da dívida seja bem distribuído ao longo do tempo, evitando que grande volume de pagamentos tenha que ser feito no curto prazo (12 meses).

Atualmente a dívida pública federal está em torno de R\$ 5,08 trilhões de reais⁴⁵ e apresentou redução de março de 2021 para abril de 2021. A taxa Selic está em 3,5% ao ano, conforme definida no último dia 05/05/2021 pelo Copom do Banco Central.

Em cálculo matemático simplificado, verifica-se que a taxa de juros referida representaria um custo anual para o governo federal de R\$ 177,8 bilhões. Ainda que a taxa de juros anual seja o dobro – 7% ao ano – o custo ao ano seria de R\$ 355,6 bilhões. Tais valores equivalem a 4,11% ou 8,22% do total de despesas da União.

As despesas totais com a máquina pública federal (Subtotal E) do Anexo II da Lei 14.144/2021 representam 43,91% do quadro total de despesas.

Ao levar-se em conta um cenário com a taxa de juros atual (3,5% ao ano) e a hipótese do programa de renda básica mais enxuto (R\$ 281 bilhões anuais). A soma total das

⁴⁵ Segundo o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal do mês de abril de 2021 publicado no site <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd/2021/4>, acessado em 7/6/2021

despesas representaria **54,51%** do quadro total de despesas da União, restando 45,49% do orçamento para rolagem da dívida pública federal.

Por sua vez, na hipótese de uma taxa de juros mais alta (7% ao ano) e o custo com um programa de renda básica mais abrangente (R\$ 438 bilhões anuais). A soma total das despesas representaria 62,27% do Orçamento Geral da União, sobrando 37,73% para a rolagem da dívida pública federal.

b) Receitas Correntes e de Capital

Se forem consideradas apenas as receitas correntes e as receitas de capital estimadas, sem o refinanciamento da dívida pública federal, o valor estimado das receitas é de R\$ 2,5 trilhões, conforme o Anexo I (Quadro de Receitas da União) da Lei 14.144/2021.

Subtraindo deste montante as despesas totais com a máquina pública representada no Subtotal (E) do Anexo II (Quadro de Despesas) da referida lei – R\$ 1,89 trilhões, bem como o custo anual dos juros referidos anteriormente (R\$ 177,8 bilhões), considerando a taxa de juros atual de 3,5% ao ano, **obtem-se um saldo positivo de 500 bilhões de reais**. Este saldo seria suficiente para custear o pagamento da renda básica em todas as hipóteses orçamentárias aduzidas neste estudo. E ainda sobraria saldo para amortizar o principal da dívida, diminuindo a dívida pública federal no longo prazo e obviamente ensejando a progressiva redução do pagamento anual dos juros.

Nesta toada, se considerarmos o mesmo montante de despesas acima referido e um custo anual com juros de R\$ 355,6 bilhões anuais, por conta da elevação da taxa de juros ao patamar de 7% ao ano, **obtem-se um saldo positivo de 322,35 bilhões de reais**. Estes recursos financeiros seriam suficientes para custear o pagamento de renda básica mensal no patamar aproximado de R\$ 550,00 ao público abrangido pela decisão do Supremo Tribunal Federal, pessoas com renda per capita familiar até R\$ 178,00 mensais.

Nesta hipótese sequer seria necessário valer-se do refinanciamento da dívida pública federal para o custeio da política pública de renda básica.

Reconhece-se que as receitas de capital oscilam, mas a forma de resolver isto seria fazer caixa nos anos em que haja superação da meta esperada, a fim de cobrir eventuais déficits nos anos em que não seja atingido o patamar estimado.

Nos últimos anos, tais espécies de receitas têm representado um percentual bastante relevante nas receitas totais da União. Veja abaixo o quadro de receitas de capital obtidas nos últimos 10 (dez) anos:

Exercício Fiscal	Receitas Realizadas
2020	R\$ 1,61 trilhão
2019	R\$ 895 bilhões
2018	R\$ 837 bilhões
2017	R\$ 620 bilhões
2016	R\$ 688 bilhões
2015	R\$ 561 bilhões
2014	R\$ 393 bilhões
2013	R\$ 219 bilhões
2012	R\$ 420 bilhões
2011	R\$ 184 bilhões

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentário, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>

c) Possibilidades de aumento da arrecadação tributária

Segundo estudo da Receita Federal⁴⁶, a perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária (tecnicamente denominado gastos tributários) do

⁴⁶ Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2018 Série 2016 a 2021, publicado em março de 2021 pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal

governo federal no ano de 2018 representaram **R\$ 310,5 bilhões de reais** e a projeção para o ano de 2021 é de que sejam **R\$ 351 bilhões em renúncias**.

Tal montante de recursos seria suficiente para custear a implantação da renda básica de cidadania aos mais pobres.

A Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser bem observada tanto do ponto de vista da despesa como da receita. O artigo 14 da referida lei estabelece que a renúncia de receita não pode afetar as metas de resultados fiscais e deve estar acompanhada de medidas de compensação através do aumento de receita proveniente de outras fontes tributárias.

Não é justo, nem razoável, o governo federal abrir mão de receitas importantes e, posteriormente, alegar impossibilidade financeira para cumprir com suas obrigações estatais.

A recente Emenda Constitucional nº 109/2021 estabelece no seu artigo 4º, §1º a redução das renúncias fiscais para que no prazo de até 8 (oito) anos não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto. Considerando-se o produto interno bruto atual (R\$ 7,4 trilhões), o limite de renúncias fiscais seria R\$ 148 bilhões, o que já representaria um incremento de receitas tributárias federais da ordem de R\$ 203 bilhões na projeção para o ano de 2021.

Outro aspecto a ser considerado é que o Brasil tributa pouco patrimônio e renda em comparação com os países da OCDE. Como exemplo, o Brasil não tributa a propriedade de aeronaves e embarcações. O país tem uma enorme área rural, mas a arrecadação advinda do ITR é insignificante e representa 0,1% da arrecadação tributária federal. O valor médio do ITR arrecadado foi de R\$ 236,00 variando entre R\$ 29,60 (pequenas propriedades) a R\$ 2.151,60 (grandes propriedades). No que tange à tributação sobre a renda, isenta de tributação lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, conforme artigo 10 da Lei 9.249/95. Isto faz com que milionários e bilionários sejam isentos de tributação sobre a sua renda.

Segundo o documento “Tributar os Super-ricos para reconstruir o país”⁴⁷, **é possível incrementar a arrecadação tributária em R\$ 292 bilhões tributando apenas os 0,3% mais ricos**. Somente modificações no imposto de renda pessoa física, através de um tratamento

⁴⁷ Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>, acesso em 7/6/2021.

isonômico na tributação das rendas e a maior progressividade do imposto, estima-se uma arrecadação de R\$ 158 bilhões ao ano.

O aumento da atividade econômica em virtude das transferências de renda viabiliza o aumento da arrecadação e o crescimento do PIB. Segundo pesquisadores do IPEA⁴⁸, cada R\$ 1,00 gasto no programa Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto.

d) Emenda Constitucional 95/2016 (Teto dos Gastos) e o remanejamento de outras despesas públicas

Está demonstrado que os obstáculos não são financeiros ou econômicos, mas sim políticos e jurídicos. Como exemplo, podemos citar a Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal, popularmente conhecida como Emenda do Teto dos Gastos, a qual impede o crescimento das despesas primárias em patamar superior à variação do IPCA no ano.

No ano de 2020 a despesa primária total foi de R\$ 1,402 trilhões. O limite para o ano de 2021 é de R\$ 1,485 trilhões⁴⁹. Deste montante, tendo-se por base a execução orçamentária do ano de 2019⁵⁰, estima-se a possibilidade de remanejar R\$ 164,20 bilhões de despesas discricionárias, além de aglutinar os R\$ 34 bilhões destinados ao programa bolsa família, bem como os R\$ 56 bilhões destinados ao abono salarial e seguro-desemprego.

A soma dos recursos orçamentários acima referidos representa **R\$ 254 bilhões de reais**. Tal monta permitiria o pagamento de uma renda básica mensal no valor de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais) a **38,4 milhões de pessoas** ou uma renda básica mensal no valor de R\$ 480,00 (quatrocentos e oitenta reais) a **44 milhões de pessoas**.

Ainda haveria a possibilidade de avaliar-se detalhadamente eventuais outras despesas obrigatórias com controle de fluxo que poderiam ser remanejadas (ou não) para o custeio da renda básica. No ano de 2019, representaram R\$ 142,83 bilhões (importante fazer a ressalva de que a despesa com o programa bolsa família integra este montante das despesas obrigatórias com controle de fluxo).

⁴⁸ Disponível em:

https://www.org.br/wp-content/uploads/2016/12/efeitos_macroeconomicos_do_bf_ipea.pdf, acesso em 7/6/2021.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/apuracao-da-despesa-do-governo-central>, acesso em 7/6/2021.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/despesa-de-pessoal-e-encargos-sociais-da-uniao>, acesso em 7/6/2021.

A título ilustrativo, é importante registrar que, de forma indireta, o governo federal vem garantido uma renda básica em favor de dependentes e contribuintes de imposto de renda pessoa física. Note-se que é possível deduzir da base de cálculo do imposto de renda o valor anual de R\$ 2.275,08 por cada dependente, o que equivale a um valor mensal de R\$ 189,59 por dependente. Além disto, é possível também deduzir R\$ 3.561,50 por ano para gastos com educação de cada um dos dependentes e do contribuinte principal, o que equivale a R\$ 296,79 mensais por pessoa. Quanto às despesas de saúde não há qualquer limite para dedução. A soma destas deduções garante indiretamente uma renda básica mensal a cada um dos integrantes de famílias de classe média e classe alta em valor bem superior aos patamares sugeridos na presente análise⁵¹.

Diante de todos estes dados públicos apresentados, resta plenamente demonstrada a viabilidade financeira de pagamento de uma renda básica de cidadania em favor da camada mais necessitada da população brasileira.

3.c – Métodos de seleção e cadastro de beneficiários de programas assistenciais: dificuldades e soluções propostas

A par dos aspectos orçamentários acima abordados, há também desafios nos mecanismos de implementação de um benefício de maior alcance. Isto porque, partindo-se da premissa de que uma primeira etapa da renda básica de cidadania seria implementada tão somente em favor do público mais necessitado, situado nas linhas de pobreza e extrema pobreza, tornar-se-ia necessária a averiguação, por parte do Poder Público, do atendimento às condicionantes econômicas para ingresso no programa.

Atualmente, o Cadastro Único – CadÚnico é amplamente utilizado como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda para fins, dentre outros, de servir como porta de entrada para programas sociais do Governo Federal, incluindo-se o PBF (art. 2º, Decreto n. 6.135/2007). A gestão do CadÚnico compete ao Ministério da Cidadania e a sua execução é descentralizada e de responsabilidade compartilhada entre as demais esferas federativas – Estadual, Municipal e Distrital -,

⁵¹ O assunto é tratado com alguma riqueza extra de detalhes e cálculos no artigo de pesquisadores do IPEA: PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado).

compreendendo a colheita, pelos equipamentos de assistência social locais, notadamente os Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, de dados sobre a pessoa, a unidade familiar, a identificação e caracterização do domicílio, a escolaridade, a participação no mercado de trabalho e o rendimento.

Outro meio utilizado mais recentemente, como forma de acesso ao auxílio emergencial, foi a plataforma digital. No entanto, em que pese a evolução dos meios digitais e a sua desejável utilização como forma de implementação de políticas públicas assistenciais – principalmente no contexto da pandemia de Covid-19, em que não se mostra/mostrava indicada a aglomeração de pessoas nos postos dos CRAS para realização e atualização de seus cadastros –, há que se ter cautela, pois a referida modalidade, a partir da experiência tida com o auxílio emergencial, se mostrou notoriamente insuficiente.

O processamento e cruzamento de dados para fins de análise da elegibilidade para o auxílio emergencial incluíram três grupos: microempreendedores individuais, contribuintes individuais e trabalhadores informais sem cadastro no CadÚnico (Grupo 1), beneficiários do Programa Bolsa Família (Grupo 2) e inscritos no CadÚnico e não beneficiários do PBF (Grupo 3). Para aquele grupo, era necessário requerer, via aplicativo, a concessão do auxílio emergencial, ao passo que para estes o processamento ocorreu de maneira automática, a partir dos dados do CadÚnico.

Dentro desse contexto, o êxito obtido pelo processamento de dados no âmbito do programa do auxílio emergencial decorreu, em grande parte, do prévio cadastro de milhares de famílias no CadÚnico, tendo em vista que, dos três grandes grupos de beneficiários, dois tiveram seu processamento realizado a partir dos dados do CadÚnico (Grupos 2 e 3), o que corresponde a aproximadamente 29,7 milhões dos beneficiários do auxílio emergencial 2020, de um total de 50 milhões de beneficiários até abril de 2020⁵², e de 15,2 milhões de contemplados com o auxílio emergencial 2021, de um total de 39,1 milhões de beneficiários até maio de 2021⁵³.

⁵² BARTHOLO, Letícia; PAIVA, Andrea Barreto de; NATALINO, Marco; LICIO, Elaine Cristina; PINHEIRO, Mariana Brito. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: Mudanças e desafios de implementação (nota técnica n. 72)**. Brasil: IPEA, 2020.

⁵³ Disponível em: <https://portal3.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-2021-mais-de-77-milhoes-de-pessoas-alcancadas>. Acesso em 25/05/2021

É necessário ter especial atenção aos grupos mais vulnerabilizados e excluídos digitalmente, que dificilmente terão acesso a instrumentos digitais ou conseguirão manuseá-los com facilidade, mormente se levarmos em consideração que, no Brasil, segundo dados da PNAD-Contínua 2012-2019, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais é de 6,6% - o equivalente a cerca de 11 milhões de pessoas que não sabem ler e escrever -, e que, entre as pessoas com 25 anos ou mais de idade, apenas 48,8% concluíram a educação básica obrigatória, ou seja, cursaram, no mínimo, o ensino médio⁵⁴.

Não é errado, portanto, concluir que grande parte do público presente no Grupo 2 (beneficiários do PBF) se enquadra nesse contexto de maior vulnerabilidade e exclusão digital, já que esta está intimamente relacionada à renda familiar⁵⁵, de sorte que os impactos dessa exclusão somente não foram maiores pois, para este grupo, conforme acima apontado, não foi necessário efetuar o requerimento na plataforma digital, tendo o processamento sido efetuado de forma automática a partir dos dados do CadÚnico.

Outra dificuldade existente na adoção exclusiva de uma plataforma digital como forma única de acesso ao benefício corresponde à própria segurança dos dados repassados pelos pretensos beneficiários. Em um comparativo com o Censo Demográfico, em que, mesmo sendo realizado por agentes treinados e supervisionados, há erros na captação dos dados, os pesquisadores do IPEA apontam que o preenchimento de todos os dados constantes no CadÚnico pelo próprio cidadão acarretará na redução da qualidade dos dados socioeconômicos que compõem a sua base e repasse de dados equivocados ou até mesmo falsos⁵⁶.

Em arremate às dificuldades relacionadas à forma de processamento utilizada pelo Governo Federal para a implementação do auxílio emergencial, há que se destacar a necessidade de descentralização da execução da política assistencial. O art. 204, *caput* e inciso I, da Constituição Federal, dispõe como diretriz da assistência social a descentralização político-administrativa das ações socioassistenciais, cabendo à esfera federal a coordenação e edição de normas gerais e, às demais esferas – estadual, distrital e municipal –, a execução dos respectivos

⁵⁴ Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em 25/05/2021.

⁵⁵ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27515-pnad-continua-tic-2018-internet-chega-a-79-1-dos-domicilios-do-pais>. Acesso em 25/05/2021.

⁵⁶ PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado).

programas. Essa diretriz é reforçada, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, pelos art. 5º, inciso I, e 12-A, da Lei n. 8.742/93, a saber:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

[...]

Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.

A implementação do auxílio emergencial partiu de uma premissa de execução centralizada da política socioassistencial, na qual o processamento e cruzamento dos dados para análise da elegibilidade, realizados a partir dos requerimentos efetuados via plataforma digital ou dos cadastros no CadÚnico, foram executados de maneira automatizada pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, tendo por base diretrizes e balizas estabelecidas pelo Ministério da Cidadania (arts. 4º e 6º, Decreto n. 10.316/2020). O cruzamento dos dados foi efetuado em relação a diversas bases de dados de órgãos federais e estaduais, a exemplo do CNIS, da Receita Federal, SISOBI, SIAPE, Imposto de Renda, E-Social, dentre outras.

Como consequência dessa forma de execução da política do auxílio emergencial, diversas famílias que tiveram o auxílio emergencial negado ou suspenso – em razão de erro no processamento ou de informações equivocadas contidas nas bases de dados tomadas como referência para o processamento do seu caso – não tiveram meios de apresentar recurso

qualificado ao indeferimento do benefício, com a apresentação de documento que contrapusesse o motivo identificado como óbice ao pagamento do auxílio emergencial, ou sanar a irregularidade que deu causa à negativa/suspensão indevida.

As únicas alternativas que restaram aos cidadãos e às cidadãs foram a apresentação de contestação via plataforma digital – e, portanto, sujeita ao mesmo processamento de dados – e a judicialização da questão, o que representou um aumento significativo da judicialização da temática atinente à assistência social, demonstrada, de maneira ilustrativa, pela instauração de mais de 140 mil procedimentos de assistência jurídica gratuita envolvendo o auxílio emergencial no âmbito da Defensoria Pública da União⁵⁷. Certamente, a mesma problemática não existiria – ou, ao menos, ocorreria em proporção muito menor – se fosse possibilitada aos CRAS ou outros equipamentos de assistência social, que possuem a devida ramificação por todo país e expertise no atendimento de públicos vulneráveis, a atuação na política socioassistencial do auxílio emergencial, com o recebimento de documentos que demonstrassem o equívoco do processamento de dados efetuado a partir do meio digital e possibilitassem o desbloqueio do benefício.

Além disso, há uma problemática subjacente na centralização da política socioassistencial, mas de enorme importância, destacada pelos pesquisadores do IPEA em seu estudo⁵⁸, relacionada ao atendimento prestado pelas equipes de assistência social no âmbito do SUAS. Como o cadastro no CadÚnico perpassa pelo atendimento nos CRAS ou equipamento de assistência social equivalente, é possível às equipes multidisciplinares destes espaços efetuar atividades de educação em direitos e encaminhamentos a redes de proteção de públicos em situação de maior vulnerabilidade, a exemplo da população em situação de rua, comunidades quilombolas, dentre outros, servindo o CadÚnico, nas palavras dos pesquisadores, como “grandes chamarizes” dessas pessoas aos CRAS. Assim, afastar a população vulnerável do atendimento prestado nos equipamentos de assistenciais representa, por vias transversas, prejuízo ao acesso às redes de proteção especializadas em prol de grupos hipervulneráveis.

Diante desse contexto, torna-se evidente que a forma mais adequada para a implementação de uma renda básica cidadã perpassa pela utilização do CadÚnico, com a

⁵⁷ Disponível em: <https://www.dpu.def.br/dados-auxilio-emergencial>. Acesso em 25/05/2021.

⁵⁸ PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado).

execução da política de maneira descentralizada, tal como ocorre atualmente com o PBF, ainda que complementada pela disponibilização de plataformas digitais para a atualização ou captura inicial de dados, mormente diante do cenário ainda persistente da pandemia de Covid-19. Contudo, mesmo partindo-se dessa premissa, há desafios a serem superados.

De acordo com os dados mais atualizados do Ministério da Cidadania⁵⁹, até março de 2021, o CadÚnico contava com 29,5 milhões de famílias inscritas, sendo que, destas, 33% (trinta e três por cento) estavam com o cadastro desatualizado, ou seja, sem atualização/confirmação das informações há mais de dois anos (art. 7º, Decreto n. 6.135/2007). Logo, além da necessidade de aumento das famílias a serem cadastradas, em razão da ampliação do público alvo na etapa inicial da renda básica de cidadania, há a necessidade de se trabalhar na atualização dos cadastros já efetuados e constantes no CadÚnico.

Além disso, há a problemática atinente aos/às cidadãos/ãs invisibilizados/as, submetidos a situação de extrema vulnerabilidade e que sequer possuem o reconhecimento oficial do Estado de que existem, dado à ausência de registro de identificação civil e inscrição de CPF. É necessária, quanto a estes casos, uma busca ativa por parte das equipes de assistência social, sob pena de se frustrar, em grande medida, o combate à pobreza e extrema pobreza, já que estas pessoas tidas por “invisíveis” são aquelas que certamente estão inseridas nas linhas da extrema miséria. Esse, inclusive, foi um ponto de extrema preocupação no voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no MI n. 7.300, *in verbis*:

Os acontecimentos que se sucederam no ano passado, mais notadamente no início da liberação do benefício assistencial pago, emergencialmente, aos mais necessitados durante a atual pandemia (SarsCoV-2) fizeram-nos refletir sobre o que denominei atenção aos “invisíveis”, quais sejam, os nossos concidadãos que viviam sem qualquer reconhecimento oficial do Estado: desprovidos de registro de identificação civil; inscrição em CPF (cadastro de pessoa física); conta bancária; ou qualquer forma estatal de comprovação de sua existência como cidadãos.

Assistimos, atônitos, a diversas dificuldades operacionais de pagamento do auxílio emergencial em razão da inexistência de registro ou comprovação em cadastros estatais de milhares de pessoas, que conviviam em grandes centros e passavam como invisíveis para o Estado (Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/gilmar-mendes-choraao-comentar-sobre-os-invisiveis-no-auxilio-emergencial/>. Acesso em 31.3.2021).

⁵⁹ Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em 25/05/2021.

Cheguei a afirmar que, “ Quando vemos a dificuldade do governo de encontrar esses chamados ‘invisíveis’, que sequer estavam nos cadastros governamentais, isso nos enche de vergonha. É realmente uma chaga que precisamos banir ”. Segundo a Veja, “(...) o presidente da Caixa Econômica Federal, Pedro Guimarães, disse que o número de pessoas fora dos cadastros do governo federal é de 42 milhões e pode chegar aos 50 milhões ” (Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/50-milhoes-deinvisiveis-enchem-gilmar-mendes-de-vergonha/>. Acesso em 31.3.2021).

Destarte, como destacado pelos pesquisadores do IPEA, se mostram fundamentais a aplicação e ampliação de mecanismos já existentes na dinâmica do CadÚnico, seja para a manutenção e expansão dos meios remotos de inclusão e atualização cadastral das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, como ocorreu com a plataforma digital no programa do auxílio emergencial e com a Portaria GM/MCid n. 368, de 29 de abril de 2020, que previu a possibilidade de cadastramento remoto⁶⁰, seja para estimular uma atuação dos municípios e Estados de maneira coordenada na captação e atualização dos dados do CadÚnico, bem como na busca ativa de públicos hipervulneráveis e potenciais beneficiários da renda básica, mediante transferência de recursos e organização de cronogramas, a exemplo do que ocorre com a remuneração mediante Índice de Gestão Descentralizada, indicador que associa a fórmula de repasse financeiro ao monitoramento e incentivo a boas práticas de gestão (Lei n. 12.435/2011)⁶¹.

Por fim, em relação à sistemática de pagamento, tem-se por adequada a utilização dos meios atualmente empregados, aproveitando-se sistemáticas já existentes, tanto no pagamento das parcelas do PBF, por meio das contas contábeis e cartão social (art. 2º, § 12, Lei n. 10.836/04), como por meio da conta poupança social digital utilizada no pagamento do auxílio emergencial, com abertura automática pela instituição financeira, de titularidade do/a beneficiário/a (art. 11, II, Decreto n. 10.316/20).

⁶⁰ BARTHOLO, Letícia; PAIVA, Andrea Barreto de; NATALINO, Marco; LICIO, Elaine Cristina; PINHEIRO, Mariana Brito. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: Mudanças e desafios de implementação (nota técnica n. 72)**. Brasil: IPEA, 2020.

⁶¹ PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado).

3.d O desenvolvimento econômico na Constituição Federal e a sua relação com a renda básica

I. O desenvolvimento econômico na Constituição Federal de 1988

O desenvolvimento do Brasil é citado desde logo no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 como “valor supremo (...) de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Garantir o desenvolvimento nacional é, também, um dos objetivos fundamentais da República Federal do Brasil, nos termos do art. 3º, II, da CF88.

Os trechos destacados no parágrafo anterior exemplificam o estado social (*welfare state*) instituído pela constituinte de 87-88 para reger os rumos e futuros do país. Norberto Bobbio analisa a passagem do estado liberal para o estado social como a alteração da própria função do Estado: antes, “protetora-repressiva” e, agora, “sempre mais promocional”⁶². Prossegue que “para que uma sociedade permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva”⁶³.

Assim, em consonância com uma alteração global pós-guerra da noção de função do Estado, o Brasil comprometeu-se a um constitucionalismo de caráter compromissório e dirigente, “que deve pautar-se por políticas públicas distributivistas”⁶⁴. Desse modo, buscar o desenvolvimento econômico passou a ser objetivo de Estado a ser perseguido pelo poder público em todas as esferas.

Esse desenvolvimento, porém, não é um fim em si mesmo, mas sim um caminho para “servir aos interesses da coletividade”, conforme previsão expressa do art. 192 da Constituição, que rege o sistema financeiro nacional. Ao dispor sobre a ordem econômica, título VII, a Constituição determina que tal ordem “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. O que se observa, então, é que a busca pelo

⁶² BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad: Marco Aurélio Nogueira, 15ª, Rio de Janeiro/São Paulo, ed. Paz e Terra, 2018, p. 177.

⁶³ Idem, p. 178.

⁶⁴ STRECK, L. L.; OLIVEIRA, M. A. C.; NUNES, D. Comentários à Constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. G. et. al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

desenvolvimento tem por fim uma obrigação prestacional, qual seja, garantir o bem coletivo e a existência digna das pessoas em território brasileiro.

Nesse contexto, a renda básica aparece como ferramenta necessária e útil ao cumprimento do objetivo constitucional de existência digna e desenvolvimento social aliado ao econômico. Todavia, resta a dúvida quanto ao momento de sua implementação, ou seja: a renda básica há de ser instituída ao final de um processo de desenvolvimento econômico ou é obrigação imposta desde logo?

Sem prejuízo das respostas jurídicas à questão, não se olvida que a sua implementação não se resolve no campo das ideias, mas sim na concretude das propostas. O que este tópico pretende demonstrar é que a instituição de uma renda básica não pode ser vista apenas como o produto final de um desenvolvimento econômico, entregue à sociedade quando o país finalmente apresentar um nível de avanço financeiro capaz de fazê-lo, mas, sim, deve ser vista como um meio para o desenvolvimento econômico.

Em outros termos, a renda básica às pessoas mais carentes não é apenas um resultado do crescimento econômico, mas também um modo de alcançá-lo.

II. A renda básica como propulsor do desenvolvimento econômico

A criação e manutenção de uma renda mínima estatal que garanta as necessidades básicas da população mais vulnerável, conforme exposto nos tópicos anteriores, pode ser defendida a partir de prismas diversos.

Humanitariamente, a renda básica pode significar um avanço civilizatório sem precedentes, erradicando ou diminuindo consideravelmente a extrema pobreza. Juridicamente, seria o cumprimento de obrigação imposta a si mesmo pelo estado brasileiro, que se obrigou, tanto pela constituição quanto pela legislação interna e externa, a suprir as necessidades básicas da população mais carente. Financeiramente, percebe-se que há viabilidade orçamentária, o que significa que a renda básica não é mera utopia nem se encontra em um plano infactível. Por fim, internacionalmente, exemplos e experiências demonstram a possibilidade e os benefícios sociais que podem ser alcançados a partir de tais medidas. Para além disso tudo, experiências recentes têm demonstrado que a instituição da renda básica pode resultar, também, em avanços econômicos para o país.

A desigualdade econômica como realidade brasileira é premissa bem estabelecida e já tratada em tópicos anteriores. Segundo dados do Relatório do Desenvolvimento Humano de 2019, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁶⁵, no Brasil, em 2015, os 10% mais ricos auferiram pouco mais de 40% do rendimento total em 2015, podendo chegar a até 55%, a depender da estimativa que se utiliza. Nos termos do mesmo relatório, a desigualdade no Brasil é “extremamente elevada”, em níveis semelhantes às da África Subsaariana e ao Oriente Médio, o que posiciona o país no segundo mais desigual do mundo, atrás apenas do Catar⁶⁶.

Ocorre que tamanha desigualdade, sem desconsiderar os potenciais efeitos maléficos nas políticas sociais, criminais e outros possíveis reflexos negativos, é, igualmente, prejudicial à macroeconomia.

Exemplo pode ser percebido a partir da crise mundial gerada pela pandemia do novo coronavírus no ano de 2020. O Monitor Fiscal do FMI, de 20 de outubro de 2020⁶⁷, avaliou que o estímulo ao consumo criado por transferência de dinheiro às pessoas mais afetadas pela crise do novo coronavírus gerou um efeito positivo na economia dos países que adotaram tais medidas.

No âmbito interno, como mecanismo de combate aos efeitos sociais e econômicos da crise, o Brasil concedeu o auxílio-emergencial, criado pela 13.982/2021 e prorrogado, posteriormente, pelas Medidas Provisórias 1000/2020 e 1039/2021. A análise do auxílio-emergencial traz lições valiosas sobre transferências de renda e políticas distributivas.

Em 2020, o programa de auxílio às famílias de baixa renda prejudicadas pela pandemia apresentou dimensões gigantescas. Para Vinícius Botelho, representa, com distância,

⁶⁵ Disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf acessado em 25/5/21

⁶⁶ No banco de dados do Banco Mundial, disponível em https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1967&view=chart, o Brasil, com índice Gini atualizado em 2019, aparece na 9ª colocação dos países mais desiguais do mundo, porém, é importante pontuar nenhum dos países listados a frente do Brasil não tem atualizações tão recentes. São os seguintes: África do Sul (2014), Namíbia (2015), Suriname (1999), Zâmbia (2015), São Tomé e Príncipe (2017), República Centro Africana (2008), Suazilândia (2016) e Moçambique (2014).

⁶⁷ IFM Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>, acessado em 26/5/2021.

o “maior programa de transferência de renda que já existiu no Brasil”⁶⁸. A forma de sua realização (transferência monetária quase direta, pela conta digital Caixa-tem), a sua amplitude (aproximadamente 66,2 milhões de pessoas)⁶⁹ e a robustez de seus valores, tanto individuais (nível de benefícios 5,5 vezes maior que o Programa Bolsa-Família)⁷⁰ são uma conquista sem precedentes, mas que servem de boa base para análise dos reflexos econômicos que podem ser esperados a partir de uma medida ousada de transferência de renda.

Em análise específica sobre o efeito do auxílio-emergencial na economia brasileira, pela Nota Técnica nº 7, o MADE - Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, da USP, conclui que o benefício “foi responsável por evitar que nossa economia caísse entre 8,4% e 14,8% do ano passado”⁷¹.

O pesquisador da FGV Daniel Duque, por sua vez, em análise sobre os efeitos do auxílio-emergencial, produziu o seguinte gráfico⁷²:

Tabela 5: Renda Domiciliar per Capita e Pobreza na PNADC e PNAD Covid-19

	Renda Domiciliar Per Capita Média (efetiva)	Pobreza	Pobreza Extrema
PNADC 2019.I	1457,92	25,6%	8,0%
PNAD Covid-mai/20	1191,57	23,9%	4,2%
PNAD Covid-jun/20	1227,27	21,7%	3,3%

O gráfico aponta a drástica redução dos índices de pobreza e pobreza extrema durante a pandemia, em que pese a renda domiciliar média do Brasil tenha diminuído. Em

⁶⁸Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mensurando-o-desafio-da-politica-social-apos-o-fim-do-auxilio-emergencial>, acesso em 26/5/2021

⁶⁹ Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/08/03/beneficiarios-do-auxilio-emergencial-chegam-a-662-milhoes.ghtml>, acesso em 26/5/2021

⁷⁰ PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado), p. 2.

⁷¹ Nota Técnica nº 7: **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020**, disponível em https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE007_site.pdf, acesso em 26/5/2021.

⁷² DUQUE, Daniel. Uma avaliação do auxílio emergencial: parte 1. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>, acesso em 26/5/2021.

conclusão, o pesquisador ressalta que o “benefício impediu uma forte queda do rendimento dos 40% mais pobres do país”.

O que as medidas tomadas em meio à pandemia demonstram é o potencial e a capacidade de estímulo da economia a partir da criação e manutenção de um programa de transferência de renda às famílias pobres, o que gera o efeito mencionado pelo FMI de aumento no consumo.

Esse aumento de consumo a partir de transferências focalizadas foi objeto de avaliação da Nota Técnica nº 8 do MADE - Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, da USP, que explica que transferências não condicionais, como é o caso de uma renda básica aos mais pobres, tem potencial para gerar um “efeito multiplicador”⁷³ que pode ser benéfico à economia. Em apertada síntese, cada real transferido aos pobres a partir de medidas de tributação progressiva gera um efeito multiplicador na economia justamente porque é consumido quase que imediatamente, ou seja, não gera poupança ou aumento de capital.

A proporção entre consumo e renda é chamada de “propensão marginal a consumir” e os dados indicam que, quanto maior a renda, menor a propensão marginal, na medida em que o dinheiro extra se transforma em poupança e capital, não em consumo. De modo inversamente proporcional, porém, quanto menor a renda familiar, maior a propensão ao consumo, haja vista a necessidade de suprir as carências básicas.

A Nota Técnica do MADE calcula que “enquanto uma transferência de R\$1,00 de renda adicional para os 10% mais pobres resultaria, em média, em uma alocação média de R\$0,87 em consumo, para o 1% mais rico esse valor seria de apenas R\$0,24, sendo a maior parte convertida em poupança”. Acrescenta, ainda, que “uma transferência feita do topo para a base da pirâmide é capaz de elevar o nível de consumo agregado e, por consequência, o produto da economia, em um contexto de capacidade produtiva ociosa”. O Centro de Pesquisa MADE calcula também que, durante a política redistributiva do auxílio-emergencial, por exemplo, cada R\$ 100,00 aplicados na política social se converteram em “R\$ 140,00 de renda agregada após o efeito multiplicador”.

⁷³ Nota de política econômica nº 8. **Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres**, disponível em <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE008_site.pdf>, acessado em 26 mai 2021

Quanto aos efeitos em índices sociais que poderiam ser alcançados com a instituição de uma renda básica, as simulações do trabalho de pesquisadores do IPEA, também amplamente mencionado ao longo desta Nota Técnica, apontam para um potencial de redução de até 16% no índice Gini durante o auxílio-emergencial, recuando de 0,541 para 0,455⁷⁴⁷⁵.

O estudo dos pesquisadores do IPEA apresenta três propostas distintas para a instituição da renda básica, com potencial, a depender do modelo e do orçamento, para diminuição do índice Gini para algo próximo a 0,500, representando quase 8% de queda, e redução da pobreza para algo próximo à erradicação técnica (abaixo de 3%)⁷⁶.

Quanto aos riscos econômicos de tais medidas, Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght, no estudo *Basic Income: a radical proposal for a free society and a sane economy*, publicado pela editora da universidade de Harvard, EUA, determinam que a renda básica financiada pela redistribuição de poder de compra não gera um aumento de pressão inflacionária⁷⁷

Acrescente-se a tudo isso, também, os gastos com assistência social, saúde pública e outras medidas que podem ser reduzidas com a erradicação técnica da pobreza, sem contar os incalculáveis efeitos sociais positivos que podem advir da diminuição da desigualdade.

Dessa maneira, percebe-se o potencial de uma renda básica não apenas como produto final de uma economia desenvolvida, mas também como meio para desenvolvimento econômico. Sobretudo, o estabelecimento de uma renda básica atende aos objetivos constitucionais da República do Brasil e aos princípios de ordem econômica instituídos pela constituição.

⁷⁴PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado), p. 21

⁷⁵ Essa alteração, no já citado ranking do Banco Mundial, o Brasil poderia deixar de ser o 9º país mais desigual do mundo para ocupar a 27ª posição.

⁷⁶ PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasil: Ipea, 2021 (ainda não publicado), p. 31 e 32

⁷⁷ PARIIS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick, *Basic Income: a radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017 p. 134

3.e Experiências internacionais de renda básica e assistência social

A ideia de uma renda básica universal está intrinsecamente vinculada à existência de um Estado de bem-estar social e se destaca por ser um importante instrumento para a correção de desigualdades, luta contra a pobreza e a exclusão social⁷⁸.

Por conta disso, partindo da premissa de que estamos sob a égide de uma Constituição Social e Democrática, analisaremos a questão da renda básica universal em países partidários dessa política. Isso porque a experiência internacional constitui importante fonte de estudo que permite melhor conhecer e compreender não apenas esse direito vigente em outros países, mas também, pela importância do direito comparado⁷⁹, servir como referência para sua implementação Brasil.

É importante deixar claro que a maioria dos países europeus que desenvolveram programas de renda mínima trazem, além das prestações pecuniárias, serviços e iniciativas de inserção social e profissional⁸⁰, os quais não serão objeto de análise.

Nesse contexto, vale deixar claro que será utilizada a expressão renda básica de cidadania em seu sentido estrito, ou seja, destinada às famílias em situação de pobreza, já que é frequente a distinção doutrinária entre renda básica universal/incondicional e renda mínima garantida⁸¹. Esta, em geral, se caracteriza por ser um programa em que há complementação, se houver, de renda, de modo que as famílias pobres possam atingir um limite mínimo mensal de renda. Assim, a renda básica de cidadania configura importante programa de eliminação de pobreza extrema em virtude da transferência de renda para esse grupo mais vulnerável da sociedade.

78 FERNANDEZ, Maria Victoria Forns I. *La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del Bienestar en transformación*. Revista de Investigaciones Constitucionales ISSN 2359-5639 DOI: 10.5380/rinc.v7i1.73866. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rinc/v7n1/2359-5639-rinc-07-01-0011.pdf>> Acesso em 18/05/2021.

79 BLAGOJEVIC, Borislav T. Droit comparé- méthode ou science. *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, v. 5, n. 4, p. 649-657. 1953.

80 Guilherme, R. C., & Reis, C. N. dos. (2016). **Renda Mínima de Inserção no Contexto Europeu: a política europeia de inclusão ativa** / Minimum Income of Insertion in the European Context: the european active inclusion. Textos & Contextos (Porto Alegre), 15(2), 308 - 321. Disponível em < <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2016.2.24984>> Acesso em 17/05/2021.

⁸¹ É possível, assim, definir ao menos três espécies de transferências: a) focalizadas, isto é, voltadas a um grupo específico da população, via de regra os mais pobres; b) universal, pago indistintamente e sem contrapartida ou critério financeiro de qualquer espécie e c) híbrido, combinando ambos os fatores.)

Dito isso, importante apresentar iniciativas de outros países adeptos da social democracia que, por meio de suas legislações, efetivam essa transferência de renda à população mais vulnerável.

De início, cabe registrar que a Comunidade Europeia, em 1988, tornou pública a RESOLUÇÃO sobre o combate à pobreza no âmbito comunitário⁸² e “solicitou à Comissão que incentive a instituição, em todos os Estados-membros, de um rendimento familiar mínimo garantido, como factor de inserção social dos cidadãos mais pobres”.

Ocorre que, antes disso, por influência das discussões acerca desse tema desde 1975⁸³, alguns países da comunidade introduziram o rendimento mínimo garantido (RMG), como Luxemburgo, no ano de 1986, o qual foi substituído no ano de 2019 pelo Rendimento de Inclusão Social⁸⁴ (REVIS). Em apertada síntese, consiste na previsão de ajuda financeira destinada a garantir a subsistência básica de pessoas que não têm renda ou cujos rendimentos não atingem determinado limite⁸⁵.

A França, logo após Luxemburgo, implementou a denominada *Revenu minimum d'insertion* (RMI), criada em 1988 por Jean Michel Belorgey, durante o Governo de Michel Rocard. Em 2009, a RMI foi substituída pela *Revenu de Solidarité Active* (RSA). Pode-se dizer

82 Doc. A-171/88. JO nº C 262/197. Item 9. Combate à pobreza. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeia. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=pt>> Acesso em 24/05/2021.

83 JO nº L 199 DE 30.07.1975 - **Programa de projectos e estudos-piloto para o combate à pobreza. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeia.** Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=pt>> Acesso em 24/05/2021.

84 Disponível em <<https://guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/activite-professionnelle/mesures-insertion-professionnelle/revenu-inclusion-sociale-revis.html>> Acesso em 24/05/2021.

85 REGRAS GERAIS - Para se qualificar para a REVIS, o candidato deve: Legalmente residente em Luxemburgo; Possua direito de residência; Estar registrado no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (RNPP); para realmente residir no local onde sua residência habitual é estabelecida. Também deve: Ter pelo menos 25 anos ; ter recursos por conta própria ou com sua comunidade doméstica que não excedam os limites estabelecidos por lei ; procurar trabalho, estar e permanecer registrado como candidato a emprego na Agência de Desenvolvimento do Emprego (ADEM); estar preparado para esgotar todas as possibilidades no Luxemburgo ou no exterior para melhorar sua situação (pergunte se eles têm direito a benefícios de desemprego, uma pensão, etc.). Regras especiais para ue, EEE e membros da família Um cidadão da UE ou da EEE ou um membro de sua família, independentemente da nacionalidade, não tem direito à REVIS durante os primeiros 3 meses de sua estadia no Luxemburgo, ou durante o período em que ele está procurando um emprego se ele veio para Luxemburgo por esta razão. Tradução livre. Disponível em <<https://guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/activite-professionnelle/mesures-insertion-professionnelle/revenu-inclusion-sociale-revis.html>> Acesso em 24/05/2021.

que se trata de um auxílio financeiro para pessoas de modo a garantir uma renda mínima mensal para subsistência básica.

Importa consignar que o Conselho das Comunidades Europeias, em 24.06.1992, por meio da Recomendação 92/441/CCE⁸⁶, recomendou aos Estados membros “atribuir às pessoas cujos recursos, apreciados ao nível do indivíduo ou do agregado familiar, sejam inferiores aos montantes assim fixados, adaptados ou complementados, um apoio financeiro diferencial que lhes permita dispor desses montantes”.

Portugal, por sua vez, no ano de 1996⁸⁷ criou o regime de Rendimento Mínimo Garantido, atualmente conhecido por Rendimento Social de Inserção – RSI), indo ao encontro da mencionada recomendação. Segundo PORTELA⁸⁸, essa legislação decorre da imposição Constitucional - artigo 63^{o89}, que garante a todos os portugueses o direito à Segurança Social⁹⁰.

Por outro lado, no âmbito da América Latina⁹¹, pode-se dizer que inexistiu um programa único⁹² de transferência de renda capaz de atender ao conceito de renda básica de cidadania. O que existe são diversos programas de transferência de renda que, por serem

⁸⁶Disponível em <<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/9953c2cf-a4f8-4d31-aeed-6bf88a5407f3>> Acesso em 24/05/2021.

⁸⁷ Lei 19/96. Disponível em <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/306009/details/maximized>> Acesso em 19.05.2021

⁸⁸ PORTELA, Irene. **O direito fundamental ao rendimento social de inserção (re)interpretado pelos orçamentos do Estado português. Publicado em Direito, Estado e Sociedade. Nº 52 jan/jun 2018.** Disponível em <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1056>> Acesso em 20.05.2021.

⁸⁹ Disponível em <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em 19.05.2021

⁹⁰ Um quadro contendo outros exemplos da zona do euro pode ser encontrada na seguinte obra: GUILHERME, Rosilaine Coradini e DOS REIS, Carlos Nelson. **Renda Mínima de Inserção no Contexto Europeu: a política europeia de inclusão ativa.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 15, n. 2, p. 308 - 321, ago./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/24984>>. Acesso em 19/05/2021

⁹¹ Programas de transferência de renda no Equador - Disponível em <<https://ingresociudadano.com.ar/wp-content/uploads/2021/05/Nota-tecnica-1-Hablemos-sobre-la-renta-basica-universal.pdf>> Acesso em 25.05.2021. Os impactos da Covid 19 na Seguridad Social. Renda básica Universal. Universidade de la República Uruguay. <<https://rentabasica.edu.uy/noticias/2020/el-impacto-del-covid-19-en-la-seguridad-social-renta-basica-universal/>> Acesso em 26/05/2021

⁹² Segundo economista argentino Rubén Lo Vuolo, investigador do Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, o melhor seria reformar os sistemas mais amplos de transferência de renda, como o do Uruguai e, nos demais países, suprimir programas e transformá-los em um único de renda básica. No que tange aos países da América Central, que não possuem programas de transferência de renda, o economista indica a necessidade de criação. Disponível em <<https://www.dw.com/es/renta-b%C3%A1sica-universal-para-am%C3%A9rica-latina/a-55207523>> Acesso em 20/05/2021

insuficientes para garantir a subsistência básica da pessoa beneficiária, não podem ser reconhecidos como sendo uma renda básica de cidadania.

De toda sorte, o reconhecimento da necessidade de sua implementação no âmbito da América Latina ocorre nos mais diversos foros⁹³, reafirmando a necessidade da criação de uma renda básica de cidadania no Brasil, haja vista nossa acentuada desigualdade social, onde a necessidade de se estabelecer tal política afigura-se verdadeiro fator de efetivação do princípio da dignidade humana.

4. CONCLUSÕES

A presente nota técnica foi subdividida em dois eixos principais. O primeiro, discute a obrigação jurídica de se prover uma renda básica de cidadania à população em situação de vulnerabilidade e, o segundo, debate a viabilidade fática dessa proposta e seus contornos principais.

Quanto ao primeiro eixo, em sede de conclusão, percebe-se que o fundamento da república brasileira, de garantir a dignidade da pessoa humana, e os objetivos do Brasil, de se construir uma sociedade livre justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades e promover o bem de todos, estão intrinsecamente ligados à instituição de uma renda básica de cidadania, ao menos à parcela mais vulnerabilizada da população.

A instituição dessa renda é, assim, uma obrigação que o Brasil, como nação, impôs a si mesmo. Essa obrigação tem raiz na Constituição Federal, em tratados internacionais e também na legislação interna. O parlamento brasileiro, representante do povo, manifestou o

⁹³ Nesse sentido, confira-se: <http://www.ciu.com.uy/downloads/Programa_Renta_B%C3%A1sica.pdf>
<<https://www.ehu.eus/es/web/lan-harreman-gizarte-langintza-fakultatea/-/2-seminario-online-renta-basica-1>>
<<https://www.t13.cl/noticia/nacional/renta-basica-universal-detalles-proyecto-03-05-2021>>
<<https://www.bing.com/videos/search?q=seminario+renta+basica&docid=608054304203561945&mid=CE7388A07CCF64B74A9CCE7388A07CCF64B74A9C&view=detail&FORM=VIRE>>
<<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40652-seminario-internacional-renta-basica-distribucion-la-riqueza-memorias-seminario>> <<https://www.ull.es/portal/agenda/evento/seminario-cesco-27-renta-basica-renta-universal-y-renta-de-emergencia-hacia-donde-vamos/>> <<https://ideas.repec.org/b/ecr/col013/40652.html>>
Acesso em 27/05/2021

desejo político e social de se instituir uma renda cidadã, vinculando o poder público a tal obrigação com a aprovação da Lei 10.835/2004.

A obrigatoriedade de estabelecer a assistência social nestes termos foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção 7.300. Em decisão histórica, a Corte determinou ao Presidente da República que regulamente e implemente o benefício de renda básica de cidadania em prol da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Ainda, tanto pela natureza da decisão quanto pela natureza do próprio direito, a reserva do possível não pode ser utilizada como escusa à obrigação de se prover a renda básica. O direito às condições materiais para suprir as necessidades básicas se enquadra dentro do mínimo existencial e deve ser priorizado sobre outros gastos públicos.

A despeito da obrigatoriedade definida pelo STF, porém, não foram traçadas diretrizes para a referida regulamentação. Essa questão, aberta ao debate, foi discutida no segundo eixo desta nota técnica.

Sobre a efetividade da proposta, conclui-se que a instituição de uma renda básica depende, primeiramente, de uma decisão política e técnica acerca de seus potenciais beneficiários e a forma de selecioná-los. Diferentes métodos e propostas foram discutidos e apresentados nos itens **3.a** e **3.c**, em um estudo que é diretamente dependente da viabilidade orçamentária discutida no item **3.b**.

Comprovada a existência de orçamento para um programa mais robusto de transferência de renda do que os atualmente existentes, o item **3.d** concluiu que podem ser esperados benefícios macroeconômicos à população geral a partir da redução da pobreza e das desigualdades, em um processo que deve fomentar o desenvolvimento nacional.

Por fim, o **item 3.e** trouxe experiências internacionais que podem servir de exemplo para demonstrar a factibilidade da instituição de uma renda básica.

Ainda que a pobreza e a desigualdade extremas do Brasil se mostrem abstratamente como um fato jurídico, na prática, são razão concreta e real de sofrimento e exclusão social.

O dever imposto ao poder público de promover uma renda básica tem um potencial transformador gigantesco, capaz de redefinir os rumos futuros da sociedade brasileira. A discussão, assim, não pode se afastar da técnica – seja jurídica ou orçamentária -, mas também não pode, em hipótese alguma, ignorar que o resultado prático daquilo que for decidido sobre o cumprimento da decisão do STF no MI 7.300 e na regulamentação da Lei 10.835/2004, ao final, representará, para milhões de pessoas, a diferença entre a fome e a saciedade, a dignidade e a indignidade, a vida e a morte.



COMITÊ DPU

RENDA BÁSICA CIDADÃ

O Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã (RBC) foi instituído pela Portaria GABDPGF n. 395/2021 com o objetivo de planejar, promover e coordenar a atuação estratégica da DPU para a implementação da renda básica de cidadania por meio de ações perante as instituições e os poderes constituídos, buscando canal permanente de diálogo e contribuições recíprocas com a sociedade civil.