

Renda básica de cidadania: possíveis estratégias para uma implementação no Brasil

Basic citizenship income: possible strategies for implementation in Brazil

  **Matheus Silveira de Souza**¹

  **Fernando de Brito Alves**²

Resumo: O presente artigo aborda a política pública da Renda Básica de Cidadania (RBC), instituída pela Lei 10.835/04, que estabelece o direito de todo cidadão a receber, individualmente e de forma incondicional, um benefício pecuniário do Estado. Dessa forma, o trabalho analisa, em um primeiro momento, a política pública pela perspectiva fim-meio, buscando identificar o problema que a RBC procura solucionar. Partindo da concepção de liberdade de Amartya Sen, afirma-se que ampliação da liberdade econômica a partir da concessão de uma renda básica refletiria diretamente no alargamento de diversas outras liberdades dos cidadãos. Por fim, levando em consideração a ineficácia da atual política pública mesmo diante da existência de uma lei que a regulamenta há mais de 15 anos, apontamos caminhos e estratégias para a implementação da RBC no Brasil. O método usado para alcançar os objetivos foi a revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Renda Básica de Cidadania; Políticas Públicas; Implementação; Direito e políticas públicas

¹ Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). E-mail: mathmss94@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6754-9386> ID Lattes: 1967841099775744

² Professor de Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Doutor em Direito pela ITE-BAURU Mestre em Direito pela UENP. Estágio pós-doutoral em Direito pela Universidade de Coimbra E-mail: fernandobrito@uenp.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8917-4717> ID Lattes: 1975997868167667

Abstract: This article deals with the public policy of Basic Income of Citizenship (BIC), instituted by Law 10.835 / 04, which consists of the right of every citizen to receive, individually and unconditionally, a pecuniary benefit from the State. In this sense, the paper discusses, in a first moment, the origins of the minimum income in economic thought. Subsequently, the public policy is analyzed by the medium-end perspective, seeking to identify the problem that the BIC seeks to solve. Starting from Amartya Sen's conception of freedom, it is stated that extending economic freedom from the granting of a basic income would directly reflect the extension of several other citizens' freedoms. Finally, taking into account the inefficacy of the current public policy even in the presence of a law that regulates it for more than 15 years, we have identified ways and strategies for the implementation of BIC in Brazil.

Keywords: Basic Income of Citizenship; Public policy; Implementation; Law and public policy

Data de submissão do artigo: Março de 2019

Data de aceite do artigo: Setembro de 2020

Introdução

A Renda Básica de Cidadania (RBC) pode ser definida como o direito de todo cidadão receber, individualmente e de forma incondicional, um benefício monetário do Estado. A criação de uma renda mínima já foi experimentada em diversos lugares do mundo, como Reino Unido, Alasca, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, entre outros. No Brasil, a RBC foi regulamentada pela Lei 10.835/04, conferindo a todo cidadão o direito a uma renda mínima. Embora essa lei tenha sido criada apenas na última década, a ideia sobre a implementação de uma renda mínima remonta discussões e debates do século XVI. Nesse sentido, já em 1516, na obra *Utopia*, de Thomas More, encontra-se a primeira proposta de criação de uma renda mínima. Nessa obra, ao discutir a ineficiência das penas de morte, o autor defende a implementação a todos os cidadãos de algum meio de subsistência, com o objetivo de evitar que pessoas se transformem em ladrões e depois em cadáveres (SUPLICY: 2006).

Atualmente, diversos países mantêm em funcionamento o programa da Renda Básica Universal, com variações quanto ao desenho institucional e os valores pagos. Em 2016, a Suíça implementou a renda básica universal, a partir de um referendo popular, concedendo de 625 (em torno de 2.350 reais) francos a 2.500 francos suíços (cerca de 9.000 reais) aos habitantes do país. Em outros países, como Finlândia, Holanda e Canadá, a renda básica está sendo implementada gradualmente nos últimos 2 anos, ainda que com diferentes abrangências e desenhos institucionais.

Em relação à primeira experiência fática sobre o assunto, podemos apontar a Lei de Assistências aos Pobres, criada em 1601, na Inglaterra. Essa lei ordenava que toda paróquia da Igreja Católica deveria dar provimentos aos pobres de sua região. Vale destacar que, embora essa antiga lei britânica tenha várias diferenças com a concepção atual da Renda Básica, podemos apontá-la como uma das primeiras experiências de concretização dessa política. A res-

peito da lei criada em 2004 no Brasil, é necessário destacar, desde logo, o perceptível incômodo de que uma lei que está em vigor há mais de 15 anos no país ainda não tenha sido efetivada, fato esse que será tratado com mais detalhes posteriormente.

Tendo definido como objeto de pesquisa do presente artigo a Renda Básica de Cidadania, o trabalho buscará abordar, brevemente, as origens do pensamento econômico dessa política. Em um segundo momento, analisará a Renda Básica pela perspectiva fim-meio, almejando responder qual o problema social que essa política pública busca solucionar ou amenizar. Posteriormente, levando em consideração a ineficácia da atual política mesmo diante da existência de uma lei que a regulamenta, buscaremos apontar caminhos e estratégias para a implementação da Renda Básica de Cidadania no Brasil. A metodologia utilizada para alcançar os objetivos da pesquisa foi a revisão bibliográfica.

1 - Renda básica de cidadania: uma solução para qual problema?

Uma das abordagens possíveis para melhor compreensão de qualquer política pública é olhá-la pela perspectiva fim-meio, ou seja, a política pública aparece sempre como um meio que visa a atingir um determinado fim. Em outras palavras, a concretização de uma *policy* consiste, entre outras coisas, em apresentar à população uma solução para determinado problema. Nesse sentido, é possível perguntar: qual o problema que a renda básica almeja solucionar?

Ainda que a resposta para essa pergunta não seja encontrada facilmente, tendo em vista os diversos âmbitos sociais que a renda básica pode interferir, é relevante fazer algumas considerações sobre a questão. Preliminarmente, pode-se apontar que a renda básica busca combater um dos efeitos colaterais do capitalismo, qual seja, a pobreza como condição material de milhões de pes-

soas. Nesse sentido, garantir o pagamento de uma renda básica a todo e qualquer cidadão teria como objetivo garantir as condições mínimas de existência dos indivíduos.

Dessa forma, a afirmação de que a Lei de Assistência aos Pobres foi uma das primeiras experiências da renda mínima parece corroborar a afirmação feita acima. A própria lei 10.835/04, que institui no Brasil a Renda Básica de Cidadania, estabelece em seu §1º, art. 1º, que a política será alcançada em etapas, priorizando as camadas mais necessitadas da população. Deve-se citar, ainda, que Eduardo Suplicy, em recente artigo publicado na Folha de São Paulo, denominado *Governo Temer contraria objetivo constitucional*, aborda o Programa Bolsa Família, programa que idealmente deveria ser uma das etapas de implementação do RBC. Nesse artigo, Suplicy afirma que os cortes orçamentários do Bolsa Família realizados por Temer afrontariam os objetivos fundamentais da República descritos no art. 3, inciso III, da Constituição, quais sejam, erradicar a pobreza e a marginalização e diminuir as desigualdades sociais e regionais.

Pode-se argumentar, contra a afirmação de que a RBC busca solucionar o problema da pobreza, que essa política pública institui o pagamento de uma renda não só aos pobres, mas também aos ricos. Todavia, como réplica a tal argumento, aponta-se que a estratégia de instituir uma renda incondicional, que também tenha os ricos como beneficiários, seria uma forma de diminuir o estigma dos usuários do programa, como também cortar os gastos decorrentes do funcionamento da burocracia estatal, conforme apontado por um dos grandes nomes que estuda o tema, Philippe Van Parijs (VAN PARIJS: 2000).

Dada a argumentação acima desenvolvida, pode-se visualizar a Renda Básica de Cidadania com maior clareza, tendo em vista o desvelamento de suas motivações e objetivos. Nesse sentido, aponta-se que a RBC é uma política pública que consiste na distribuição periódica de uma renda mínima a todo e qualquer cidadão, residente no país há um determinado período de tempo, e tem como objetivo principal garantir uma quantia financeira que pos-

sibilite aos indivíduos a satisfação de suas necessidades básicas, bem como a concretização de seu mínimo existencial. Dessa forma, aponta-se que o fim almejado seria a eliminação da pobreza e o meio utilizado para atingir tal objetivo seria a implementação da Renda Básica de Cidadania.

Sobre a atual discussão, vale sublinhar as críticas de Lindblom (1979) sobre a escolha de fins e meios. Idealmente, o administrador escolheria os meios levando em conta o fim que quer alcançar, sendo que esse último é escolhido de maneira independente e isolada. Entretanto, Lindblom assinala que a escolha de fins e meios não é feita de forma separada, mas sim conjunta. Isto porque, quando o tomador de decisões escolhe o fim que quer atingir com a política, ele já está, simultaneamente, escolhendo os meios que irá utilizar, sendo que sua recíproca é verdadeira. Dessa forma, para Lindblom, as escolhas entre fins e meios não acontecem de forma separada, pois o fins e meios de uma política estão sempre entrelaçados. A crítica do autor referido, inserida nesta discussão, não invalida os pontos anteriormente assinalados, de modo que a exposição de suas ideias é relevante, tão somente para conferir uma ampliação sobre as diferentes concepções existentes sobre a tomada de decisão.

Relevante destacar que a RBC não propõe mudanças estruturais no sistema econômico, visando a atingir as causas que geram a pobreza, mas, sim, mantém a lógica estruturante do capitalismo, buscando amenizar um de seus efeitos colaterais – a pobreza – por meio de uma política distributiva. Para refletir sobre essa questão, ressalta-se as relevantes contribuições desenvolvidas por um dos precursores do neoinstitucionalismo (LOWI:1964) ao categorizar quatro tipos de políticas públicas, conforme se exporá:

- a. *Políticas distributivas*: alocam benefícios para a sociedade (localidades, regiões, grupos sociais), retirando os recursos da coletividade como um todo, ou seja, sem especificar quem necessariamente custeia aquela ação governamental. Possuem como característica a não criação de conflitos entre os grupos sociais.

- b. *Políticas redistributivas*: distribuem benefícios para segmentos particulares da população, mediante recursos provenientes de grupos específicos. Costumam ser conflituosas, por colocarem em oposição interesses da elite e de grupos contra a elite.
- c. *Políticas regulatórias*: estabelecem obrigatoriedades e condições por meio das quais determinadas atividades e comportamentos podem e devem ser realizados. Os custos e benefícios para sua realização podem ser distribuídos equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos. Como exemplo é possível citar a CLT, o Código de Trânsito, entre outros.
- d. *Políticas constitutivas*: aquelas que consolidam as regras do jogo político, uma espécie de produção de regras que dão parâmetros para a produção das próprias regras. Em outras palavras, regras que fazem regras.

Tendo em vista que para a atual discussão ganham maior importância as políticas distributivas e redistributivas, vale ilustrar essas definições por meio de exemplos. Podemos citar a política de transporte realizada na cidade de São Paulo durante a gestão Haddad. A decisão de pintar faixas exclusivas de ônibus em um espaço viário limitado é claramente uma política redistributiva. Isto porque tal política promove uma readequação do espaço viário, aumentando a área de circulação dos ônibus, conseqüentemente beneficiando os seus usuários e retirando o espaço de circulação de carros, fato que gera diminuição da área de tráfego aos condutores de carros e motos. No exemplo apresentado, uma alternativa para enfrentar o problema do transporte, transformando essa política redistributiva em distributiva, seria a expansão das linhas de metrô, tendo em vista que tal medida não iria interferir no espaço viário urbano. Assim, a interferência tão somente no subsolo evitaria ao governante o ônus de diminuir o espaço de transporte de um grupo de indivíduos para concedê-lo a outro grupo.

Desse modo, afirma-se que a Renda Básica de Cidadania é uma política distributiva, pois ao decidir conceder uma mesma quantidade de renda a todos os cidadãos, independentemente da sua condição financeira, acaba por beneficiar a todos e evita o desgaste político de ter que beneficiar um grupo de indivíduos em detrimento de outro.

Retornando à pergunta do início do capítulo, encontramos a resposta de que a RBC se apresenta como uma solução para o problema da pobreza. Nesse sentido, algumas questões saltam aos olhos: se o objetivo da RBC é enfrentar a pobreza, porque distribuir capital para pobres e ricos, mas não apenas para os pobres? Não seria mais viável e estratégico, tendo em vista o objetivo da política pública, usar os recursos que iriam para os ricos para aumentar a renda que seria distribuída para os pobres?

Nessa perspectiva, se torna relevante realizar uma contraposição de ideias e expor os argumentos frequentemente usados para justificar a distribuição de uma renda básica aos pobres e ricos. Conforme apontado por Van Parijs (2000), a distribuição de uma renda universal, e não somente às pessoas desprovidas economicamente, seria viável em virtude de três razões. Primeiro, a universalização do benefício permite a retirada do estigma do programa, de modo que os beneficiários não tenham que se declarar pobres para receber a renda e nem sejam julgados por terceiros pelo recebimento do benefício. Como segundo argumento, aponta-se o relevante fato de que a universalização possibilita o não acionamento da burocracia estatal, pois como todos terão o direito à renda, não será necessária a organização estatal para conferir quem se enquadra ou não como beneficiário do programa. Tal fato resulta, idealmente, em uma importante economia de recursos públicos. Por fim, em um sistema de renda universal, o pagamento não será interrompido com a inserção do indivíduo em um emprego, fato que ocorreria em um programa que condicione o recebimento à situação financeira dos beneficiados.

Entretanto, deve-se destacar que o objetivo do presente capítulo, no que tange a esse debate, não é afirmar qual dos dois

caminhos seria o mais eficaz – estabelecer uma renda básica universal ou uma renda apenas aos pobres –, mas sim apresentar os argumentos frequentemente utilizados pelas duas partes da discussão.

Inserido no debate sobre políticas públicas, é importante considerarmos pesquisas que vêm sendo realizadas sobre esse objeto de estudo na área do Direito, dando surgimento à abordagem direito e políticas públicas, tanto em nível nacional quanto em âmbito internacional (SOUZA; BUCCI: 2019). A utilização dessa abordagem, surgida recentemente, será útil quando “o pesquisador se deparar com uma questão jurídica cuja plena compreensão não possa ser separada dos elementos políticos, político-partidários, eleitorais, orçamentários” (BUCCI; COUTINHO: 2017). Assim, temas que envolvam uma imbricação entre direito e política serão melhor compreendidos a partir da referida abordagem.

As arenas em que a política pública eventualmente será elaborada também afetam intensamente a sua eficácia. Nesse sentido, as palavras de Matheus Silveira de Souza e Maria Paula Dallari Bucci são úteis para o delineamento de estratégias para a implementação da *policy*:

“Assim, a depender da arena que a política pública emane – Legislativo, Executivo ou Judiciário – haverá relevantes diferenças na efetividade da ação governamental, pois os arranjos institucionais dessas arenas servem de mediadores, que restringem ou ampliam a eficácia das políticas públicas” (SOUZA; BUCCI: 2019).

Como se vê, visualizar os pontos de veto das diferentes arenas que permeiam as políticas públicas pode auxiliar na compreensão dos obstáculos presentes em cada arena, ajudando no desenvolvimento de soluções e estratégias mais precisas (SOUZA; BUCCI, 2019). As possíveis estratégias para a implementação da RBC serão desenvolvidas, com mais detalhes, no capítulo 3 deste artigo.

2 - Origem do pensamento econômico da renda básica e as diversas concepções de liberdade

Conforme já apontado, a ideia de instituir uma renda mínima aos cidadãos tem raízes antigas, encontrando eco até mesmo em correntes de pensamento antagônicas. Nesse sentido, é possível apontar diversos intelectuais que, de alguma forma, simpatizaram e defenderam a ideia da renda básica, como Bertrand Russel, Bernard Shaw, Dennis Milner, Pickard, George Cole, James Meade, Thomas Paine, entre outros (SUPLICY: 2006).

Dentre os pensadores apontados, podemos acentuar a contribuição de Thomas Paine, em sua obra *Justiça Agrária* (SUPLICY: 2006), para a divulgação da ideia de uma renda básica. Nessa obra, Paine afirma que todos possuem o direito de participar da riqueza da nação, destacando a necessidade de uma renda mínima incondicional que garantisse as condições mínimas de existência de cada indivíduo. Interessante notar que Paine argumenta que essa renda não é uma forma de caridade, mas sim um direito de cada cidadão. Tal argumento dá bases sólidas para o desenvolvimento da renda de cidadania e contraria o caráter puramente assistencialista encontrado na Lei de Assistência aos Pobres.

Paine também destaca que a limitação do acesso à terra, com a instauração da propriedade privada fundiária, cria limitações a um direito originário dos seres humanos, pois o direito à terra seria uma espécie de herança natural de todos os indivíduos. Dessa forma, Thomas compara a sociedade civilizada com a sociedade dos índios da América do Norte, ressaltando que os indígenas não sofrem da condição de miséria suportada pelos pobres da sociedade instaurada pelo contrato social. A pobreza seria, portanto, criação da própria sociedade organizada. Assim, embora os índios não desfrutassem da ciência, tecnologia e todas outras comodidades da civilização social, não eram submetidos à condição de miséria.

O autor britânico afirma que a melhor forma de realizar o financiamento da política da renda mínima seria através de um imposto sobre herança. Isso porque o imposto seria pago no momento da transferência da herança do falecido para o herdeiro, de modo que o testador e o recebedor pagariam indiretamente o tributo.

Em relação aos economistas do século XX, destaca-se que a instauração da renda mínima foi defendida por James Tobin, que previa a concretização de um imposto de renda negativo como forma de se buscar maior equidade para os negros. Robert Theobald também ergueu essa bandeira, discorrendo sobre um direito constitucional absoluto a uma renda, direito este que permitiria a todo cidadão dos Estados Unidos viver com dignidade. Bertrand Russel, em sentido parecido, afirmava a necessidade de conceder uma renda capaz de suprir as necessidades básicas para todos, independentemente de trabalharem ou não.

Como se vê, embora as propostas tenham várias roupagens, desde uma distribuição de dividendos de toda a riqueza social até a instituição de um imposto de renda negativo, todos compartilham da mesma premissa: o Estado deve garantir os meios materiais necessários para a satisfação das condições mínimas de existência de todo cidadão.

Para introduzir a discussão sobre liberdade, é relevante fazermos algumas considerações sobre as diversas concepções deste termo, conforme apontado pelo vencedor do Nobel de Economia, Amartya Sen (2000). Nesse sentido, o economista indiano assinala duas premissas importantes para uma discussão madura sobre liberdade.

A primeira é que existem diversas concepções de liberdade, tais como liberdade política, econômica, social, etc. Embora essas liberdades estejam interligadas, não se confundem e são diferentes. Nessa linha, Sen aponta como exemplo que os chineses possuem maior liberdade de necessidades básicas, com relação à educação e saúde, que os indianos. Em outro giro, os indianos

possuem maior liberdade política, no que tange à liberdade democrática, liberdade de manifestação, que os chineses. A segunda premissa importante é que não devemos perguntar se há ou não liberdade, pois esta não é medida em números exatos como zero ou um, mas sim se há mais ou menos liberdade em determinado local. Interessante notar, dado os argumentos apresentados, como a limitação de uma liberdade pode refletir, diretamente, em outras.

Um dos exemplos possíveis de serem citados, nessa perspectiva, é a relação de falta de vagas em creches no município de Londrina. Nessa cidade, em que tive a oportunidade de acompanhar o problema de perto ao estagiar na Defensoria Pública do Estado, as mães que não encontravam vagas em creches eram impedidas de irem ao trabalho, pois o fato de não haver um local para deixarem seus filhos, bem como o impedimento do patrão/patroa de levarem os filhos até o emprego, acabava criando tal condição. Como se vê, a diminuição da liberdade de educação acabou refletindo na diminuição da liberdade de trabalho e, conseqüentemente, na restrição da liberdade econômica, tendo em vista que as mães não recebiam por esses dias não trabalhados.

Amartya Sen também destaca a importância das políticas públicas para o desenvolvimento social, pois a partir de políticas de educação, saúde, moradia, entre outras ações governamentais concretizadas pelo Estado, é possível visualizarmos, igualmente, uma ampliação da liberdade dos indivíduos. Para tanto, é necessária a implementação de políticas que tenham como foco o bem-estar dos indivíduos e não apenas preocupações com os interesses do mercado (ZAMBAM; KUJAWA: 2017). Nas palavras de Sen: “Os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo”. (2000; 334)

Após essa breve abordagem sobre o conceito de liberdade, podemos fazer algumas considerações sobre a ampliação do grau de liberdade proveniente da distribuição de uma renda básica aos cidadãos. Em um primeiro momento, vale observarmos essa política pública inserida em uma perspectiva macro, levando em conta

a estrutura social em que essa política está enquadrada. Nesse sentido, em uma sociedade capitalista, o dinheiro ocupa uma posição central, ao constituir a moeda de troca para a aquisição dos diversos bens e serviços, desde produtos luxuosos e de alto valor, até os produtos indispensáveis para a subsistência de um ser humano. Assim, medicamentos, material escolar, transporte público, moradia, lazer, materiais de higiene e vestuário são todos adquiridos mediante a troca do bem ou serviço pelo dinheiro.

Tal afirmação já evidencia que a distribuição de uma renda mínima – determinada quantia pecuniária – para os cidadãos não representará apenas uma expansão da sua liberdade econômica, mas também terá reflexos diretos na ampliação de outras liberdades. Dessa forma, a própria liberdade pela busca de um emprego digno é expandida, tendo em vista que a aquisição de uma renda mínima pode impedir que os indivíduos se submetam a empregos degradantes realizados em condições precárias. Conforme observa Celso Furtado, citado na obra de Suplicy, a implementação de uma renda básica transformaria o próprio conceito de trabalho (SUP LICY: 2006).

Com efeito, o envolvimento de jovens em atividades ilícitas, como roubo e tráfico de drogas, em virtude das condições materiais sub-humanas que vivenciam cotidianamente nas periferias do Brasil também poderiam ser amenizadas com a concretização da RBC. Essa crônica real de uma morte anunciada foi descrita com precisão e clareza por Mano Brown, dos Racionais Mc's: "me digam quem é feliz, quem não se desespera, vendo nascer seu filho no berço da miséria/ Um lugar onde só tinham como atração, o bar e o candomblé pra se tomar a benção/ esse é o palco da história que por mim será contada/ Um homem na estrada".

Assim, conclui-se que a concretização da Renda Básica de Cidadania no Brasil poderia, para além de ampliar a liberdade econômica, refletir na ampliação de diversas outras liberdades, possibilitando que, ao menos em parte, o desenvolvimento econômico do país não sirva apenas para a acumulação de riqueza de uma

minoría, mas sim, resulte no alargamento de diversas concepções de liberdade para toda a população.

3 - Possíveis estratégias de implementação no Brasil

A necessidade de discutirmos estratégias para a concretização da RBC no Brasil, mesmo diante da existência de uma lei em pleno vigor que a regulamenta há mais de 13 anos, faz saltar aos olhos uma afirmação um tanto óbvia, mas que pode parecer estranha para alguns: a existência de uma lei, por si só, não garante o funcionamento e a efetivação de uma política pública. Tal afirmação evidencia a ilusão que é depositarmos no Direito uma condição de autossuficiência, acreditando que as previsões do *dever ser*, a regulamentação de condutas e a prescrição de sanções podem, sozinhas, resolver os problemas que acometem a sociedade civil. Todavia, se uma lei por si só não é capaz de concretizar uma política pública, tampouco uma política pública poderá ser efetivada sem a existência de uma base normativa. Com efeito, é nesse diálogo interdisciplinar com a Ciência Política, e almejando alcançar horizontes para além de uma dimensão exclusivamente jurídica, que se insere o atual capítulo do presente trabalho.

Um dos primeiros pontos que poderiam ser apontados diz respeito à falta de estruturação da referida política na lei, de modo que não é possível visualizar, a partir da leitura da Lei 10.835/2004, o arranjo institucional da política pública, mecanismos de articulação, a especificação de quais ministérios ficariam responsáveis pela concretização da política, a fonte orçamentária que seria utilizada para o financiamento do programa, entre outros aspectos relevantes (BUCCI: 2015).

Dessa forma, ainda que estejamos atentos à armadilha de apropriar-se de uma visão estritamente jurídica, que busque sempre na alteração legislativa a solução para os mais variados problemas de caráter multifatorial, há que se apontar que a falta de

clareza sobre especificidades da política pública acaba dificultando a sua própria implementação.

Em outro sentido, buscando apontar caminhos para além de uma perspectiva jurídica, afirma-se a atual importância da atuação dos grupos de interesse para a concretização de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, a própria personificação da Renda Básica de Cidadania na figura de Eduardo Suplicy acaba dificultando a sua institucionalização e objetivação, o que, conseqüentemente, dificulta a adesão dessa causa por grupos de interesse. Isto porque, enquanto os movimentos de direita não apoiam a renda mínima por considerarem uma medida de caráter assistencialista e flertarem com a ideia de Estado mínimo, os movimentos de esquerda lhe consideram pouco eficaz e um tanto paliativa, tendo em vista que a RBC não altera as estruturas de exploração social, bem como pelo fato dessa medida ter sido defendida por economistas que legitimavam o capitalismo, como Milton Friedman, Hayek e Stigler.

Dessa forma, uma das estratégias possíveis para a concretização da política em debate seria a atuação junto aos grupos de interesse. Levando em conta a ampliação de diversas liberdades a partir da concretização da RBC, conforme já discutido no capítulo 3, a exposição da capacidade, em alguma medida, de diminuição do envolvimento de jovens da periferia com o crime em virtude do recebimento da RBC poderia ser um forte argumento para a adesão ao programa de grupos de interesse ligados à defesa dos direitos humanos. Assim, na hipótese de organizações como Conectas Direitos Humanos, IDDD e Instituto Sou da Paz levantarem a bandeira da renda básica, provavelmente a política ganharia mais força para sua implementação.

Tabela 1 - Tipos de Grupos de Interesse e Densidade Interna – para categorias com pelo menos 20 grupos de interesse

Tipo de Organização	Número de organizações	Número de ligações	Densidade
D - Sindicatos	129	12502	0,757
N - Grupos de direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades	47	1634	0,756
R - Grupos de deficientes ou portadores de doenças	35	202	0,17
E - Agricultura	37	214	0,161
C - Associações profissionais	125	2074	0,134
G - Saúde	20	48	0,126
B - Negócios	321	12730	0,124
K - Interesse Público	147	1626	0,076

FONTE: Pablo Cesário, 2016

Para conferir maior concretude às estratégias esboçadas, vale destacar o trabalho realizado por Pablo Silva Cesário, denominado *Redes de influência no Congresso: como se articulam os principais grupos de interesse* (CESÁRIO: 2016), em que o autor busca responder, por meio da análise de redes, quais são os grupos de interesse mais ativos no Congresso, bem como a maneira pela qual esses grupos articulam-se nas discussões políticas. Nesse sentido, destaca-se a tabela utilizada por Cesário para descrever o número dos diferentes tipos de grupos de pressão.

Sem entrar em detalhes quanto ao número de ligações e a densidade dos grupos, o que é inviável tendo em vista o objetivo do presente trabalho e o espaço que seria necessário para tanto, a tabela é inserida para demonstrar a quantidade de grupos que poderiam ser mobilizados em prol da implementação da Renda Básica de Cidadania.

Assim, afirma-se que, além dos grupos já citados, categorizados como “grupos de direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades”, o convencimento de grupos vinculados à sindicatos seria um caminho válido para fortalecer a implementação da RBC. Dessa forma, a exposição dos benefícios que a instituição da RBC pode trazer aos trabalhadores, tendo em vista a ampliação da liberdade pela busca de emprego, conforme já discutido, seria um ponto forte para o convencimento dos grupos de interesse ligados aos sindicatos.

Vale destacar que, como a lei que institui o programa já foi criada, a *advocacy* deveria ser feito no Poder Executivo e, principalmente, nos ministérios que o compõe. Assim, uma das possíveis estratégias seria a atuação dos grupos de pressão junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Aponta-se que, embora a pesquisa utilizada, de Pablo Cesário, tenha identificado os grupos de interesse no Congresso Nacional, o fato de que os grupos que atuam no Legislativo sejam os mesmos que atuam no Executivo permite a utilização da referida pesquisa para nossa análise.

Outra estratégia de grande importância seria a implementação da renda básica em nível estadual e municipal, a partir de uma coalizão com prefeitos e governadores. Dessa forma, a expansão da política pública em municípios e estados serviria como uma ótima vitrine para demonstrar os benefícios que a implementação do programa traria para a população, de modo que a construção de boas experiências nesses níveis poderia aumentar as chances da sua concretização em nível nacional. Dessa forma, destaca-se que algumas experiências da renda básica em nível municipal já foram experimentadas no Brasil, como na cidade de Santo Antônio do Pinhal (PINTO; OZAKI: 2010).

A implementação nesses níveis possibilitaria que mais indivíduos entrassem em contato com a RBC e pudessem experimentar seus benefícios, caso haja a efetivação de boas experiências. Dessa forma, a base de apoio para a instituição da política pública seria ampliada com a participação de cidadãos que tiveram uma experiência real com a RBC. Nesse ponto, tendo em vista o objetivo da política discutida em combater a pobreza, a RBC poderia ser implementada primeiramente nas cidades brasileiras que possuem o IDH menor, para posteriormente ser implantada nas capitais dos estados.

Em outra margem, deve-se ter em mente que não só a *politic* forma e influencia a *policy*, como também a *policy* estabelece a formatação da *politic* (LOWI: 1964). Assim, é possível utilizar-se dos êxitos do Programa Bolsa Família, considerando-o como uma das

fases da implementação da RBC, para evidenciar a importância da concretização desta. Nesse sentido, os efeitos gerados pelo Bolsa Família, como a diminuição da desigualdade social, o aquecimento da economia e a saída do Brasil do mapa mundial da fome da ONU deveriam ser amplamente divulgados, haja vista que a expansão desse programa, a partir da concretização da RBC, poderia resultar em transformações maiores ainda no país.

Desse modo, tendo em vista que a *policy* afeta e influencia a *politic*, a ampla divulgação dos êxitos do Programa Bolsa Família ajudaria a influenciar o ambiente governamental e despertar a vontade política necessária para a implementação da Renda Básica de Cidadania. Como se vê, não é necessário partir do zero para realizar uma militância em prol da política discutida, mas, ao contrário, torna-se mais vantajoso e estratégico utilizar-se dos claros êxitos conferidos por uma política pública já implantada para o fortalecimento da RBC.

Não se pode olvidar que a divulgação dessa política pública para a população, por meio de debates e seminários que abordassem o tema em universidades, colégios e sindicatos, representaria uma ótima ferramenta para que a própria população aderisse à ideia da renda básica e cobrasse a sua efetivação por parte dos governantes. Todavia, aponta-se que esse processo, de interiorização de ideias por parte das pessoas, é um mecanismo muito mais vagaroso e demorado, o que torna tal estratégia não tão eficiente se considerada a necessidade da efetivação da renda básica em um curto prazo.

Para aplicação de outra estratégia possível, destaca-se alguns apontamentos feitos por True, D. Jones e Baumgartner (2007) na obra *Punctuated Equilibrium Theory*, que aborda as condições materiais que tornam possível mudanças mais substanciais nas políticas públicas e a sua entrada na agenda macropolítica. Dentre as condições ressaltadas, podemos apontar a cobertura da imprensa sobre o assunto, a proporção de cidadãos dizendo que o problema enfrentado pela política pública é um dos maiores no país e a realização de audiências públicas no Congresso. Dessa forma, uma

das estratégias importantes seria colocar o tema na agenda da imprensa, como também apresentar para a população a perspectiva de que a pobreza é um dos maiores problemas enfrentados no Brasil, de modo que a renda básica apareceria como uma solução para esse problema. Tais estratégias, ainda que não sejam de fácil aplicação, ajudariam intensamente a colocação dessa política pública na agenda macropolítica.

Outro caminho a ser trilhado para inserir a RBC na pauta de discussão da sociedade civil seria a formulação de ações judiciais no Supremo Tribunal Federal. Assim, ressalta-se que o objetivo principal dessas ações não seria a obtenção de um provimento pelo STF, tendo em vista a problemática que envolve a concretização de políticas públicas pelo judiciário, mas sim a mobilização da sociedade civil em torno do tema. Dessa forma, o próprio enfrentamento da questão pelo STF atrairia a atenção da mídia e, conseqüentemente, colocaria a população em contato com a discussão.

Em relação às estratégias de implementação de caráter orçamentário algumas considerações podem ser feitas. Uma primeira aproximação diz respeito às técnicas que possam, eventualmente, reconciliar o orçamento público com as políticas públicas e, mais especificamente, com a política pública de Renda Básica de Cidadania. Alguns caminhos são apontados por Valle no sentido de utilizar-se de técnicas de indução – e não de coerção – como instrumento capaz de reconciliar o planejamento e o orçamento da Administração Pública em relação às políticas públicas (VALLE: 2018).

Em outro sentido, para abordar a fonte de financiamento da RBC, torna-se necessário observar o sistema tributário no Brasil, tendo em vista que este é uma das grandes fontes de perpetuação da desigualdade no país. Os tributos são pouco progressivos e taxa-se, principalmente, o consumo em detrimento da renda e da propriedade. Quando a renda e a propriedade são taxadas, não o são de maneira progressiva, o que garantiria alguma isonomia ao sistema tributário e ajudaria na redução da desigualdade. Em momentos de crise econômica, apenas algumas alternativas são

colocadas em discussão como solução para o problema. Assim, discute-se sobre a criação da CPMF, o aumento de tributos sobre combustível, a flexibilização de leis trabalhistas e outras saídas. Entretanto, o que não é saudável ao debate democrático é a ausência de discussões que abordem outras soluções, tais quais o aumento da alíquota do ITCMD para maior taxaço de heranças, a criação do imposto sobre grandes fortunas (IGF), a taxaço de lucros e dividendos de Pessoa Jurídica, entre outras possibilidades. Para dimensionar esse sistema regressivo, pode-se apontar que do total da carga tributária brasileira, 3,54% de tributos incidem sobre a renda, 24,14% sobre a propriedade e 68,20% sobre o consumo (GASSEN et al: 2013).

Sobre os tributos citados, aponta-se que o IGF é o único imposto previsto na Constituição de 1988 e que ainda não foi regulamentado. O ITCMD estabelece uma alíquota máxima de 8% sobre as heranças no Brasil, enquanto em países como Estados Unidos a herança é taxada em até 40% e na Alemanha o limite chega a 50%.

Com base nessas informações, afirma-se que uma política pública de renda básica que parta de um sistema tributário regressivo, como é o caso do Brasil, em que o *consumo* (tributação indireta) é taxado mais que a *renda* e a *propriedade*, e os pobres, proporcionalmente, pagam mais tributos que os ricos, poderia resultar em uma política pública de redistribuição falha. Dessa forma, o pagamento de uma renda mínima universal alocada independentemente da fonte tributária poderia acabar significando o deslocamento de parte da renda dos pobres para os ricos. Ainda, as pessoas não estariam necessariamente recebendo um complemento de renda, mas, sim, obtendo o retorno de parte dos tributos pagos ao Estado.

Inserido nessa discussão aponta-se que o sistema de fonte orçamentária implantado no Alasca seria uma boa alternativa para o custeio da política em discussão. No Alasca essa renda é financiada pelos royalties derivados da exploração do petróleo, formando o *Alaska Permanent Fund* (APF). Parte desses recursos são revertidos

à população por meio de dividendos, denominado *Permanent Fund Dividend* (GOLDSMITH: 2010).

Assim, o caminho adotado pelo Alasca é uma boa opção por partir de um orçamento do Estado que não está diretamente vinculado à tributação, consistindo em espécie de fonte de recursos “extras”. A adoção dessa medida resolveria, em boa parte, as fragilidades apontadas acima no que tange ao sistema tributário brasileiro. Dessa forma, o financiamento da RBC no Brasil a partir dos royalties derivados da exploração do petróleo permitiria a concretização de uma política pública de distribuição de renda mais eficaz e isonômica.

Conclusão

Conforme se apontou no decorrer do artigo, a apropriação das reflexões de Amartya Sen nos permite concluir que a garantia de uma renda básica universal aos cidadãos do Brasil garantiria não apenas uma expansão da liberdade econômica, mas, também, a ampliação de outras liberdades, como, por exemplo, a liberdade de emprego. Assim, ainda que a RBC tenha uma vinculação direta com a perspectiva econômica, a sua concretização permitiria o aprimoramento de outras dimensões da cidadania dos sujeitos de um país.

Embora possa-se argumentar que a RBC é uma política de inspiração liberal, que não objetiva a alteração das estruturas de exploração social e produção da desigualdade do próprio capitalismo, há quem afirme que a instituição da renda básica poderia conferir uma maior humanização ao sistema capitalista e ao próprio trabalho, diminuindo seus efeitos colaterais. Uma pergunta de fundo que pode ser feita, ainda que abstratamente, é sobre a capacidade do capitalismo de humanizar-se considerando a hipótese oposta de que a própria lógica de funcionamento do capitalismo está imbrincada na exploração de muitos em virtude

da dominação de alguns poucos. Para argumentar com outras correntes à esquerda, poderíamos perguntar se a renda básica é uma estratégia de humanização do capitalismo ou, em outro sentido, uma ferramenta para evitar rupturas históricas mais bruscas.

O tema da renda básica universal forma uma ampla agenda de pesquisa, sendo possível prestar atenção a diversos fatores, tais como os efeitos orçamentários dessa política pública, os seus reflexos sociais, as fontes de financiamento da RBC, a renda básica como forma de garantir subsistência ao exército de reserva, a RBC enquanto solução para possível aumento do desemprego em virtude da automatização da indústria, entre outros. Temas mais ligados à política pública também podem servir como enfoques de pesquisa, tais como a elaboração de diferentes *policy design* à renda básica (INGRAM; SCHNEIDER: 1993), a colocação da política pública na agenda governamental (KINGDOM: 1984), a implementação da RBC a partir dos burocratas de níveis de rua, e as instituições do Estado que podem dar suporte e influenciar na sua implementação.

Na discussão sobre implementação, a análise sobre o atual estado de eficácia da RBC evidencia que a existência de uma lei, por si só, não garante o funcionamento e a efetivação de uma política pública. Desse modo, é necessário que o Direito dialogue com outras áreas do conhecimento, como a Ciência Política, visando a construir estratégias que permitam alcançar um horizonte de efetividade para além do campo exclusivamente jurídico. Assim, uma lei que esteja em plena vigência mas não produza efeitos práticos, na realidade terá pouca utilidade no enfrentamento dos problemas sociais, evidenciando-se a importância de estratégias políticas paralelamente às jurídicas. Nesse sentido, ressalta-se a importância do estudo das políticas públicas para a busca de maior efetividade dos direitos.

Por fim, destacou-se a problemática relativa à implementação de uma renda básica proveniente de um sistema tributária regressivo, que taxa o consumo em detrimento da renda e da propriedade. Esse fator indica, em parte, o caráter paliativo de utilizar um

sistema tributário que perpetua e acentua a desigualdade para amenizar a própria desigualdade. Todavia, apontou-se a experiência da *basic income* no Alasca, com recursos provenientes dos royalties do petróleo, como uma alternativa mais isonômica para o financiamento da renda básica no Brasil.

Referências

BARROS, Ricardo P; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: uma estabilidade inaceitável.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Renda Básica de Cidadania:** Lei nº 10.835 de 08 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRASIL GOV. **Bolsa Família é referência em todos os continentes,** de 02 de dezembro de 2015. Acesso em: 20/10/2017

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BUCCI, M.P.D.; COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo; FOSS, ; MOUALEM, (org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais.** São Paulo: Blucher, 2017.

CESÁRIO, Pablo S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, Vol. 24, N. 59, 2016

CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. Working Paper No. 6, **Review of Public Affairs**, University of Wisconsin-Madison, May 1993.

CLUNE, William. H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers. **Iowa L. Rev**, v. 69, n. 47, 1983.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: **Política Pública como Campo Disciplinar**, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Orgs.), Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013

FOLHA DE S. PAULO. **Governo Temer contraria objetivo constitucional**, de 28 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2017/09/1922393-governo-temer-contraria-objetivo-fundamental.shtml>>. Acesso em: 17 out.2017

GASSEN, V; ARAÚJO, P. J. S; PAULINO, S. R. F. **Tributação sobre o consumo**: o esforço em onerar mais quem ganha menos, 2013 Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p213/25066>> Acesso em: 5 nov. 2017

GOLDSMITH, S. **The Alaska Permanent Fund Dividend**: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee, 2010. Acesso em: 4 set.2017

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. Social Construction of target Populations: Implications for Politics and Policy. In: **The American Political Science Review**, Vol. 87, N. 2, p. 334-347. 1993.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Nº 30, 1993.

KINGDOM, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

KREIS, A. M. and CHRISTENSEN, R. K. **Law and Public Policy**. Policy Stud J, 41: PP. 38- 52, 2013.

LINDBLOM, C. Still muddling, but not yet through In: **Public Administration**, 1979

LOWI, T. American Bussines, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. **World Politics**: 1964. Pag. 677-715.

LOPES, Francisco Miguel. **Avaliação de programas de transferência direta de renda**: o caso do Programa de garantia de renda familiar no município de Campinas. Dissertação de mestrado. Campinas. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), 1999.

OSTROM, Elinor. Institucional Rational Choice. In: SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007. pp. 21-64

PINTO, S; Ozaki, M. **Um Estudo de Viabilidade Econômica para a Implementação do RBC em Santo Antônio do Pinhal**, 2010, Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/BIEN2010SergioTakaovs2.ppt>> Acesso em: 16 out. 2017

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, J. Políticas públicas como instrumento de inclusão social. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 35, n. 01, p. 160-185, 30 jun. 2011.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833855, dez. 2019. ISSN 2447-5467

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 4. ed. São Paulo: Cortez; Editora da Fundação Perseu Abramo, 2006

TRUE, James L; JONES, Bryan D; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, Paul (ed.) - **Theories of Policy Process** - Boulder: Westview Press, 2007

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai / ago. 2018

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social/ Public policies in Amartya Sen: agent condition and social freedom. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017.