

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
REGIONAL GOIÁS
UNIVERSIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

**A RENDA BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIASSISTENCIAL
E INSTRUMENTO DE COMBATE A SINDEMIAS: REFLEXÕES NO
CONTEXTO DA EMERGÊNCIA SANITÁRIA DE COVID-19 NO BRASIL**

GABRIEL FERREIRA DE MORAIS

Goiás-GO
2020

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1204/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG):

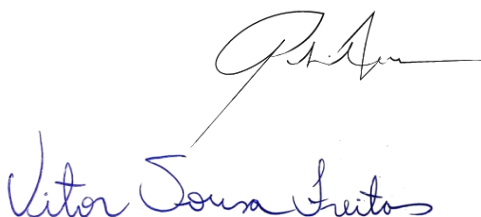
Nome completo da autora: Gabriel Ferreira de Moraes

Título do trabalho: A Renda Básica como Direito Fundamental Socioassistencial e Instrumento de Combate a Sindemias: reflexões no contexto da emergência sanitária de Covid-19 no Brasil

2. Informações de acesso ao documento: Concorda com a liberação total do documento
 SIM NÃO¹

Independente da concordância com a disponibilização eletrônica, é imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF do TCCG.

Ciente e de acordo:



Data: 07/12/2020

GABRIEL FERREIRA DE MORAIS

**A RENDA BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIASSISTENCIAL E
INSTRUMENTO DE COMBATE A SINDEMIAS: REFLEXÕES NO CONTEXTO DA
EMERGÊNCIA SANITÁRIA DE COVID-19 NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Vitor Sousa Freitas

Goiás-GO

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ferreira de Moraes, Gabriel

A Renda Básica como Direito Fundamental Socioassistencial e Instrumento de Combate a Sindemias [manuscrito] : reflexões no contexto da emergência sanitária de Covid-19 no Brasil / Gabriel Ferreira de Moraes. - 2021.

LIV, 54 f.: il.

Orientador: Prof. Vitor Sousa Freitas.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, , Direito, Cidade de Goiás, 2021.

Bibliografia.

Inclui gráfico, tabelas.

1. Direitos sociais. 2. Sindemia. 3. Covid-19. 4. Renda básica.
I. Sousa Freitas, Vitor, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos quatorze dias do mês de janeiro do ano de 2021, às 9h, iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “A Renda Básica como Direito Fundamental Socioassistencial e Instrumento de Combate a Sindemias: reflexões no contexto da emergência sanitária de Covid-19 no Brasil”, de autoria de Gabriel Ferreira de Moraes, do curso de Direito, da Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas da Regional Goiás da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo Prof. Me. Vitor Sousa Freitas com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Profa. Dra. Margareth Pereira Arbués (UAECSA/RG/UFG) e Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta (UAECSA/RG/UFG). Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora atribuiu a nota final de 10,0 (dez) pontos, tendo sido o TCC considerado aprovado.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Sousa Freitas, Professor do Magistério Superior**, em 18/01/2021, às 13:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 18/01/2021, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Margareth Pereira Arbués, Professora do Magistério Superior**, em 19/01/2021, às 23:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1809767** e o código CRC **FEB2DE66**.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, fonte de inspiração de batalha, coragem e amor, por todo apoio incondicional dado ao longo da minha trajetória pela vida, sem os quais não sei me ver sem e a quem dedico minhas maiores honras.

Aos meus avós, pelo carinho, presença e lições, os quais carrego e transformo em semente pelo caminho, perpetuando sua formidável e inexorável existência.

Ao meu orientador, guia nessa jornada de produção, pelo apoio, paciência e disponibilidade sempre que preciso, não me deixando faltar confiança para continuar a construção deste trabalho e enriquecendo a pesquisa a cada conversa.

A todos os professores do curso de Direito e os demais com quem tive contato ao longo da minha construção acadêmica, pelos brilhantes ensinamentos, pela ajuda sempre que preciso e pelas amizades inestimáveis.

Também aos demais servidores da Universidade Federal de Goiás, que são o pilar desta instituição e quem a dão seu status de excelência.

Aos meus amigos mais próximos e verdadeiros, por me segurarem nos momentos de escuridão, por não me deixarem perder a estima e por trazerem grandes felicidades, mas também juízo quando necessário.

À esta força misteriosa interior, a qual não sei com precisão linguística denominar, mas que me faz companhia e me dá impulso para seguir em luta, sem desistir, mesmo quando parece não haverem caminhos.

Lutar com palavras é a luta mais vã, entanto lutamos mal rompe a manhã.

[...]

Não me julgo louco. Se o fosse, teria poder de encantá-las.

Mas lúcido e frio, apareço e tento apanhar algumas para meu sustento num dia de vida.

– Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

A crise sanitária provocada pelo coronavírus pegou o Brasil em cheio durante um período marcado por medidas de contenção de gastos públicos, interrompendo os sinais da lenta recuperação econômica e paralisando diversos setores de produção. Não bastasse, a interação entre a Covid-19, patologias transmissíveis e não-transmissíveis, e os problemas estruturais sociais presentes e proeminentes na sociedade brasileira revelaram um cenário ainda mais preocupante, exacerbando os efeitos adversos que cada um desses fatores exerce sobre a população e alcançando o status de “sindemia”, requerendo uma mudança de aproximação desse grande arranjo diante da marca de mais de 200 mil mortos pela doença em território brasileiro antes mesmo de um ano. O presente trabalho procurou, através de pesquisa descritiva baseada na análise e verificação dos fatos e fenômenos relacionados ao tema no decorrer do ano de 2020, abordar estas questões e sua associação à rede de proteção social brasileira, permanentes e emergenciais, refletindo partir da renda básica de cidadania – modelo de redistribuição de riquezas amplamente discutido em âmbito internacional e já positivada no Brasil - suas contribuições à melhora do fator social na equação sindêmica, utilizando-se, para tanto, de revisão bibliográfica desde a concepção da ideia com Thomas More, até as proposições mais atuais como as de Eduardo Suplicy, Philippe Van Parijs e Guy Standing.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos sociais. Sindemia. Covid-19. Renda básica.

ABSTRACT

The health crisis provoked by the coronavirus hit Brazil hard during a period marked by measures to contain public spending, interrupting the signs of slow economic recovery and paralyzing several production sectors. Not only that, the interaction between Covid-19, communicable and non-transmissible diseases, and the structural social problems present and prominent in Brazilian society revealed an even more worrying scenario, exacerbating the adverse effects that each of these factors has on the population and reaching the status of "syndemia," requiring a change in approach to this great arrangement in the face of the mark of more than 200,000 deaths from the disease in Brazilian territory even before one year. The present work sought, through descriptive research based on the analysis and verification of facts and phenomena related to the theme in the course of 2020, to address these issues and their association to the Brazilian social protection network, permanent and emergency, reflecting from the basic income of citizenship - a model of wealth redistribution widely discussed at the international level and already positive in Brazil - its contributions to the improvement of the social factor in the union equation, using, for this purpose, a bibliographic review from the conception of the idea with Thomas More, to the most current propositions such as those of Eduardo Suplicy, Philippe Van Parijs and Guy Standing.

KEYWORDS: Social Rights. Sindemic. Covid-19. Basic Income.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	11
1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA RENDA BÁSICA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL	14
1.1 Síntese histórica do <i>basic income</i>	14
1.2 O conceito de renda básica	16
1.3. Desenvoluções políticas no Brasil	17
1.3.1 A Lei 10.835/04 e a instituição da Renda Básica De Cidadania	19
2 A SINDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL ADOTADAS PARA SEU ENFRENTAMENTO: O QUE A EXPERIÊNCIA PODE ENSINAR PARA O PROJETO DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL	21
2.1 A sindemia no Brasil	21
2.2 A adoção da renda emergencial como medida de proteção social no contexto da sindemia de Covid-19 no Brasil	25
2.2.1 O Auxílio Emergencial e seus aspectos formais	27
2.2.2 Da natureza socioassistencial da renda emergencial	29
2.2.3 Os impactos da renda emergencial no bem estar social brasileiro	31
2.3. Da renda emergencial à Renda Básica	36
2.3.1 Aprendizados possíveis da experiência de implementação do Programa de Auxílio Emergencial	36
2.3.2 A viabilidade prática da Renda Básica	39
3 A RENDA BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIASSISTENCIAL E INSTRUMENTO DE COMBATE A SINDEMIAS	41
3.1 Renda Básica, bem-estar social e cidadania	41
3.2 A Renda Básica como instrumento de combate a sindemias	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	51

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de desocupação (%) em setembro de 2020.....	24
Figura 2 – Correlação entre Participação do PAE no PIB e Indicador de Vulnerabilidade Social	31
Figura 3 – Correlação entre Participação do PAE no PIB e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	32
Figura 4 – Correlação entre Participação do PAE no PIB e Percentual da População Vulnerável à Pobreza	32
Figura 5 – Estimativa da PAE (5 parcelas) sobre o PIB Nominal ajustado (2019) dos Estados	33
Figura 6 – Renda domiciliar per capita com e sem o Auxílio Emergencial	34

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Comparativo entre Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Auxílio Emergencial (AE).....26

Tabela 1 – Impactos setoriais do Cenário de Renda Básica Emergencial (variação % acumulada em relação ao cenário base).....35

INTRODUÇÃO

Vivemos neste e no ano anterior uma crise sanitária global sem precedentes decorrente da disseminação de contágio do novo coronavírus e, como consequência, nos deparamos com uma série de agravantes em diversos setores econômicos e sociais, desde a perda massiva de empregos – dada a necessidade do isolamento social no combate a propagação da Covid-19 –, até o congelamento de produção e mercado frente à desaceleração do consumo global. Diante desta realidade, governos em todo o mundo se viram obrigados a buscar uma forma de socorrer uma grande parcela de suas populações afetadas pelo desemprego e, conseqüentemente, pela perda de renda, debatendo e desenvolvendo programas de apoio emergenciais em meio à crise.

No Brasil, este socorro se deu por meio de um auxílio financeiro emergencial, pago àqueles que atendessem seus critérios de vulnerabilidade em um período equivalente a nove meses do ano de 2020, e reacendeu o debate acerca da implementação nacional da renda básica de cidadania a partir de sua manutenção, já tratada em nosso arcabouço jurídico através da Lei nº 10.835, vigente desde 2004. A norma, porém, ainda é pouco específica quanto à sua aplicabilidade concreta e, portanto, carece de uma implementação mais abrangente, de forma a atender seus objetivos de redução das desigualdades sociais e da erradicação da pobreza, ambas pronunciadas características da realidade brasileira mesmo antes do advento da síndrome.

Para uma ideia mais clara do problema, indicadores sociais de 2018¹ demonstram que 25,3% da população brasileira possuíam rendimentos inferiores à metade do salário mínimo vigente – um aumento de 1,6% desde 2015 – e que, no mesmo período, houve expressiva piora nas condições de trabalho e desocupação, com aumento de 7,2% para 13,1%.² Estes dados evidenciam, sem sombra de dúvidas, uma população em ritmo do empobrecimento contínuo e diante de uma aceleração do desemprego, o que certamente tende a agravar – e muito – o quadro de enfrentamento socioeconômico da crise sanitária de 2020.

É neste entendimento que entramos no contexto de síndrome, um conceito que transcende a biologia e engloba também as desordens de origem social, através da interação entre patologias preexistentes e as decorrentes tanto do coronavírus quanto da precária

¹ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Brasília, D.F.:IBGE, 2019.

² IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral – PNADC*. 2020. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4093>>. Acesso em novembro de 2020.

infraestrutura social na garantia da saúde e bem-estar de seus indivíduos. Deste modo, novas abordagens e estratégias fazem-se necessárias ao bojo de crise que atravessamos, principalmente no âmbito das políticas públicas socioassistenciais.

Assim, o presente trabalho visa analisar, através de pesquisa descritiva e revisional, esta questão no âmago da relação entre as medidas de proteção social e a política pública de renda básica brasileira, desde o estudo de ideias e concepções iniciais do termo com o referencial teórico de Thomas More e Thomas Paine até as proposições mais completas e atuais vindas de grandes estudiosos como Milton Friedman, Philippe Van Parijs e, em cenário nacional, Eduardo Suplicy, passando pelo o que vem sendo sua aplicação prática no contexto nacional de forma qualitativa e abordando qual a efetividade da legislação atual de renda básica na produção dos efeitos objetivados pela seguridade e assistência social brasileiras na Constituição Federal.

O primeiro capítulo, assim como seu nome sugere, presta-se em um primeiro momento a abordar as origens da proposta de renda básica e as formulações teóricas postuladas ao longo da história por alguns dos mais relevantes estudiosos da área, formando assim um pano de fundo para contextualizar e traçar as definições do termo já estabelecidas até então, assim como os modelos contemporâneos pensados para uma aplicação prática de programas de renda mínima. Em seguida, faz um apanhado dos desdobramentos políticos acerca do que se tem de progresso quanto à renda básica no Brasil, detalhando o histórico político-legislativo do tema e delineando uma base para o entendimento do quadro de proteção social brasileiro antes e durante a sindemia de Covid-19.

Já a segunda parte deste trabalho tem a prerrogativa de abordar, de início, a situação sindêmica desenvolvida no país, retratando o cenário estatístico de renda e ocupação da população mais vulnerável antes e durante a crise sanitária, fornecendo assim um panorama de como a pandemia impactou esta parcela da população e se caracterizou, de fato, enquanto sindemia. Evidenciamos aqui as medidas de proteção adotadas pelo governo brasileiro, sua relação com a seguridade e assistência social à luz dos objetivos constitucionais e sua efetividade em dados quantitativa, fazendo um apanhado com os aspectos formais da renda emergencial e remetendo a metodologia de análise estatística dos dados de estudos científicos quanto aos impactos na renda e manutenção social da população mais afetada. Ademais, finda o capítulo na demonstração do cenário de transição da renda emergencial à renda básica, desenvolvendo questionamentos acerca da conjectura social, política e econômica, e traçando uma ponte para a concepção da renda básica dentro do arcabouço socioassistencial jurídico brasileiro.

A terceira e última divisão deste estudo, por sua vez, busca elucidar uma discussão qualitativa sobre a implementação de uma renda básica enquanto política pública permanente, desenhando uma política de transferência de renda que atenda aos princípios da seguridade e assistência social brasileiros na redução das desigualdades sociais e na promoção da justiça. Aqui busca-se estabelecer uma contextualização da renda básica também como instrumento de combate aos efeitos negativos da pandemia, a situando no plano da garantia fundamental à saúde buscado pela Constituição Brasileira e demonstrando sua relevância e entranhamento por todos os outros direitos sociais, utilizando-se, para tanto, de uma junção lógica dos dados obtidos ao longo da pesquisa com a bibliografia das áreas médica e jurídica.

Por fim, espera-se alcançar no final deste trabalho revisional uma contribuição ao debate sobre renda básica na esfera jurídica e social brasileira, buscando o enrobustecimento desta ideia na concepção de um plano de transferência de renda eficiente e em consonância com o que dita a Carta Maior em seus objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e marginalização, de redução das disparidades sociais e na construção de uma sociedade justa e solidária.

1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA RENDA BÁSICA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL

1.1 Síntese histórica do *basic income*

"Os ladrões são condenados a um suplício cruel e atroz, quando seria preferível assegurar a subsistência de cada um, de maneira a que ninguém se encontrasse diante da necessidade de roubar para ser, em seguida, executado."³

O trecho acima, retirado logo do início da obra *Utopia*, do humanista britânico Thomas More, evidencia uma preocupação desde o século XVI com a ideia de se garantir ao homem um provisionamento mínimo de subsistência, de modo que sanasse a necessidade dos miseráveis, para que não buscassem fazê-lo através de meios mais escusos. No livro, More descreve uma sociedade ficcional em que a preocupação com o bem comum supera o individual e seus cidadãos gozam em equidade da abundância que a desconcentração de riquezas viria a tornar possível.

Em 1796, a primeira proposta de pagamento de um capital básico a todo cidadão adulto viria a ser formulada pelo filósofo e também britânico Thomas Paine, através de um sistema tributário em que cada proprietário de terra contribuiria com um imposto sobre herança que, por sua vez, formaria um fundo de rendas a ser distribuído igualmente entre todos, de forma a suprir o direito universal que cada indivíduo tem sobre um bem comum: a terra.⁴ A proposta de Paine carrega elementos surpreendentemente contemporâneos como a discussão sobre a natureza enquanto bem comum de todos e a criação social de riqueza, conseguindo conciliar ideais libertários e socialistas em um diálogo entre os princípios da igualdade e liberdade, constituindo um importante marco no entendimento de uma renda básica na constituição de uma sociedade mais justa.

No século XX, de Berthand Russell a Milton Friedman, diversas foram as postulações teóricas e modelos criados acerca de um benefício universal advindo da transferência de recursos, bem como diversas eram as propostas em suas essências, cabendo aqui mencionar o

³ MORE, Thomas. *Utopia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004. p. 13.

⁴ A formulação de Thomas Paine sobre a garantia de uma renda mínima pode ser encontrada com maior detalhe em sua obra *Justiça Agrária*, datada de 1796, na qual propõe importantes questões sociais à sociedade francesa e meios de redução da desigualdade e pobreza, vindo inclusive a ser apresentada formalmente ao Diretório da Revolução Francesa, criado em 1795.

imposto de renda negativo sugerido por este último⁵ como uma evolução do *welfare state* originado após a Segunda Guerra Mundial.

Foi em 1986, porém, que a primeira conferência internacional sobre renda básica ganhou forma em Louvain-la-Neuve, na Bélgica, dando posteriormente início ao *Basic Income Earth Network* (Rede Mundial de Renda Básica, em português), um grupo de estudiosos interessados na discussão de um rendimento mínimo não-vinculado.⁶ Fundadores do grupo, o filósofo e economista belga Philippe Van Parijs e o economista britânico Guy Standing, viriam a se tornar os mais referenciados defensores contemporâneos da renda mínima, sendo ambos autores que permeiam boa parte da base deste trabalho.

No Brasil, a renda básica já vinha sendo discutida desde mesmo a década de 70, sob forte influência da literatura americana produzida em torno do tema na década anterior. O economista Antônio Maria da Silveira propunha, naquela época, a adoção de um imposto de renda negativo, definido o nível de isenção e de subsistência, para que aqueles que possuíssem receita inferior ao primeiro fossem eximidos do pagamento do imposto de renda e passassem, ao invés, a receber um valor que os ajudassem a alcançar o segundo.⁷ Juntamente com o economista Eduardo Matarazzo Suplicy, foi um dos maiores propagadores da ideia de renda básica no Brasil.

Suplicy, por sua vez, é hoje considerado o maior nome brasileiro quando se fala em renda básica de cidadania, possuindo em seu currículo enormes contribuições políticas e acadêmicas dentro da área. A partir de 1990, enquanto senador, propôs e teve aprovado o primeiro projeto de lei brasileiro de garantia de renda mínima⁸, em um programa organizado na forma de imposto de renda negativo, tal como Silveira defendia anteriormente. Sua maior conquista política no assunto, entretanto, veio no início dos anos 2000, com a aprovação e sanção da Lei nº 10.835, de 2004, a qual versa garantia a todos os cidadãos brasileiros o direito a uma renda incondicional, paga em valor uniforme. Voltaremos a citá-lo com maior profundidade no decorrer desta obra, tamanha é sua contribuição prática e intelectual para o assunto no Brasil.

⁵ FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

⁶ BIEN – Basic Income Earth Network. *A history*. Disponível em: <<https://basicincome.org/history>>. Acesso em novembro de 2020.

⁷ DA SILVEIRA, Antônio M. *Redistribuição de renda*. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-15, 1975.

⁸ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 80 de abril de 1991, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Autoria de Eduardo Matarazzo Suplicy.

1.2 O conceito de renda básica

Muitos são os termos utilizados no decorrer da história e em cada lugar discutido para definir este benefício — do *basic income*, em inglês, ao francês *allocation universelle*, passando pelo alemão *Bürgergeld* e pelo italiano *reddito di cittadinanza*, dentre diversos outros — e alguns destes termos carregam em si particularidades específicas, como condições caracterizadoras do beneficiário, a forma de concessão do benefício e, até mesmo, o conceito geral do que se considera ser direito universal do ser humano o acesso ao capital mínimo necessário para sua subsistência de maneira digna⁹.

Maria Ozanira da Silva e Silva¹⁰ pontua diferentes correntes na concepção de garantia de renda mínima, cada uma compondo certo grau em uma escala que vai da mais conservadora à mais progressista. Para uma maior coesão com o conteúdo deste trabalho, abordaremos com maior ênfase a corrente liberal que compreende os chamados modelos de natureza compensatória, sem deixar de citar as outras em momentos oportunos. São estes modelos encarados como uma forma de auxílio na redução da pobreza e desigualdades sociais ocasionadas pelo modo de produção capitalista, por isso chamados compensatórios, em que se sobressaem o Imposto de Renda Negativo e a Renda Básica de Cidadania.

No modelo de imposto de renda negativo, tal como defendido por Milton Friedman¹¹, o indivíduo que não consegue alcançar um mínimo de renda determinada recebe um complemento financeiro, para que possa, assim, atingi-lo. Configura, desta forma, como uma política social seletiva, em que o benefício é calculado de forma individual a depender da renda familiar de cada caso específico. Assim elucida Friedman:

Temos atualmente uma isenção de 600 dólares por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de 100 dólares em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. De acordo com nossa proposta, se a renda for menos 100 dólares, isto é, 100 dólares abaixo da isenção mais a dedução, terá que pagar um imposto negativo, isto é, receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá 50 dólares. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá 300 dólares. Poderá receber mais que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas da mesma forma

⁹ VAN PARIJS, Philippe. *Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?*. Estud. av., São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, dez. 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300017>>. Acesso em novembro de 2020.

¹⁰ SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo, Cortez, 1997, p. 16.

¹¹ FRIEDMAN, Milton. Op. cit., 1962 (tradução livre).

que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar. Neste exemplo, 300 dólares por pessoa. O nível preciso dependeria de quanto a comunidade estivesse disposta a permitir¹².

Já o modelo de renda básica de cidadania tem como principais características a universalidade e incondicionalidade, configurando um dividendo social ao qual todos têm direito.

Segundo Philippe Van Parijs, “renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”¹³. Esta definição reflete uma renda paga regularmente – ou seja, em intervalos regulares – e em dinheiro, sem que haja circunscrição quanto a forma de consumo deste benefício nem seja a sua concessão feita como uma doação única. Reflete, ainda, como sendo paga por um governo (não necessariamente um Estado-nação), através de recursos tanto distributivos quanto redistributivos.¹⁴ Algumas importantes ressalvas são trazidas à luz pelo autor quanto à efetiva universalidade do benefício, considerando casos especiais como o de não-cidadãos, crianças, pensionistas e internos em instituições nas quais sua permanência tem um custo mais elevado que o do pagamento da renda, destacando aqui o caso das prisões e manicômios, por exemplo.

Impende destacar que a renda básica, segundo esta mesma definição de Van Parijs, é paga individualmente, ou seja, a cada indivíduo em vez de cada unidade familiar, e sem verificação da situação financeira do beneficiário nem de seus rendimentos, ambos elementos que desaguam no debate acerca da uniformidade do valor a ser pago.

1.3. Desenvoluções políticas no Brasil

Como mencionado anteriormente no apanhado histórico da renda básica no Brasil, as discussões sobre o tema por aqui ganharam maior forma prática a partir da década de 90, com a aprovação na Comissão de Assuntos Econômicos e no plenário do Senado, do Projeto de

¹² FRIEDMAN, Milton. Op. cit., 1962. p. 100.

¹³ VAN PARIJS, Philippe. Op. cit. 2000.

¹⁴ Ibid. Para uma melhor elucidação dos termos “distributivos” e “redistributivos”, aqui tratamos dos recursos provenientes de políticas públicas, sendo os primeiros financiados pelo orçamento público e os segundos advindos de uma alocação prévia constituída por grupos determinados. As políticas públicas distributivas e redistributivas têm sua fonte na proposição de justiça distributiva, proposta por Aristóteles em sua obra *Ética a Nicômaco*, onde a propõe como forma de se alcançar uma igualdade proporcional, diferente da absoluta. O debate acerca do tema no Direito é amplo e intimamente ligado às críticas sociais à desigualdade e a pobreza, bem como seus contornos na estrutura política e social do Estado.

Lei nº 80/1991 e sua proposição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria de Eduardo Suplicy. O então programa

beneficiária, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000, o que correspondia a 2,5 vezes o salário-mínimo efetivo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada.¹⁵

Considerado o primeiro passo brasileiro na implementação de uma renda básica cidadã, contudo, o projeto nunca foi efetivamente votado na Câmara dos Deputados.

A partir de 1995, programas de renda mínima condicional a nível estadual e municipal começaram a ganhar forma, tendo como objetivo famílias com renda menor que meio salário mínimo e crianças em idade escolar. Caso mais notável, no Distrito Federal, o então governador Cristóvam Buarque deu início ao programa Bolsa Escola, assegurando um salário mínimo a cada família com renda *per capita* mensal igual ou inferior a meio salário mínimo e com suas crianças, entre 7 e 14 anos de idade, matriculadas na rede pública de ensino e com frequência mensal mínima de 90%.¹⁶

Estes programas de renda mínima associados à educação acabaram por desaguar na promulgação da Lei nº 9.533 de 1997, que autorizava o governo federal a arcar com metade dos gastos dos municípios que implementassem o então genérico Bolsa Escola, e a Lei nº 10.219 de 2001, a qual autorizava o governo federal agora a arcar com a totalidade das despesas dos municípios com a adoção do benefício.

Com o êxito do programa Bolsa Escola, alguns outros programas assistenciais de renda condicionada ganharam forma, como o Bolsa Alimentação¹⁷, Auxílio Gás e o Fome Zero¹⁸. Estes programas viriam a ser unificados posteriormente no maior programa de transferência de renda focalizado, o Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836 de 2004, com foco no complemento da renda familiar, acesso a direitos básicos e no desenvolvimento das

¹⁵ SUPLICY, Eduardo. M. *Renda básica de cidadania: a saída é pela porta*. 7. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

¹⁶ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade*. Revista de Economia Mackenzie. Ano 1. N. 1 p. 73.

¹⁷ Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1 de 6 de setembro de 2001.

¹⁸ Programa Nacional de Acesso à Alimentação, instituído pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003 e vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

famílias economicamente mais vulneráveis. O programa, logo no fim de 2004, já atendia em torno de 3,6 milhões de famílias, número este que saltou para 14 milhões ao longo de dez anos¹⁹, ganhando reconhecimento internacional no seu papel de combate à miséria. Até o início da pandemia, o Bolsa Família atendia a pelo menos 40 milhões de brasileiros em situação de pobreza ou extrema pobreza.

1.3.1 A Lei 10.835/04 e a instituição da Renda Básica De Cidadania

Levando em consideração a sugestão do Thomas Paine em *Justiça Agrária* (1795), e a experiência do Alasca, em 1999, apresentei um Projeto de Lei para instituir um Fundo Brasil de Cidadania que ao longo do tempo deverá fornecer os recursos necessários para financiar uma renda mínima garantida ou uma Renda Básica de Cidadania para todos os habitantes da Nação. O capital inicial do fundo será constituído por 10% da participação acionária da União no capital das empresas públicas, sociedades de economia mista, incluindo as instituições financeiras. Os recursos do fundo serão formados por dotações consignadas no Orçamento Geral da União, 50% dos recursos provenientes das concessões de obras e serviços públicos; 50% dos alugueis de imóveis pertencentes à União, outros ativos e doações. Este projeto de lei está para ser votado pela Comissão de Assuntos Econômicos em caráter final e conclusivo, após ser aprovado pela Comissão de Justiça e Constituição e Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal.²⁰

Proposto em 2001, o projeto de renda básica de cidadania, de autoria de Eduardo Suplicy, previa inicialmente um benefício monetário, pago mensalmente e em parcelas iguais a partir do exercício financeiro de 2005, a todo cidadão residente há pelo menos cinco anos no Brasil, de forma que este benefício fosse suficiente e destinado à satisfação das despesas mínimas com alimentação, educação e saúde de cada um, sendo seu valor fixado pelo Poder Executivo. Após ampla discussão em plenário, decidiu-se pela adequação do projeto à lei de responsabilidade fiscal brasileira, de modo que o programa teria sua viabilidade assegurada caso sua implementação fosse planejada de forma gradual, atendendo inicialmente os grupos sociais que mais dependessem dele e, posteriormente, toda a população brasileira.²¹ O projeto, votado e aprovado pelo Congresso, foi sancionado e convertido na Lei nº. 10.835 de janeiro de 2004, constituindo a primeira do seu tipo no mundo inteiro.

¹⁹ MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Visualizador de Dados Sociais (VIS)*. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>

²⁰ SUP LIC Y, Eduardo. *O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania*. Ciência & Saúde Coletiva, 2007. vol.12, n.6. p. 1627. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600023>> Acesso em novembro de 2020.

²¹ SUP LIC Y, Eduardo. Op. cit., 2002.

A implementação da chamada RBC, entretanto, veio a se tornar uma controvérsia debatida até hoje. O Bolsa Família, um programa que deveria ser transitório e de curto prazo ou o primeiro passo em direção a uma renda básica de cidadania integral, acabou por se tornar um programa estagnado que, apesar de ser extremamente útil no combate à extrema pobreza, se encontra sem engajamento político prático para que alcance o propósito universal final da renda básica, dado que seus resultados positivos entranham-se na visão social e no equilíbrio político do programa, arranjos estes difíceis de romper e que criam a chamada dependência de trajetória²². Lembra Kerstenetzky, neste sentido:

É preciso lembrar, antes de qualquer coisa, que em política social, uma vez que se tenha trilhado um caminho por muito tempo, a mudança radical de trajetória se torna difícil. Isso ocorre por razões de economia política: interesses são criados, normas são difundidas, inércia institucional é disparada. Este é um fato bem documentado na literatura do estado do bem-estar.²³

Ainda, mesmo que o Bolsa Família e a Renda Básica Cidadã tenham derivado de uma ideia em comum – a garantia de renda mínima para subsistência – suas características essenciais distinguem-se quanto à sua cobertura e condicionalidades, de modo que coexistem no quadro jurídico brasileiro sem que sejam construídos meios práticos de transição para a efetiva materialização da renda básica de cidadania.

²² Recomendação de leitura do periódico “O conceito de dependência da trajetória”. Disponível em: <<http://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>>

²³ KERSTENETZKY, C.L. *Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro*. In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, MDS/IPEA. 2013

2 A SINDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL ADOTADAS PARA SEU ENFRENTAMENTO: O QUE A EXPERIÊNCIA PODE ENSINAR PARA O PROJETO DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL

2.1 A sindemia no Brasil

No dia 31 de dezembro de 2019, a China anunciou a descoberta de um novo tipo de vírus, da família coronavírus, causadora de doenças respiratórias. Batizado de Covid-19 ou SARS-CoV-2, o vírus teve rápida disseminação pelo mundo e o que antes parecia uma epidemia localizada na China logo foi reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, como uma pandemia global.²⁴

A crise pandêmica provocada pelo coronavírus pegou o Brasil em cheio durante um período marcado por medidas de redução de investimentos públicos, especialmente com o advento da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, e de flexibilização da política monetária nacional, interrompendo os sinais da lenta recuperação econômica – em que se observava o crescimento de 0,6% do Produto Interno Bruto no terceiro semestre de 2019²⁵ – após um período de estagnação da economia brasileira. Com a implementação das medidas de isolamento social no intuito de frear a taxa de contaminação por Covid-19 da população, as previsões econômicas iniciais viam, logo à frente, a interrupção da cadeia produtiva de diversos setores e a piora das condições de emprego e renda da população; o fechamento do comércio provocou um efeito dominó, resultando na demissão de trabalhadores, aumento de falências e redução da oferta de crédito, dada a ampliação do risco de investimento.²⁶

Diante de uma interação não só com doenças preexistentes, mas com um plano de fundo marcado pela desigualdade e pobreza, a Covid-19 se mostrou um inimigo ainda mais difícil de lidar. Atingindo com maior força uma parcela da população que sofre com a falta de saneamento básico, com a desnutrição e com a falta assistência à saúde, não é difícil perceber a propriedade sinérgica de agravamento da doença com os problemas sociais já instalados no Brasil. Soma-se o exposto às precárias condições de trabalho associadas às baixas

²⁴ Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo coronavírus. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/>>. Acesso em dezembro de 2020.

²⁵ IBGE. *Sistema de Contas Nacionais Trimestrais - SCNT*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=26147>>. Acesso em novembro de 2020.

²⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Ministério da Economia avalia impacto econômico do coronavírus*. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestaopublica/2020/03/ministerio-da-economia-avalia-impacto-economico-do-coronavirus-no-brasil>>. Acesso em outubro de 2020.

remunerações, num cenário de alta taxa de desocupação, e o desafio passa a ser não só a contenção do vírus, mas todo o pacote de mazelas que vêm com ele, de doenças preexistentes genéticas às derivadas do ambiente

Ao longo das últimas duas décadas, a terminologia “sindemia” (a junção neológica entre os termos *sinergia* e *epidemia* ou, em condições de maior escala, *pandemia*) começou a ganhar proeminência no campo político e econômico para descrever os ruinosos efeitos decorrentes da interação de doenças com precárias e injustas condições sociais, transcendendo um conceito meramente médico e adquirindo um caráter de descrição social.²⁷ Sabemos que as doenças não existem e atuam de forma isolada, e a sinergia entre elas – acentuadas pelas estruturas sociais mais negligenciadas, possui especial ação no efeito condicionante de piora, tanto nas epidemias médicas quanto no quadro de vulnerabilidade social, suscitando uma preocupação com a concepção biossocial da saúde humana.

O modelo sindêmico de saúde foca no complexo biossocial, que consiste na interação de doenças cooperativas ou sequenciais e fatores socioambientais que promovem e acentuam os efeitos negativos da interação patológica. Esta crescente abordagem à concepção de saúde e prática clínica reconfigura o entendimento histórico e convencional de doenças como entidades distintas na natureza, separadas de outras e independentes do contexto social onde são encontradas. Ao invés disso, estes fatores tendem a interagir sinergicamente de várias e consequentes formas, possuindo substancial impacto na saúde dos indivíduos e em populações inteiras. Especificamente, uma abordagem sindêmica examina por que certas doenças se agrupam (como múltiplas doenças afetam indivíduos e grupos); os caminhos pelos quais elas interagem biologicamente em indivíduos e dentro de populações, e por conseguinte multiplicam seu adoecimento, e as formas em que o ambiente social, especialmente condições de iniquidade e injustiça social contribuem para o agrupamento e interação de doenças, bem como à sua vulnerabilidade.²⁸

Desta forma, podemos aferir que condições de pobreza, estigmatização social e ambientação precária possuem um papel predominante no acentuamento e agrupamento de doenças, escapando de uma conceitualização médica de comorbidades e passando a se tornar uma preocupação político-social de proporções muito maiores.

²⁷ SINGER, Merrill; BULLED, Nicola; OSTRACH, Bayla. *Syndemics and human health: Implications for prevention and intervention*. Annals of Anthropological Practice. 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/260416632_Syndemics_and_human_health_Implications_for_prevention_and_intervention>

²⁸ SINGER, Merrill; BULLED, Nicola; MENDENHALL, Emily. *Syndemics and the biosocial conception of health*. The Lancet v. 389, 2017. Disponível em: <http://www.corevih-bretagne.fr/ckfinder/userfiles/files/Congr%C3%A8s/World_AIDS_2018_Amsterdam/Bibliographie/singer2017_Jeudi_WAIDS2018.pdf>

Somando isto ao quadro de demissões em massa, à mais alta taxa de desocupação desde 2012 (ver Figura 1), às condições de subemprego e a redução da renda, ganhamos mais um componente para a equação sindêmica. O primeiro grupo de trabalhadores a ser atingido pela crise foi, sem dúvidas, o de informais – aqueles empregados no setor privado sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e empregadores, ambos sem CNPJ – com a perda de aproximadamente 1.518 postos de trabalho no setor privado (ou -13,0%) no primeiro trimestre da sindemia.²⁹ Os trabalhadores formais, por sua vez, ainda puderam se manter em seus postos por algum tempo devido aos custos de demissão para as empresas. Estima-se, porém, o encerramento de 1.417 vagas (ou -4,2%) da categoria no setor privado durante o mesmo período³⁰, mesmo com a adoção de medidas de auxílio ao setor empresarial, como a oferta de linhas de crédito³¹, redução da jornada de trabalho e de salários, a desoneração da folha de pagamentos e o *home officing*.

No segundo trimestre de 2020, a taxa de ocupação apresentou piora de 1,1% com relação ao trimestre anterior e de 1,3% quando comparado ao mesmo período no ano de 2019, quando a taxa se encontrava em 12%; a população ocupada, por sua vez, se viu no menor nível desde 2012, reduzida a 9,6% (-8,9 milhões de pessoas ocupadas) em relação ao trimestre anterior e 10,7% ao mesmo período no ano de 2019.³²

Ao final do terceiro semestre, a taxa de desocupação atinge um valor recorde da série histórica iniciada em 2012, chegando a 14,4%.

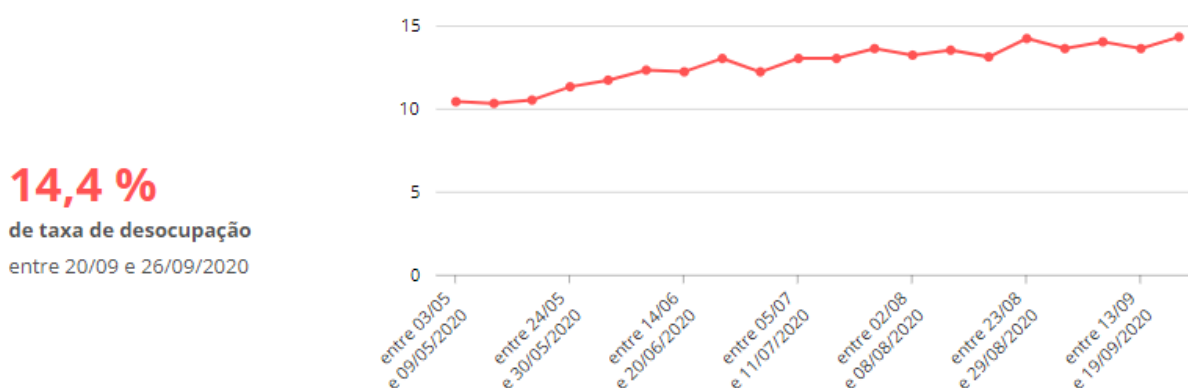
²⁹ MAGALHÃES, Mario. *Impacto da sindemia de Covid-19 no mercado de trabalho e medidas compensatórias*. ANESP – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 2020. Disponível em < <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/6/9/impacto-da-sindemia-de-covid-19-no-mercado-de-trabalho-e-medidas-compensatrias>>. Acesso em novembro de 2020.

³⁰ Ibid.

³¹ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. *Programa Emergencial de Suporte a Empregos*. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-emergencialde-suporte-a-empregos>>. Acesso em novembro de 2020.

³² IBGE. *PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 13,3% e taxa de subutilização é de 29,1% no trimestre encerrado em junho de 2020*. Agência IBGE Notícias, 06 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28478-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-13-3-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-29-1-no-trimestre-encerrado-em-junho-de-2020>>. Acesso em novembro de 2020.

Figura 1 – Taxa de desocupação (%) em setembro de 2020



Fonte: PNAD COVID-19³³

As comorbidades preexistentes também afetam diametralmente o quadro sindêmico no Brasil. 47 milhões de pessoas reportaram ao sistema de saúde possuir alguma doença não comunicável prévia³⁴ como diabetes, hipertensão e obesidade. Além disso, o Brasil figura a 2ª posição no ranking de países com maior número de depressivos das Américas³⁵, com população afetada em torno de 5,8%, sendo a segunda principal causa de morte entre jovens e adolescentes entre 15 e 19 anos³⁶.

Toda essa interação entre as patologias que já fazem vítimas por aqui – sejam elas de origens específicas de cada um ou decorrentes do ambiente – e a Covid-19 mostrou-se um apanhado especialmente perigoso, com uma taxa de mortalidade potencialmente três vezes maior nestes casos.³⁷ Neste sentido, o reconhecimento de que estamos diante de uma sindemia – e não de uma simples pandemia – oferece novas estratégias para a melhoria da saúde pública, especialmente através da área das políticas de proteção social, com potencial de modificar a base estrutural destas adversidades.

³³ IBGE. *PNAD Covid-19: Panorama*. Brasil, 2020. Disponível em < <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/> > Acesso em novembro de 2020.

³⁴ Ibid.

³⁵ *Brasil é o segundo País com mais deprimidos do mundo*. HMAP, 01 de janeiro de 2020. Disponível em < <http://hmap.org.br/noticias/depressao-brasil/> >. Acesso em novembro de 2020.

³⁶ Ibid.

³⁷ NIAD. *Certain pre existing conditions may double or triple mortality risk of Covid-19*. Plos One: 2020, Pennsylvania State University. Disponível em: <<https://news.psu.edu/edit.psu.edu/story/633300/2020/10/08/research/certain-pre-existing-conditions-may-double-triple-mortality-risk>>

2.2 A adoção da renda emergencial como medida de proteção social no contexto da sindemia de Covid-19 no Brasil

Com a crise sanitária agravando o quadro econômico brasileiro, fez-se necessário pensar em medidas que provesses assistência aos grupos sociais mais suscetíveis à perda de renda, especificamente os trabalhadores precários que, com as providências de isolamento social, perderam sua fonte de sustento. Diante das mais complexas situações que podem envolver estes grupos na manutenção de suas desvantagens sociais, o Estado brasileiro se viu confrontado com o desafio de traçar estratégias de escopo nacional e regionais que abrangessem seus cidadãos que menos tinham como se preparar para os deletérios efeitos da sindemia.

Neste estudo, para uma delimitação mais específica do tema, buscaremos nos ater a uma análise mais profunda do Auxílio Emergencial, mas sem deixar de abordar outras medidas de assistência quando sua relevância se fizer necessária. Para uma maior coesão, também, focaremos nos benefícios de transferência de renda e políticas de assistência que se relacionam a ela, debruçando somente nos pontos de maior relevância da discussão sobre as medidas políticas menores de proteção sanitárias adotadas pelas gestões estaduais e federal.

Foi no contexto exposto na apresentação deste capítulo que nasceu uma política de transferência de renda nunca antes vista na história nacional através da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a qual instituiu tanto o Auxílio Emergencial (AE ou PAE) no valor de R\$ 600,00³⁸, quanto novas regras de liberação do Benefício de Prestação Continuada, de modo a cobrir da forma mais ampla possível o contingente afetado pela redução da atividade econômica.

Para uma análise geral de comportamento e execução do AE, cabe utilizarmos de uma comparação das principais características entre este e os outros dois maiores programas de seguridade social a partir de transferência de renda, o BPC e o Bolsa Família, representada no quadro (Quadro 1) a seguir:

³⁸ Fazendo um breve apanhado do debate legislativo em torno do valor Auxílio Emergencial, é imperioso destacar o embate inicial entre as propostas do Governo Federal e os parlamentares na fixação do valor que seria garantido. Proposto inicialmente no valor de R\$ 200,00 pelo primeiro, o que se constatou foi que o valor seria demasiado insuficiente para a cobertura das necessidades básicas em um momento onde as fontes básicas de renda ou eram escassas ou se encontravam absolutamente inacessíveis, assim como se via uma tendência de alta no preço de insumos básicos. Assim, os parlamentares indicaram o valor de R\$ 500,00 como mais adequado na satisfação das despesas emergenciais básicas, com este montante culminando no valor final de R\$ 600,00 nas discussões com o governo.

Quadro 1 - Comparativo entre Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Auxílio Emergencial (AE)

Programas/ características	BPC	PBF	AE - Lei nº 13.982 de 2/4/20
Prazo do Programa	Indeterminado	Variável: dependerá do perfil dos integrantes da família.	5 meses (3+2)
Idade mínima do beneficiário	Idoso acima de 65 anos ou pessoa com deficiência	Destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.	18 anos, salvo o caso de mães adolescentes.
Renda por pessoa	Menor ou igual a ¼ do salário mínimo	Famílias em situação de pobreza com renda per capita de até R\$ 178,00** e extrema pobreza até R\$ 89,00 **	Menor ou igual ½ salário mínimo ou renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; não ter recebido acima de R\$ 28.559,70
Limite por família	Pode cobrir mais de uma pessoa da família se atendidos os requisitos exigidos.	Variável a depender da composição da família.	Limite de duas pessoas por família No caso da mulher provedora de família monoparental, esta receberá 2 (duas) cotas do auxílio.
Valor do benefício	1 salário mínimo	Variável com valor médio de R\$ 185,00	R\$ 600,00 até R\$ 1.200,00
Abrangência	4.748.984*	13.170.607*	65.000.000***
Recursos financeiros	R\$19.275.490.190,70*	R\$ 31.159.235.696,00*	R\$ 116 bilhões creditados até 03/07/20. Total previsto a ser pago R\$ 250 bilhões

Fonte: Elaboração COSTA, Andrea; SOARES, Marcos.³⁹ Dados do Ministério da Cidadania⁴⁰, Decreto nº 5.209/2004, Decreto nº 9.396/2018, Caixa Econômica Federal⁴¹

* Valor anual referente a 2019.

** Valor definido pelo governo federal pelo decreto 5.209/2004 e atualizado pelo decreto 9396, de 30 maio de 2018.

*** Nesses números são computados 19,2 milhões de beneficiários que boa parte deles antes se encontravam no Programa Bolsa Família. Os dados são referentes à situação em 03/07/2020.

Algo que fica patente, na inspeção destes dados, é a quantidade de pessoas agraciadas pela renda emergencial, na casa dos 65 milhões de brasileiros até o momento de realização da pesquisa. Mesmo excluindo a parcela que anteriormente já fazia parte do Bolsa Família, algo em torno de 19 milhões de pessoas, a renda emergencial conseguiu cobrir mais de três vezes o

³⁹ COSTA, Andrea B. da; SOARES, Marcos. A. T. *Crise econômica, sindemia e a política de transferência de renda no Brasil*. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, [S. l.], v. 17, n. 30, p. p. 65-83, 2020. DOI: 10.22481/ccsa.v17i30.7124. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/7124>. Acesso em novembro de 2020.

⁴⁰ MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *CECAD 2.0: benefícios do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada*. 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/resumovariaVelCecad.php?uf_ibge=6&nome_estado=&id=79>

⁴¹ CEF, Caixa Econômica Federal. *Ações para mitigação de impacto Covid-19*. 2020. Disponível em: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/wpcontent/uploads/2020/07/Auxilio_Emergencial_03_JUL_PARTE-1.pdf>. Acesso em: julho de 2020.

contingente do programa anterior, ou o equivalente a pouco mais de 1/3 da população total brasileira.

Alguns fatores destacaram-se durante a implementação do auxílio, principalmente no que tange às inovações de solução. A operacionalização remota dos requerimentos e transferências de valores, via plataformas digitais e a abertura de uma conta poupança gratuita para os beneficiados, influenciaram positivamente no desafio de incluir brasileiros tanto no sistema financeiro quanto digital em meio a políticas restritivas sociais, mesmo que, de certa forma, tenha falhado em se consonar com as medidas de isolamento social. A concentração do volumoso número de operações em um agente bancário – a Caixa Econômica Federal – restou por gerar filas e, conseqüentemente, aglomerações, o que choca com a tentativa de contenção da transmissão da Covid-19, além de afastar o papel da assistência social brasileira na triagem e condução do benefício. Voltaremos a debater este ponto logo adiante, fazendo antes uma caracterização formal do Auxílio Emergencial e seu enquadramento no campo da proteção social brasileira.

2.2.1 O Auxílio Emergencial e seus aspectos formais

Estabelecido pela já referida Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020⁴², e alterado pela Lei nº 13.998, de maio de 2020⁴³, o Auxílio Emergencial é uma prestação de assistência social mensal, paga em dinheiro e de duração limitada, corporificando a implementação de uma política pública tanto de manutenção de renda quanto de mitigação de desigualdades sociais acentuadas pela crise de saúde pública causada pela sindemia do coronavírus. Assim, podemos dizer que o benefício constitui direito subjetivo – limitado aos que preencherem os requisitos legais – a uma renda básica temporária, com um valor mínimo estabelecido e com íntima relação à subsistência daqueles mais vulneráveis às atribulações socioeconômicas da sindemia.

Sabendo, pois, do que dispõe o referido dispositivo legal, seu art. 2º delimita os grupos de pessoas com acesso ao auxílio emergencial, complementado pela regulamentação dada pelo também art. 2º do Decreto nº 10.316 de abril 2020, a saber:

⁴² BRASIL. Lei 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, [...] e estabelece medidas excepcionais de proteção social [...] decorrente do coronavírus (Covid-19) [...], a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*, edição extra A. Brasília, D.F., 2 abril. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>

⁴³ BRASIL. Lei 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, D.F., 15 mai. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm>

I - trabalhador formal ativo - o empregado com contrato de trabalho formalizado nos termos do disposto na a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o agente público, independentemente da relação jurídica, inclusive o ocupante de cargo temporário ou função temporária ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e o titular de mandato eletivo;

II - trabalhador informal - pessoa com idade igual ou superior a dezoito anos que não seja beneficiário do seguro desemprego e que:

a) preste serviços na condição de empregado, nos termos do disposto no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, sem a formalização do contrato de trabalho;

b) preste serviços na condição de empregado intermitente, nos termos do disposto no § 3º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, sem a formalização do contrato de trabalho;

c) exerça atividade profissional na condição de trabalhador autônomo; ou

d) esteja desempregado;

III - trabalhador intermitente ativo - empregado com contrato de trabalho intermitente formalizado até a data de publicação da Medida Provisória nº 936, de 2020, ainda que não perceba remuneração;

IV - família monoparental com mulher provedora - grupo familiar chefiado por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos de idade; (Redação do inciso dada pelo Decreto Nº 10398 DE 16/06/2020).

V - benefício temporário - assistência financeira temporária concedida a trabalhador desempregado, nos termos do disposto na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 , inclusive o benefício concedido durante o período de defeso, nos termos do disposto na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 ; e (Redação do inciso dada pelo Decreto Nº 10398 DE 16/06/2020).

VI - mãe adolescente - mulher com idade de 12 a 17 anos que tenha, no mínimo, um filho. (Inciso acrescentado pelo Decreto Nº 10398 DE 16/06/2020).

O rol, embora bastante extenso e cobrindo um significativo conjunto populacional, deixou de contemplar diversas categorias através de veto presidencial (mantido parcialmente pelo Congresso Nacional⁴⁴), sob justificativa do Congresso não ter especificado a fonte de custeio nem apresentado demonstrativo de como a ampliação impactaria as contas públicas.⁴⁵ Pescadores profissionais, agricultores familiares, quilombolas, artistas, caminhoneiros, ambulantes, dentre diversos outros, acabaram, então, por ficarem de fora do texto protetivo legal do Auxílio Emergencial, Ainda assim, mesmo que um indivíduo faça parte da listagem vetada, caso se encaixe em algum dos conceitos legais anteriormente expressos e cumpra os requisitos legais do auxílio, tem pleno direito a pleitear o benefício, apesar da demonstração clara de desinteresse das esferas legislativas e executivas em garantir que estes conjuntos, afetados frontalmente pela crise e necessitados da ajuda emergencial, fossem atendidos.

É importante destacar, na interpretação e aplicação legal do auxílio emergencial, que o benefício difere de uma prestação previdenciária, encontrando-se fora dos limites de atuação

⁴⁴ Veto parcial nº 13/2020, aposto ao Projeto de Lei nº 873, de 2020, que "Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências".

⁴⁵ SENADO FEDERAL. *Congresso mantém veto à ampliação de beneficiários do auxílio emergencial*. Senado Notícias, 2020. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/04/congresso-mantem-veto-a-ampliacao-de-beneficiarios-do-auxilio-emergencial>>. Acesso em novembro de 2020.

do Direito Previdenciário e devendo, neste sentido, ser analisado com maior cautela quanto aos princípios que regem esta esfera legislativa. Entretanto, é inafastável seu alinhamento à assistência social expressa na Constituição Federal, a qual versa em seu art. 203 que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”⁴⁶.

2.2.2 Da natureza socioassistencial da renda emergencial

Mesmo possuindo caráter extraordinário, não é difícil conceber a renda emergencial como uma política de proteção social à luz do que preconizam os parâmetros de seguridade social estabelecidos no artigo 194 da Constituição Federal de 1988⁴⁷, a saber:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Assim, consoante ao que versa o artigo 196 da Constituição⁴⁸, resta exposto o enquadramento prático e hermenêutico da renda emergencial aos objetivos da seguridade social no direito fundamental à saúde dos brasileiros, dada a crise de natureza sanitária instalada no país. Quando pensamos na assistência social, porém, percebemos que há uma distância entre a positivação no nosso repertório jurídico e seu efeito prático definido, em que se observa a existência de poucas políticas desenhadas para a garantia procedimental desse direito.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ A saber: “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Os direitos sociais aludidos pelo artigo 6º da Constituição Federal, desmembrado nos artigos 194 (da seguridade social), 196 (da saúde), e 203 (da assistência social) do mesmo livro, fornecem uma garantia formal à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência, à proteção da maternidade, infância e aos desamparados. Quando analisamos os objetivos da assistência social, assim, temos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O que se viu durante a condução do Auxílio Emergencial, porém, foi o afastamento dos órgãos de assistência social do papel de gestores da inclusão e orientação dos mais vulneráveis, e uma atuação muito mais proeminente de um agente bancário – a Caixa Econômica Federal (CEF), em conjunto com a DataPrev, empresa de dados vinculada ao Ministério da Economia – que, utilizando-se de critérios estritamente técnicos e excludentes, gozou de ampla autonomia na definição e seleção dos beneficiários. Ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – voltado para o apoio à população vulnerável através da proteção familiar, da proteção de situações de risco e do cadastramento e orientação dessa parcela populacional aos programas de políticas públicas sociais – restou um papel coadjuvante mínimo em todo o processo de coordenação do programa, limitado ao simples redirecionamento das pessoas aos canais digitais e à CEF, tal como uma relação consumerista e não de direito fundamental.

O resultado foi, como vimos anteriormente, a exclusão de diversos grupos sociais carentes do rol de indivíduos elegíveis à renda emergencial desde o planejamento, assim como a aglomeração de pessoas nas agências bancárias, em situação de risco extremo de contágio, sem resolução prática dos problemas que o grande volume de solicitações e os curtos prazos dados para o atendimento e garantia do benefício geraram. Por fim, há que se ressaltar ainda o indeferimento de diversos pleitos ao benefício sem a capacidade de contestação inicial mesmo para indivíduos que se encaixavam nos critérios estabelecidos pela Lei nº 13.982/20, restando a opção burocrática da perseguição processual pela garantia do

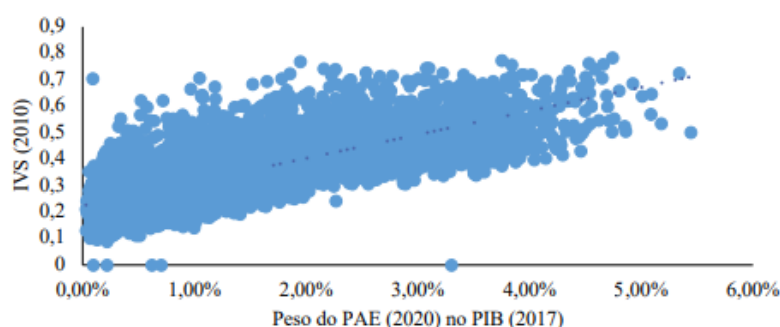
mesmo – opção esta pouco acessível às camadas mais pobres da sociedade, que pouco têm conhecimento de seus direitos mais básicos.

2.2.3 Os impactos da renda emergencial no bem estar social brasileiro

É inegável que o Auxílio Emergencial contribuiu para uma sustentação da economia brasileira através de seu estímulo de consumo em um período de paralisação de diversos setores econômicos – e contribui ainda hoje, dada a retomada lenta e insegura das atividades produtivas diante de uma onda persistente de contaminação da Covid-19 e sua vigência legal até o presente momento.

O estudo de avaliação sobre a focalização e eficácia do Auxílio Emergencial a nível municipal da Universidade Federal de Pernambuco⁴⁹ conduziu uma investigação da correlação entre a distribuição do benefício e indicadores de desenvolvimento econômico e social dos municípios mais vulneráveis, de forma a evidenciar a efetividade do programa e outros efeitos colaterais socioeconômicos advindos dele. Nele fora constatado, “com significância estatística, que regiões mais pobres e menos desenvolvidas foram as mais beneficiadas pelo PAE”⁵⁰, sendo possível verificar que a) o peso do auxílio sobre o PIB dos municípios indica seu nível de carência; e b) uma tendência positiva na relação entre o peso do programa no PIB dos municípios e seus índices de desenvolvimento humano, bem como no percentual da população vulnerável à pobreza.⁵¹

Figura 2 - Correlação entre Participação do PAE no PIB e Indicador de Vulnerabilidade Social



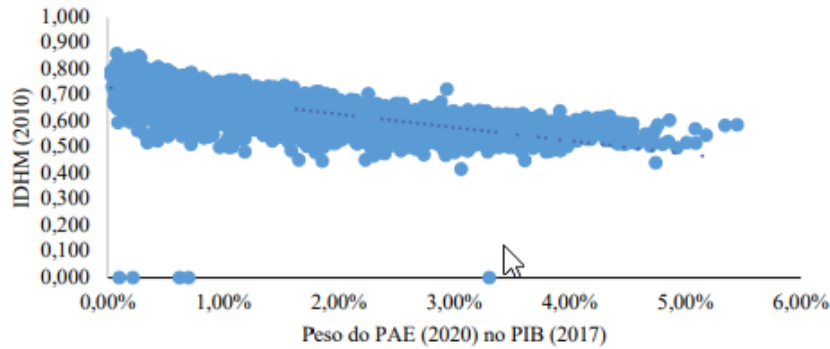
⁴⁹ COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. *Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal*. UFPE, julho de 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/343015955_ESTUDO_DE_AVALIACAO_DO_PROGRAMA_DE_AUXILIO_EMERGENCIAL_UMA_ANALISE SOBRE_FOCALIZACAO_E_EFICACIA_A_NIVEL_MUNICIPAL>

⁵⁰ Ibid. p. 17

⁵¹ Ibid. p. 10

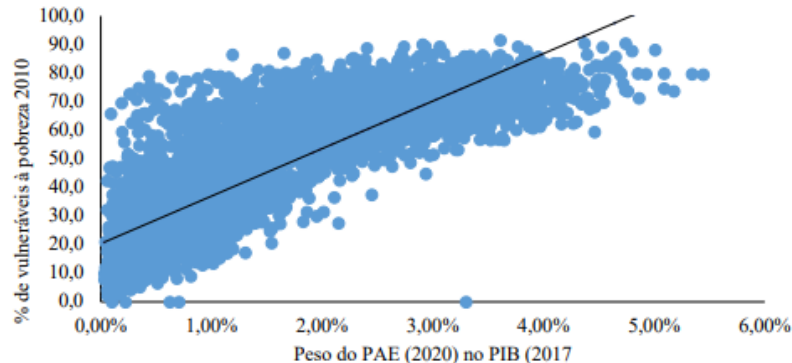
Fonte: COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Dados do Ministério da Cidadania⁵² e do IPEA⁵³.

Figura 3 – Correlação entre Participação do PAE no PIB e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Dados do Ministério da Cidadania e do PNUD⁵⁴.

Figura 4 - Correlação entre Participação do PAE no PIB e Percentual da População Vulnerável à Pobreza



Fonte: COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Dados do Ministério da Cidadania e do IPEA⁵⁵

⁵² Ministério da Cidadania, Cultura, Desenvolvimento Social e Esporte. *Cadastro do Programa de Auxílio Emergencial*. Obtido junto à Lei de Acesso à Informação no dia 01 de junho de 2020, N° do protocolo 71004002534202031. 2020.

Id.. *Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018*. 2020. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em Maio de 2020.

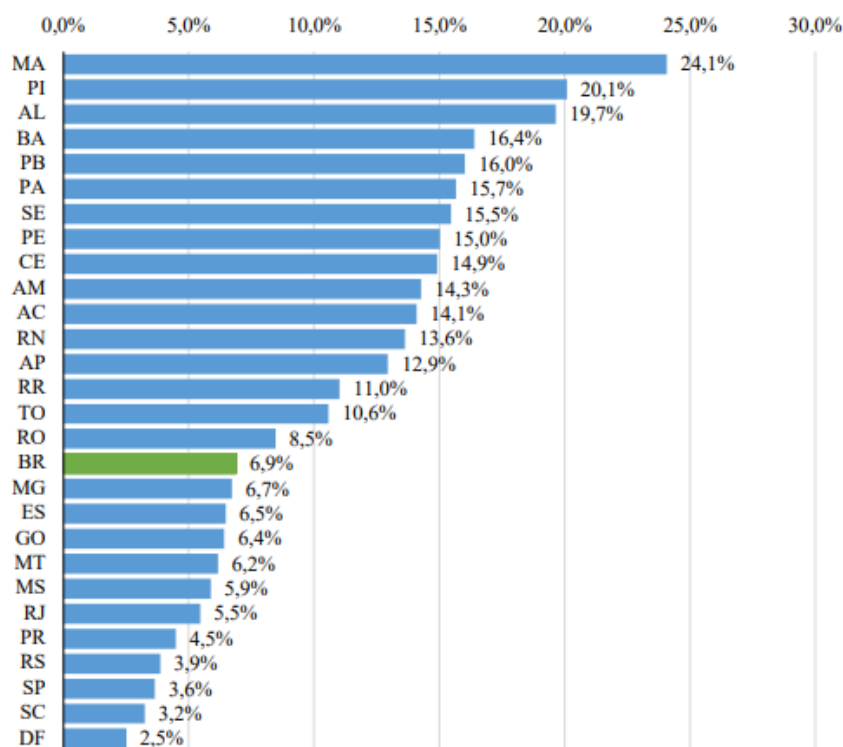
⁵³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Atlas da Vulnerabilidade Social. Índice de Vulnerabilidade Social*. 2020. Disponível em: Acesso em: Maio de 2020.

⁵⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano para o Brasil. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010*. 2020. Disponível em: . Acesso em Maio de 2020.

⁵⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Atlas da Vulnerabilidade Social. População Vulnerável à Pobreza dos Municípios*. 2020. Disponível em: Acesso em: Maio de 2020.

Em termos de incorporação desta renda adicional à massa de rendimentos da população, “o peso é significativamente mais alto nas regiões Norte e Nordeste, chegando a 24%, aproximadamente, da massa de rendimentos da população do estado do Maranhão”⁵⁶, sendo possível observar que “todos os estados do Norte e Nordeste estão acima da média nacional, enquanto os estados do eixo Centro-Oeste, Sudeste e Sul não se mostram tão dependentes deste auxílio.”⁵⁷

Figura 5 - Estimativa da PAE (5 parcelas) sobre o PIB Nominal ajustado (2019) dos Estados



Fonte: COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Dados do Ministério da Cidadania e do IBGE⁵⁸.

Nota-se, pois, um impacto significativamente maior do AE nas economias das regiões Norte e Nordeste, tendo em vista que esta última soma um volume estimado superior ao dobro do peso nacional.⁵⁹ Observando os dados do PNAD COVID-19⁶⁰, de junho de 2020, é

⁵⁶ COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Op. cit. p.10.

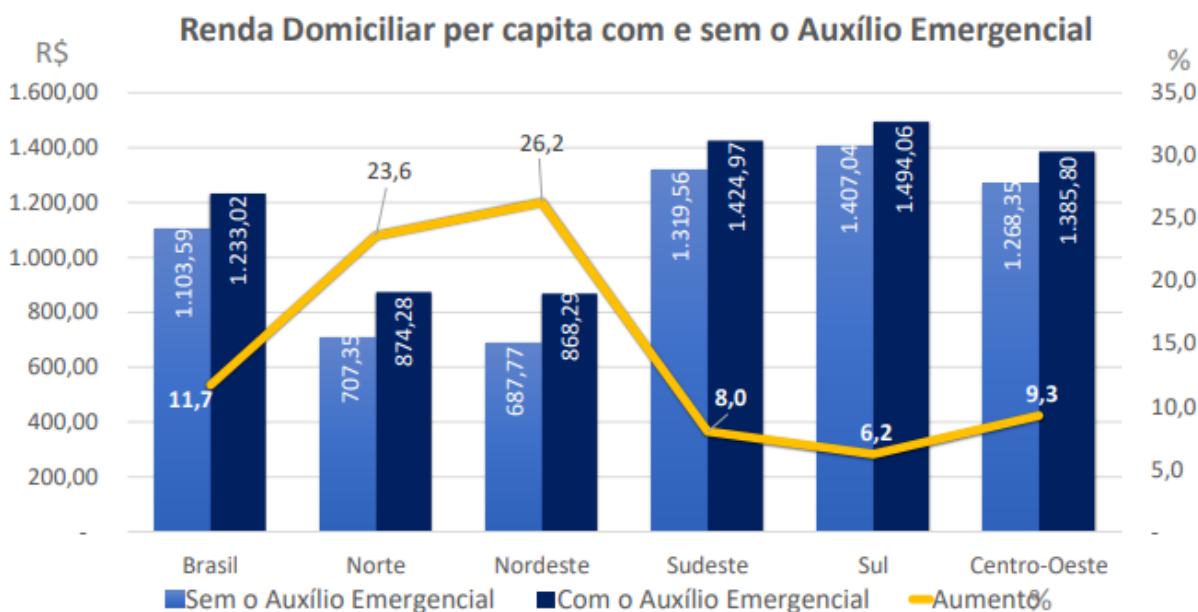
⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Produto Interno Bruto dos Municípios*. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>>. Acesso em novembro de 2020.

⁵⁹ COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Op. cit. p.10.

possível perceber um aumento de 11,7% na renda *per capita* dos brasileiros contemplados pelo recurso emergencial, sendo que no Nordeste este acréscimo é de 23,6% e no Norte de 26,2%.

Figura 6 – Renda domiciliar *per capita* com e sem o Auxílio Emergencial



Fonte: PNAD COVID-19, de junho de 2020

Apesar das estimativas traçadas quanto aos seus impactos orçamentários e do benefício na renda das famílias, são poucos os estudos concretos de como o programa tem repercutido na economia brasileira, em especial no emprego, no consumo e nas atividades econômicas de forma mais específica. No entanto, algumas simulações do Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada da UFMG mostram um impacto macroeconômico positivo, como veremos adiante.

Considerando que o aumento do consumo de bens e serviços possui efeito na produção de alguns setores, principalmente os voltados para o mercado interno, os impactos da AE ressoariam de forma indireta sobre estes setores, atenuando as consequências negativas da paralização de produção e também as sequelas de uma recessão econômica provocada por esta interrupção.

⁶⁰ PNAD. Op. cit.

Tabela 1 – Impactos setoriais do Cenário de Renda Básica Emergencial (variação % acumulada em relação ao cenário base)

Setores mais beneficiados	2º trimestre de 2020	4º trimestre de 2020	4º trimestre de 2021
Eletrodomésticos	2,75	0,19	0,18
Perfumaria, higiene e limpeza	2,04	0,14	0,15
Artefatos de couro e calçados	1,89	0,17	0,15
Saúde mercantil	1,42	0,13	0,12
Artigos do vestuário e acessórios	1,30	0,09	0,10
Outros serviços	1,20	0,12	0,09
Alimentos e bebidas	1,13	0,05	0,07
Produtos farmacêuticos	1,08	0,08	0,09
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar	1,06	0,29	0,20
Educação mercantil	1,06	0,15	0,12
Comércio	1,05	0,16	0,12
Pecuária e pesca	0,96	0,08	0,08
Móveis e produtos das indústrias diversas	0,94	0,13	0,10
Material eletrônico e eq. de comunicações	0,85	0,31	0,18
Máquinas para escritório e eq. de informática	0,84	0,43	0,23
Serviços de manutenção e reparação	0,76	0,08	0,09
Construção	0,73	0,44	0,23
Eletricidade e serviços urbanos	0,69	0,08	0,09
Produtos do fumo	0,64	-0,01	0,00
Cimento	0,57	0,33	0,17
Automóveis, camionetas e utilitários	0,41	0,20	0,13
Jornais, revistas, discos	0,35	0,04	0,04
Intermediação financeira e seguros	0,32	0,06	0,04
Serviços de alojamento e alimentação	0,29	0,01	0,02
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	0,24	0,20	0,10
Serviços de informação	0,18	0,02	0,02
Outros produtos de minerais não-metálicos	0,14	0,24	0,12
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	0,14	0,00	0,00
Máquinas e equipamentos	0,08	0,29	0,13
Serviços imobiliários e aluguel	0,06	0,03	0,05

Fonte: NEMEA- Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada do Cedeplar - UFMG⁶¹

Assim, podemos concluir que a renda emergencial deve ser vista também pelo seu potencial de arrecadação de receitas, em especial através do aumento do consumo de bens e serviços, e não só por seu impacto no déficit nas contas públicas. Considerando que o modelo tributário brasileiro incide em torno da taxação de consumo, não é difícil visualizar o retorno dos valores pagos através do Auxílio Emergencial aos cofres públicos no decorrer do tempo. Além disso, a manutenção e incorporação de renda das famílias beneficiadas possui relevante

⁶¹ NEMEA. *Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?* Belo Horizonte: UFMG, 20 de maio de 2020. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2020/05/Nota_Tecnica_RBE_VF.pdf>. Acesso em novembro de 2020

significância para o conjunto do bem-estar social dos seus indivíduos, contribuindo com uma segurança de renda ligeiramente maior em meio à crise.

2.3. Da renda emergencial à Renda Básica

2.3.1 Aprendizados possíveis da experiência de implementação do Programa de Auxílio Emergencial

Tendo em vista todos os efeitos positivos do Auxílio Emergencial evidenciados até aqui, é natural que nos questionemos o que será do quadro socioeconômico brasileiro quando o programa se encerrar, não só aludindo aos problemas de uma crise sanitária que parece não ter fim, mas também a toda a estruturação precária do nosso sistema de distribuição de renda e trabalho como um todo; é natural, também, que questionemos a possibilidade de uma política pública de transferência de renda que prolongue essa frutificação iniciada pela renda emergencial e os caminhos a serem traçados para se alcançar este objetivo.

Até setembro de 2020, o Auxílio Emergencial havia transferido recursos no valor de R\$ 197 bilhões aos seus 67,2 milhões de beneficiários, em um período de 6 meses (ou 5 parcelas).⁶² Com a extensão do programa para até o fim do mesmo ano, em mais 4 parcelas no valor de R\$ 300, cada, os gastos públicos previstos com o programa saltam para um valor estimado em R\$ 276 bilhões. Isso significa dizer, em outras palavras, que apesar da alta efetividade, o programa é bastante oneroso para as contas públicas no modelo atual. Somado ao fato de que o Brasil registra atualmente a previsão de um déficit primário inédito de R\$ 861 bilhões para 2020⁶³, podemos imaginar a inviabilidade da manutenção do benefício nos moldes em que se encontra hoje e a necessidade de desenvolver um plano que consiga conciliar a manutenção de renda da população brasileira e um equilíbrio dos gastos orçamentários públicos.

Neste contexto, pensado para suceder o Auxílio Emergencial, a equipe econômica do governo federal vem elaborando, de forma atribulada, o programa Renda Brasil, até então moldado para unificar benefícios já existentes – como o abono salarial, o salário família e o seguro-defeso, além da substituição do Bolsa Família – argumentando que sua concentração

⁶² VILELA, Pedro Rafael. *Governo já desembolsou R\$ 197 bilhões em auxílio emergencial*. Agência Brasil, Brasília, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-09/governo-ja-desembolsou-r-197-bilhoes-em-auxilio-emergencial>>. Acesso em novembro de 2020.

⁶³ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: 4º bimestre de 2020*. Brasília, setembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2020/relatorio_e_anexo.pdf>. Acesso em novembro de 2020.

em um único programa poderia compor um orçamento viável para o novo programa de transferência de renda. O projeto, porém, encontra bastante resistência tanto da sociedade quanto do próprio governo por representar um retrocesso de direitos já garantidos e um desmonte do debate acerca da renda básica universal⁶⁴ a favor de um programa clientelista longe do papel de proteção que deveria ter e que falha em dialogar com a materialização da já existente lei da RBC.

Outro proeminente projeto é o PL 4.106/2020, de autoria do senador Rogério Carvalho, que amplia as formas de ingresso no Bolsa Família, objetivando mais um passo em direção a uma renda básica permanente. O projeto, chamado de Mais Bolsa Família, propõe o pagamento de R\$ 300 por beneficiado, limitado a cinco concessões por família, de modo que um núcleo familiar com cinco pessoas sem fonte de renda possa auferir até R\$ 1.500 por mês.

O que pode se perceber com estas propostas, no entanto, são mais extensões do programa Bolsa Família, de modo que poucos são os caminhos pensados para a construir uma base para a renda básica cidadã já positivada em nosso arcabouço jurídico através da Lei nº 10.835/04. A renda emergencial caminha para seu fim e o debate acerca de uma renda básica permanente ganha cada vez mais proeminência em um cenário em que o surto de contaminações parece não encontrar resistência definitiva, ressaltando a necessidade de se construir esta ponte o quanto antes.

É certo que o Bolsa Família, além de beneficiar um definido e estrito contingente de pessoas e apesar de ser um importante instrumento de combate à extrema pobreza, possui um valor deveras insatisfatório e não conseguirá comportar uma parcela da população brasileira que se descobrirá do auxílio emergencial para se confrontar com um cenário de alto desemprego e de volatilidade de renda. O valor definido para as linhas de pobreza e extrema pobreza, levados em consideração para o pagamento do benefício, certamente não comporta as despesas básicas em um quadro econômico brasileiro como esse. Desta forma, as famílias beneficiadas com o Bolsa Família podem até evitar uma situação extrema de escassez dos recursos mais básicos de subsistência, mas têm logo a frente uma intensa instabilidade quanto ao planejamento de futuro, com a incerteza sobre seu acesso à saúde, educação, moradia, dentre outros.

Dentro deste contexto de volatilidade de renda e incertezas, professava Sergei Soares há mais de uma década:

⁶⁴ UOL. "*Quem falar em Renda Cidadã, cartão vermelho*", diz Bolsonaro. 2020. Disponível em: <<https://youtu.be/qI8IE3xelpw>>. Acesso em novembro de 2020.

Os mais pobres, ao contrário, sofrem de uma insegurança elevada com relação a seus rendimentos. Se estão empregados na agricultura, sua renda vai depender das condições climáticas e dos voláteis preços agrícolas. Se são trabalhadores por conta própria urbanos, sua renda depende das condições dos também voláteis mercados de produto no qual operam. Se são empregados sem carteira, vivem diante da iminência da demissão sem direito a qualquer proteção por parte do Estado.⁶⁵

Portanto, quando tentamos verificar os impactos positivos que uma renda básica permanente poderia trazer no bem-estar desta população, diferentes implicações surgem a depender de como esta renda seria implementada. Neste sentido, alguns questionamentos sobressaem-se: o novo sistema complementar ou substituiria os programas atuais já em execução? Poderia a renda básica permanente desembocar no descompromisso orçamentário do Estado com suas políticas de assistência social?

Quanto à primeira pergunta, devemos pensar se os programas socioassistenciais já existentes conseguiriam manter os princípios que sustentam e justificam sua existência focalizada mesmo com a implementação de uma renda básica universal, mesmo que em caráter temporário e de transição. Em uma hipótese positiva, o Bolsa Família, nosso exemplo mais notável, manteria seu papel de redutibilidade da miséria em passo provisório, enquanto a renda básica cumpriria a atribuição de contornar a volatilidade de renda em um cenário de desemprego e perda de poder aquisitivo rampantes. Mas até que ponto há viabilidade orçamentária para a manutenção de ambos os programas? É neste ponto que uma situação antagônica à primeira ganha forma, sendo talvez necessário sacrificar os programas e objetivos menores em prol de um sistema mais robusto.

Com relação ao segundo questionamento, temos uma preocupação parecida quanto ao enquadramento orçamentário: a compressão de gastos em áreas socioassistenciais críticas como a saúde e educação, por exemplo, para a manutenção de um programa de renda básica mais consistente – não de modo que o Estado se ausente integralmente de sua obrigação legal com estas áreas, mas com o sucateamento gradual destas através de investimentos menores em setores prioritários do bem-estar social tendo como justificativa uma política de arrocho fiscal e teto de gastos, termos bem conhecidos no plano político brasileiro.

São muitos os questionamentos, que inclusive vão além dos suscitados aqui. As respostas, por outro lado, seguem o caminho da inconclusão frente a um futuro também incerto. O que podemos, nesse caso, é supor alternativas que melhor perfaçam o caminho da

⁶⁵ SOARES, Sergei. *A Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*. in: IPEA, Brasil em desenvolvimento, v.3. p. 11. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1459.pdf> . Acesso em novembro de 2020.

justiça social sem deixar de lado as restrições econômicas que transcendem a vontade de se alcançar este objetivo.

2.3.2 A viabilidade prática da Renda Básica

O debate acerca da renda básica, apesar das dificuldades de se chegar a um consenso quanto à sua aplicação, já atingiu uma inegável maturidade teórica, não sendo concebido somente como um devaneio daqueles que buscam uma balança social mais justa. Agora, o que se percebe, é um debate mais focado em qual o modelo mais apropriado de uma transferência de recursos permanente e como concretizá-lo sob uma perspectiva fiscal responsável.

A maior resistência à implementação de uma renda básica universal é, além da estagnação política, seus custos para a máquina pública. Aparentemente altos à primeira vista, os dispêndios com a manutenção da renda básica universal podem ser muito menores na prática quando visualizamos que os valores são *redistribuídos*, e não simplesmente injetados no mercado. Elizaveta Fouksman, nesse sentido, traz um exemplo simples e de fácil compreensão:

A chave para a compreensão do custo real de uma renda básica universal é entender a diferença entre custo bruto (ou inicial) e líquido (ou real). [...] imagine uma sala com 15 pessoas que querem começar uma renda básica universal desta sala de \$2 por pessoa. O custo inicial do programa seria \$30. Os dez mais ricos da sala são convidados a contribuir com \$3, cada, para o fundo do programa. Depois que cada um colocou \$3, alcançando os \$30 necessários, cada pessoa na sala ganha seus \$2 de renda básica universal. Mas porque os dez mais ricos da sala contribuíram com \$3, e depois pegaram \$2 de volta na forma de renda básica, a contribuição real, líquida, é na verdade de \$1 para cada. Assim, o custo real da renda básica universal é \$10 (e não \$30)⁶⁶

Outra maneira de se pensar os primeiros passos em direção a um modelo de renda básica garantida a partir da redistribuição é o imposto de renda negativo, já praticamente esgotados os argumentos e teoremas a favor deste modelo estudado há pelo menos cinco décadas e um dos mais discutidos na academia brasileira desde sua proposição.

Todavia, temos que nos atentar para um entrave de grande porte quando discutimos qualquer política pública no Brasil: a Emenda Constitucional n. 95, de dezembro de 2016, a chamado emenda do “teto de gastos”. A nova política de austeridade fiscal será um enorme

⁶⁶ FOUKSMAN, Elizaveta. *Why universal basic income costs far less than you think* (tradução livre). The Conversation, August 14 2018. Disponível em: < <https://theconversation.com/why-universal-basic-income-costs-far-less-than-you-think-101134>>. Acesso em novembro de 2020.

desafio durante todo o debate acerca de uma renda básica cidadã, já sendo hoje um funil no financiamento de políticas sociais.

Devemos, não obstante, analisar a viabilidade da renda básica sem dar foco somente aos impactos fiscais no déficit público de forma isolada, mas visualizando o potencial de arrecadação de impostos e o crescimento de setores de consumo, estes últimos já comprovados em dados anteriores do Auxílio Emergencial.⁶⁷ Uma reforma tributária “que permita o financiamento/manutenção desse tipo de renda básica, mas com mecanismos e regras mais adequados ao público alvo”⁶⁸.

⁶⁷ Ver página 33

⁶⁸ NEMEA. Op. cit., 2020. p. 20.

3 A RENDA BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIASSISTENCIAL E INSTRUMENTO DE COMBATE A SINDEMIAS

3.1 Renda Básica, bem-estar social e cidadania

Para além da solução de desordens de natureza puramente econômicas, podemos conceber a renda básica também como um direito em caráter socioassistencial, que seja garantidor da proteção social e, conseqüentemente, de dignidade e respeito para os mais afetados pelas mazelas oriundas da desigualdade social, tal como objetiva nossa Carta Maior. Desta forma, faz-se necessária uma leitura de como a renda básica pode integrar a construção dos meios práticos de garantia dos direitos socioassistenciais brasileiros, ainda tão difusos na nossa atual infraestrutura social, de modo a promover um caminho para a igualdade entre cidadãos através de uma inclusão produtiva e que valorize sua participação em sociedade.

Pensando neste sentido, é fácil compreender o enquadramento da renda básica como instrumento de garantia do mínimo subsistencial dentro do modelo constitucional brasileiro, tanto nos princípios de seletividade, distribuição e isonomia quanto pelos ideais compartilhados de justiça social na manutenção dos direitos daqueles que mais necessitam. Versa Fábio Zambitte Ibrahim:

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo por parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.⁶⁹

Da mesma forma, podemos encontrar no direito constitucional de assistência social matrizes principiológicas que dão suporte à renda básica em sua forma não-contributiva, apontando a provisão do mínimo social pelo Estado aos seus cidadãos para o atendimento de suas necessidades sociais básicas, desde a proteção e garantia de moradia digna, trabalho, saúde, educação, lazer, alimentação, segurança e outros direitos fundamentais, até o acesso à oportunidade de construção de sua autonomia pessoal dentro da sociedade da qual faz parte. Consoante, também, temos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, que no mesmo sentido versa sobre a garantia de um bem-estar mínimo a toda pessoa, por exemplo, em seu 25º artigo:

⁶⁹IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 17 ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012. p. 5.

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.
2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.⁷⁰

Enquanto percebemos na análise do artigo 203 da Constituição Federal Brasileira, mais precisamente em seu inciso V, uma clara disposição quanto a “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”, de modo a prover uma subsistência mínima definida para estes dois grupos, falta ao mesmo dispositivo uma definição mais clara dos meios de garantia dos direitos anteriormente citados no mesmo artigo. O que há é apenas uma vaga menção ao papel obrigacional do Estado na manutenção assistencial destes direitos, mas não um caminho prático da concretização dos mesmos.

A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social e que tem por objetivo definir os objetivos, princípios e organização da assistência social no Brasil, responde a parte deste problema estruturando a coordenação de entes federativos, municípios e órgãos específicos na condução descentralizada e participativa de políticas públicas que visem sanar as lacunas sociais existentes em nosso arranjo sociopolítico. Seu papel é fundamental na assistência pública aos mais vulneráveis, em especial durante um momento tão crítico quanto o da sindemia de Covid-19, onde uma grande parcela de cidadãos considerados “invisíveis” aos olhos do sistema de seguridade e assistência social brasileiros – mas que, incongruente à afirmação, compõem os números estatísticos a cada publicação de dados sociodemográficos realizadas pelas agências de pesquisa em escala de crescimento já há tanto tempo – viram-se reconhecidos como titulares de algum direito que possam tanger.

É a partir deste olhar de reconhecimento e transformação da justiça social que devemos, pois, pensar um sistema de transferência de renda, de maneira a prestar um socorro aos vulneráveis na garantia de suas necessidades básicas – segurança alimentar, de moradia, educação e saúde – ao mesmo tempo em que seja garantido também seu direito de cidadania, de expressão e participação na sociedade ao qual é incluso. É na compreensão de fortalecimento da autonomia e condições de igualdade destes direitos que podemos imaginar uma construção social forte em sua efetivação, possuindo a renda básica papel fundamental nesta estruturação. Destarte, faz-se necessário a adoção de medidas de funcionamento

⁷⁰ Assembleia Geral da ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948

realmente efetivo e não meramente alusivo no campo das garantias sociais, legitimando-se a capacidade de direito daqueles que se veem fora delas desde a concepção natural desse direito. Cabe, aqui, a reflexão de Menelick de Carvalho Netto:

Se a todos devem ser asseguradas oportunidades mínimas para alcançarem as condições materiais necessárias ao pleno exercício dos seus direitos constitucionais fundamentais de liberdade e igualdade, precisamente em razão de já serem cidadãos, é que o exercício da cidadania não pode ficar condicionado à efetividade dessas prestações públicas materializadoras. Pelo contrário, já são cidadãos desde o início, livres e iguais, respondendo por suas opções e com elas aprendendo. E essa cidadania necessariamente envolve a permanente reconstrução do que se entende por direitos fundamentais consoante uma dimensão de temporalidade que abarque as vivências e exigências constitucionais das gerações passadas, das presentes e das futuras.⁷¹

Ponderando a partir desta concepção de garantia de direitos fundamentais como meio de participação social, não é difícil pensar na renda básica atrelada à ideia de um *voucher cidadão* – termo suscitado por Bruce Ackerman e Ian Ayres –, em que a garantia de renda mínima transcende a ideia de participação simplesmente econômica e confere ao indivíduo o exercício de cidadania efetivamente democrática⁷².

Assim, a importância da proteção socioassistencial do direito como um instrumento de efetivação das garantias positivadas – e não só como um catálogo de conquistas que não se viabilizam na prática para a parcela que mais deveria se beneficiar delas – se comunica harmonicamente com o caráter de inserção social e autonomia individual que objetiva a renda básica. Para além de uma ótica de mercado, a garantia de uma renda mínima tem papel transformador nos alicerces da sociedade, de modo que a remoção da insegurança quanto ao completo desalento – seja ele alimentar, de moradia ou decorrente do desemprego ou subemprego – liberta os cidadãos, antes reféns destes medos, para exercerem sua capacidade de agentes transformadores de seu meio. Tal como preconiza Guy Standing, em *O Precariado*:

A segurança básica é uma necessidade humana quase universal e um objetivo digno para a política estatal. Tentar fazer as pessoas “felizes” é um a artimanha manipuladora, enquanto proporcionar um esteio de segurança criaria uma condição necessária para que as pessoas fossem capazes de perseguir sua própria concepção de felicidade. A segurança econômica básica também é instrumentalmente benéfica. A insegurança produz estresse, o que diminui a capacidade de concentração e aprendizagem, afetando especialmente as partes do cérebro mais associadas com a memória de trabalho (Evans; Schamberg, 2009). Assim, para promover a igualdade

⁷¹ CARVALHO NETTO, Mendelick. *Apresentação*. In: ROSENFELD, Michel. A identidade do sujeito constitucional. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 13.

⁷² ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven, Yale University Press, 2002.

de oportunidades, devemos procurar reduzir as diferenças de insegurança. Mais fundamentalmente, os psicólogos têm mostrado que as pessoas basicamente seguras são muito mais propensas a serem tolerantes e altruístas. E a insegurança socioeconômica crônica que está atijando o neofascismo nos países ricos na medida em que eles enfrentam a atrasada redução dos padrões de vida trazida pela globalização.⁷³

Em síntese, mais que uma dádiva estatal, a renda de cidadania é um benefício assistencial universal, incondicionado, não-contributivo, que visa garantir os princípios estruturantes da seguridade social para, ao fim, realizar-se a cidadania, fundamento constitucional da República Federativa do Brasil, pois, ao suprir as mais básicas necessidades humanas, reconhece a contribuição direta e indireta de todos os indivíduos na produção material e torna possível a participação de todos na vida pública da comunidade política, de modo a consolidar a democracia e cumprir com os objetivos enunciados no artigo 3º da Constituição brasileira.

3.2 A Renda Básica como instrumento de combate a sindemias

Quando analisamos a renda básica e as motivações para sua instituição de forma permanente, percebemos que é uma política que conta, pelo menos, com os seguintes atributos:

I) serve de grande valia para as pessoas que se encontram em situação de desemprego e subemprego durante a crise, considerando que afasta estas pessoas da completa miserabilidade e as proporciona meios para alcançar o mínimo de subsistência;

II) serve como um estímulo também para aqueles que precisam continuar trabalhando, quase sempre recompensados com baixos salários e que, com a renda extra, podem se beneficiar de uma maior estabilidade financeira frente às adversidades socioeconômicas da crise;

III) serve como um estímulo à economia, de forma geral, limitando os efeitos “cascata” que as crises tendem a gerar; e

IV) tem um enorme potencial de impacto na saúde das pessoas mais vulneráveis, desde a garantia de segurança alimentar até a melhora nas condições sanitárias, muitas vezes decorrentes da extrema pobreza.

⁷³ STANDING, Guy. *O precariado: a nova classe perigosa*. Traduzido por Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

Estas motivações constituem, no contexto da sindemia de Covid-19, soluções para a maioria dos fatores de risco que a interação biossocial entre os efeitos da desigualdade social e as mazelas das patologias endêmicas tende a causar.

Apresentado o enquadramento socioassistencial da renda básica no ordenamento da seguridade e assistência social brasileiras no início deste capítulo, temos ainda, no art. 196 da Constituição Federal de 1988, a garantia da saúde através da promoção de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Desta forma, podemos conceber a renda básica também como uma medida de promoção de saúde pública, haja vista sua inequívoca capacidade de desenvolvimento dos determinantes sociais da saúde pública e inserção do cidadão na capacidade de acesso a ela.

A saúde, *lato sensu*, não está somente atrelada à relação de se estar sadio ou doente, a partir de um ponto de vista meramente clínico. Indo além, a saúde está intimamente ligada também às condições de vida e trabalho, esferas das quais podemos depreender sua dependência de determinantes como a alimentação, o acesso à saúde, a moradia, a educação, a renda, o trabalho, lazer, meio ambiente, dentre outros tantos fatores que influenciam diretamente a saúde pública e individual, configurando assim seu entranhamento nos direitos sociais objetivados constitucionalmente e, portanto, alvos necessários de políticas públicas que se façam presentes àqueles que mais necessitam da garantia desses direitos.

Apesar da preponderância do enfoque médico biológico na conformação inicial da saúde pública como campo científico, em detrimento dos enfoques sociopolíticos e ambientais, observa-se, ao longo do século XX, uma permanente tensão entre essas diversas abordagens. A própria história da OMS oferece interessantes exemplos dessa tensão, observando-se períodos de forte preponderância de enfoques mais centrados em aspectos biológicos, individuais e tecnológicos, intercalados com outros em que se destacam fatores sociais e ambientais. A definição de saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade, inserida na Constituição da OMS no momento de sua fundação, em 1948, é uma clara expressão de uma concepção bastante ampla da saúde, para além de um enfoque centrado na doença.⁷⁴

A sindemia pela qual passamos hoje, tem repercussão grave sobre todas estas determinantes da saúde e bem-estar. As demissões em massa e as condições de subemprego geram, conseqüentemente, perda de renda e ampliação dos quadros de estresse e depressão. Afetam também o acesso às condições básicas de moradia, que por conseguinte tem seus

⁷⁴ BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. *A saúde e seus determinantes sociais*. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a06.pdf>. Acesso em novembro de 2020.

efeitos sobre o acesso à alimentação, educação, ao lazer, à saúde, todos corroborando para um estado negativo de bem-estar social – o que, por sua vez, impacta diretamente na economia e nos índices de criminalidade. Uma renda básica, assim, para além de simplesmente garantir uma renda para os mais vulneráveis, tem o condão de vencer os males infraestruturais brasileiros pela raiz, garantindo que cidadãos saudáveis possam se inserir e contribuir com a sociedade de forma positiva, justa e democrática.

É possível e necessária uma política ativa de assistência social que ressignifique a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos. A autoestima, a capacidade de decidir e pertencer ao lado da extensão da proteção social aos riscos na sociedade de violência precisam ser ativados, ainda que pareça uma luta de Davi contra Goliás nesta sociedade de mercado⁷⁵.

Além disso, partindo da já discutida concepção biossocial de saúde, a renda básica tende a atacar os fatores socioeconômicos que interagem com os agentes patológicos biológicos que tornam apenas parte da população como aquela mais sujeita ao risco de adoecimento. Num horizonte de ampliação global das desigualdades sociais, estamos falando da maior parte da população do planeta, enquanto a porção mais rica da sociedade tende a não correr o mesmo risco de óbito a que está sujeita a população pobre. Assim, uma renda de cidadania tem o condão de atacar um dos pilares estruturantes de crises sanitárias como a que ora vivemos.

⁷⁵ SPOSATI, Aldáiza. *Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no Brasil*. Assistência e Proteção Social. Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXIII. n 68. São Paulo: Cortez, 2001. p. 70.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo decorrer da história incorporamos diferentes novos fatores que amplificaram nosso medo de cairmos na insegurança do desalento extremo, da crescente automação tecnológica do trabalho, até a desordem catastrófica de uma pandemia – cenário com o qual nos deparamos hoje –, mas muito pouco fizemos até então para amenizar as consequências de um mal que desde sempre nos ronda tão de perto e que diariamente se alimenta de vítimas anônimas, simples números estatísticos em nossos relatórios demográficos e jornais, que chocam talvez em um primeiro momento, mas logo caem no esquecimento, tal qual uma fábula de desumanidade.

No Brasil dispomos de algumas legislações assistenciais para amenizarmos a fome e a miséria, no entanto, vemos uma parceria entre a inércia e o sucateamento, onde a estrutura legal de apoio à garantia mínima se mantém subdesenvolvida e as políticas públicas de assistência social existentes se veem sufocadas com cada vez menos recursos e abertura de participação.

Vimos que este assunto não é novo, pois há pelo menos meio século já debatemos a necessidade de se garantir uma provisão mínima, em especial àqueles que nada ou muito pouco têm, visando sanar males decorrentes da miséria, desde a fome até problemas estruturais como a violência e crimes de motivação material, acentuados por uma justiça seletiva, que se julga eficiente e não se faz eficaz.

Essas famílias pobres e numerosas, pois a terra reclama o trabalho de muitos braços, emigram, largam seus lugares, os lugares onde viveram, sem saberem para onde ir. Uma vez que não podem esperar por um bom comprador, vendem suas coisas - que na verdade não valem mesmo muita coisa - por uma ninharia. Quando as poucas moedas terminam - e terminam muito rapidamente enquanto vagam de forma errante de um lugar para outro - só lhes resta roubar e serem enforcados, como dizeis: segundo as justas regras.⁷⁶

Nestes lúgubres tempos em que observamos uma sinergia nunca antes vista entre as mazelas decorrentes da discrepância social e os efeitos devastadores – tanto na saúde pública quanto na economia, de forma geral – de uma pandemia viral que parece ter saído de uma história ficcional sobre um apocalipse biológico, percebemos o quão frágil é nossa estrutura de Estado no enfrentamento de um mal deste porte. Vemos a base da nossa pirâmide social

⁷⁶ MORE, Thomas. Op. cit., 2004. p. 18.

sucumbir no *front* da guerra contra a Covid-19, uma população que, não de hoje, já se vê diariamente acometida pela violência estrutural decorrente do abandono e da marginalização promovida pela abstenção do Estado na promoção de seu bem-estar e de suas garantias fundamentais.

Na escalada da contaminação e de número de mortos pela doença, este último passando hoje da marca dos 175 mil, a preocupação do Estado, de forma majoritária, foi com o quadro econômico e o medo do estancamento da produção. E enquanto o governo federal incitava o descumprimento das medidas sanitárias de urgência para a contenção do vírus, os grandes empresários pressionavam seus empregados a manterem o ritmo, sob o constante apavoramento do desemprego provocado pelas demissões em massa constantemente anunciadas. A estes, sem opção de escolha, restou cederem às pressões em prol de uma produção que pouco importa com sua saúde ou seu bem-estar, enfrentando lotações diárias sem qualquer rigor sanitário.

Não obstante, neste íterim, há que se reconhecer um mérito de nossa pátria na realização de um feito inédito em histórico nacional: a distribuição de uma renda emergencial a um extenso rol de pessoas que poderiam vir a ser afetadas pelo baque econômico que se aproximava no horizonte, organizada em uma janela de tempo tão curta e com um valor significativo. O programa, aprovado com forte protagonismo do Poder Legislativo, que assegurou a desempregados, empregados formais e microempresários um complemento de renda em tempos tão difíceis, conseguiu cumprir com seu intento de garantir um mínimo de segurança financeira para a subsistência de seus beneficiários, ressalvados os vários defeitos na sua implementação e condução. Entretanto, por mais que o socorro financeiro tenha sido indubitavelmente necessário e de inestimável valia para milhares de lares brasileiros, a forma na qual foi conduzido evidenciou uma transformação do direito socioassistencial à renda em uma relação consumerista, na qual milhares se viram diante de filas e aglomerações em agências bancárias no desespero por receber o auxílio e conseguirem arcar com suas despesas.

Foi em meio à discussão do papel do Auxílio Emergencial no bem-estar social brasileiro, e sobre o eventual prolongamento do benefício, que o debate sobre a renda básica voltou a ganhar proeminência, depois desta ser tratada, desde o advento do Bolsa Família, como mera discussão acessória do programa até então estabelecido – não tirando seu mérito, considerando seu grande impacto na melhoria de indicadores sociais como a saúde e a educação brasileiras. Mesmo possuindo legislação pioneira no mundo acerca da matéria, o Brasil nunca se viu no caminho da construção efetiva de uma política deste porte que, prevista para ser implementada em etapas desde 2005, hoje mais parece um enfeito legislativo.

Como observamos, tanto a renda emergencial quanto a renda básica consoam harmonicamente com os objetivos e princípios da seguridade e assistência social declarados na Constituição Federal de 1988 como meios para que se possam alcançar os próprios objetivos da República. Ambas atendem à garantia do direito fundamental à saúde e dos direitos sociais nela previstos, por meio dos quais podemos trilhar o caminho de uma vida digna. Mas a renda emergencial é, como seu nome diz, um auxílio temporário, dada a urgência da situação, fazendo-se necessário ir além e pensarmos nos problemas estruturais que continuam a assombrar nossa sociedade, com ou sem sindemia.

A partir da categoria de análise “sindemia” – sinergia entre as mazelas preexistentes em nosso contexto social e a pandemia do novo coronavírus, no plano atual –, concluímos que a renda básica pode servir de inigualável amparo aos que mais precisam, perfazendo o seu papel na seguridade social. A interação entre as patologias sociais e biológicas que já fazem vítimas por aqui – sejam elas de origens específicas de cada um ou decorrentes do ambiente – e a Covid-19 mostrou-se especialmente perigosa, com uma taxa de mortalidade potencialmente três vezes maior nestes casos⁷⁷.

Além disso, enquanto a renda emergencial encontra seu final ao cessar do ano fiscal de 2020, a sindemia de Covid-19 no Brasil seguramente ainda segue em estágios alarmantes, compondo indicadores que assustam por mostrar não uma segunda onda, como alguns países europeus voltaram a enfrentar⁷⁸, mas uma onda persistente e crônica, sem indícios de que as mortes e contaminações venham a encontrar fim – apesar de um cenário promissor se lançar com o atual estágio de desenvolvimento de uma vacina e seus planos de imunização mundo afora.

Se por um lado, porém, aventamos a possibilidade de uma renda básica permanente no Brasil, por outro são grandes os desafios a serem enfrentados na implementação do projeto. Para além do teto fiscal de gastos – grande inimigo das políticas públicas no atual quadro econômico –, enfrentam-se, entre outros, a acomodação política, a dependência de trajetória dos programas atuais, os antagonismos que as classes sociais dominantes exercem diante de programas que professam a redistribuição de renda no país. Entraves são o que não faltam para a manutenção da renda básica como um sonho distante no horizonte político brasileiro.

⁷⁷ NIAD. *Certain pre existing conditions may double or triple mortality risk of Covid-19*. Plos One: 2020, Pennsylvania State University. Disponível em: <https://news.psu.edu/edit.psu.edu/story/633300/2020/10/08/research/certain-pre-existing-conditions-may-double-triple-mortality-risk>. Acesso em novembro de 2020.

⁷⁸ Como a segunda onda de covid-19 explodiu e caiu após um mês de lockdowns na Europa. *BBC News Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55145883>>. Acesso em novembro de 2020.

Ao fim deste trabalho, resta evidente a utilização da renda básica como um instrumento de combate às desigualdades sociais manifestas da sociedade brasileira, de forma a garantir um mínimo necessário para que nossa população mais vulnerável possa não só garantir uma segurança diante das suas necessidades básicas, mas para que possa também ter a oportunidade de buscar por condições de melhora, sem que o assombro da fome, do perecimento, do despejo, da falta de água e luz, do desemprego, entre tantos outros, os persigam tão implacavelmente como já o fazem – e tendem a continuar fazendo com intensidade cada vez maior nesta conjuntura sindêmica.

No mais, resta elucubrar que a renda básica, apesar de veementemente defendida ao longo deste trabalho, não é por si só a solução milagrosa de todos os problemas decorrentes da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, mas um dos maiores dos muitos instrumentos necessários para que possamos alcançar um estado de bem-estar social mais justo. É o conjunto de provisões coordenadas de forma a atender a um aprimoramento das políticas de assistência e seguridade social, na busca pelo resgate da população excluída de seus direitos sociais e da segurança de renda e trabalho, que podem pavimentar o caminho da segurança básica e da real igualdade de oportunidades para todos os indivíduos desta sociedade. É este o caminho que devemos buscar construir – mesmo que pareça *utópico*.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven, Yale University Press, 2002.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. *A saúde e seus determinantes sociais*. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a06.pdf>>. Acesso em dezembro de 2020.

CARVALHO NETTO, Mendelick. Apresentação. In: ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza. RODIGUES, Monica (Org.). *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.

COSTA, Andrea B. da; SOARES, Marcos. A. T. *Crise econômica, sindemia e a política de transferência de renda no Brasil*. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, [S. l.], v. 17, n. 30, p. p. 65-83, 2020. DOI: 10.22481/ccsa.v17i30.7124. Disponível em: <<https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/7124>>. Acesso em dezembro de 2020.

COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. *Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal*. UFPE, julho de 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/343015955_ESTUDO_DE_AVALIACAO_DO_PR_OGRAMA_DE_AUXILIO_EMERGENCIAL_UMA_ANALISE_SOBRE_FOCALIZACAO_E_EFICACIA_A_NIVEL_MUNICIPAL>. Acesso em dezembro de 2020.

DA SILVEIRA, Antônio M. *Redistribuição de renda*. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1975.

DINIZ, Simone. *Critérios de justiça e programas de renda mínima*. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, junho de 2007. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100012>>. Acesso em dezembro de 2020.

EVANS, G. W.; SCHAMBERG, M. A. *Childhood Poverty, Chronic Stress, and Adult Working Memory*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2009.

FOUKSMAN, Elizaveta. *Why universal basic income costs far less than you think* (tradução livre). *The Conversation*, August 14 2018. Disponível em: <<https://theconversation.com/why-universal-basic-income-costs-far-less-than-you-think-101134>>. Acesso em dezembro de 2020.

FREITAS, Fernando José Gomes. *Renda Básica de Cidadania: análise comparada da literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

IBGE. *PNAD Covid-19: Panorama*. Brasil, 2020. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>>. Acesso em dezembro de 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 17 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Visualizador de Dados Sociais (VIS)*. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em dezembro de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Ministério da Economia avalia impacto econômico do coronavírus*. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestaopublica/2020/03/ministerio-da-economia-avalia-impacto-economico-do-coronavirus-no-brasil>>. Acesso em dezembro de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: 4º bimestre de 2020*. Brasília, setembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2020/relatorio_e_anexo.pdf>. Acesso em dezembro de 2020.

MORE, Thomas. *Utopia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

NEMEA. *Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?* Belo Horizonte: UFMG, 20 de maio de 2020. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2020/05/Nota_Tecnica_RBE_VF.pdf>. Acesso em dezembro de 2020.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. *Renda básica da cidadania versus imposto de renda negativo: o papel dos custos de focalização*. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 583-610, setembro de 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000300006>>. Acesso em dezembro de 2020.

PASTUK, Marília. *Renda Básica de Cidadania e Política Social no Brasil: elementos para um debate*. (Tese de Doutora em Ciências na área de Saúde Pública). Rio de Janeiro: Escola Nacional De Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

SILVA, Josué Pereira da. *Renda Mínima, Trabalho e Cidadania: o projeto Suplicy em debate*. In: *Estudos Econômicos*. v. 28 n. 4. São Paulo: USP, 1998.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo, Cortez, 1997.

SINGER, Merrill; BULLED, Nicola; MENDENHALL, Emily. *Syndemics and the biosocial conception of health*. *The Lancet* v. 389, 2017. Disponível em: <http://www.corevih-bretagne.fr/ckfinder/userfiles/files/Congr%C3%A8s/World_AIDS_2018_Amsterdam/Bibliographie/singer2017_Jeudi_WAIDS2018.pdf>. Acesso em dezembro de 2020.

SINGER, Merrill; BULLED, Nicola; OSTRACH, Bayla. *Syndemics and human health: Implications for prevention and intervention*. *Annals of Anthropological Practice*. 2012.

Disponível em: <
https://www.researchgate.net/publication/260416632_Syndemics_and_human_health_Implications_for_prevention_and_intervention>. Acesso em dezembro de 2020.

SOARES, Sergei. *A Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*. IN: IPEA, Brasil em desenvolvimento, v.3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010.

SPOSATI, Aldaíza. *Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no Brasil. Assistência e Proteção Social*. Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXIII. n 68. São Paulo: Cortez, 2001.

STANDING, Guy. *O precariado: a nova classe perigosa*. Traduzido por Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

SUPLICY, Eduardo. M. *Renda básica de cidadania: a saída é pela porta*. 7. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. *Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros*. Estud. av., São Paulo, v. 11, n. 30, p. 79-93, Aug. 1997. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000200007>>. Acesso em dezembro de 2020.

SUPLICY, EDUARDO MATARAZZO. *Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento*. Brazil. J. Polit. Econ., São Paulo, v. 23, n. 2, p. 233-248, junho de 2003. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/0101-31572004-0689>>. Acesso em dezembro de 2020.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil*. Saúde soc., São Paulo, v. 12, n. 1, p. 61-71, junho de 2003 . Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100009>>. Acesso em dezembro de 2020.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. *Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VAN PARIJS, Philippe. *Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?*. Estud. av., São Paulo , v. 14, n. 40, dez. 2000 . Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300017>>. Acesso em dezembro de 2020.