

## Em defesa da renda básica universal



Por RAFAEL VALIM\*

*Um trecho do livro recém lançado “As consequências da Covid-19 no Direito brasileiro”*

## O Estado brasileiro no enfrentamento da Covid-19: contextualização

O enfrentamento da pandemia no Brasil tem acentuado problemas atávicos de nossa Administração Pública. Um deles, cujo exame interessa especialmente para os fins deste trabalho, é a tendência de pretender resolver problemas complexos com meras fórmulas restritivas de direito, traduzidas em incremento das atividades administrativa de polícia e sancionatória<sup>[ii]</sup>.

Com efeito, assiste-se a uma acelerada proliferação de medidas de polícia sanitária e uma injustificada timidez na adoção de medidas de fomento administrativo destinadas às pessoas físicas e jurídicas mais vulneráveis<sup>[iii]</sup>. Aliás, no âmbito federal se desenvolve um discurso oficial cínico, que explora os efeitos deletérios da crise econômica decorrente da pandemia e esconde o fato de que a União dispõe dos meios para mitigá-los.

As duas principais providências ampliativas de direitos determinadas pela União até o momento foram o *benefício emergencial de preservação do emprego e da renda*, a ser pago nas hipóteses de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, introduzido pela Medida Provisória nº 936/2020, e o *auxílio emergencial* no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante o período de três meses, a pessoas em situação de vulnerabilidade, nos termos definidos pela Lei nº 13.982/2020.

Ambas, porém, se revelam notoriamente incapazes de dar conta da única certeza que temos no presente instante, qual seja: a gravíssima crise econômica e social que se avizinha.

Parece-nos que a excepcional situação em que estamos imersos recoloca com grande força uma ideia que, embora a muitos se afigure “radical”, vem sendo aperfeiçoada há centenas de anos por estudiosos de todos os espectros ideológicos e das mais variadas disciplinas das ciências sociais<sup>[iv]</sup>: a renda básica universal, entendida, na definição de Philippe van Parijs e Yannick Vanderborght, como uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros de maneira individual, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho<sup>[v]</sup>.

Como bem pontua Bernard E. Harcourt, o atual momento “reclama uma revolução jurídica, política e econômica capaz de inaugurar uma nova era de cooperação”<sup>[vi]</sup>. A renda básica universal, longe de ser uma panaceia<sup>[vii]</sup>, constitui uma peça central dessa “revolução” e se apresenta como um instrumento fundamental para a concretização do projeto de sociedade insculpido na Constituição Federal de 1988.

## A atividade de fomento no Direito Administrativo brasileiro

Como já tivemos oportunidade de afirmar<sup>[viii]</sup>, a Constituição Federal de 1988 funda, inequivocamente, um Estado Social de

# a terra é redonda

Direito, resultado da união dos traços jurídico-positivos do *Estado de Direito* – dignidade da pessoa humana, soberania popular, separação de funções estatais, princípio da igualdade, princípio da legalidade, sistema de direitos fundamentais dotado de petrealidade, princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, princípio da segurança jurídica e princípio da publicidade – e do *Estado Social* – elenco de direitos fundamentais sociais, titularização de serviços públicos e ampla intervenção nos domínios econômico e social.

Não é demais recordar, outrossim, alguns dos fundamentos (art. 1º da Constituição Federal) e objetivos fundamentais (art. 3º da Constituição Federal) da República Federativa do Brasil: valores sociais do trabalho (art. 1º, inc. IV, da Constituição Federal); construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I, da Constituição Federal); garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, da Constituição Federal); erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III, da Constituição Federal).

É natural concluir, portanto, que o Estado brasileiro, mercê de seu notório compromisso com a justiça social, representa a antítese do neoliberalismo. Ao truísmo liberal de que o Estado não deve interferir na vida econômica, à luz da pressuposição, de todo contestável, de que o mercado seria um instrumento mais eficiente de alocação de recursos e desenvolvimento da sociedade, contrapõe-se um Estado com assinalado protagonismo na organização dos campos econômico e social.

De igual modo, às formulações abstratas, descontextualizadas e cínicas do discurso liberal, nascidas do falso pressuposto de que as pessoas nascem iguais em direitos e obrigações, contrasta-se um catálogo interdependente e complementário de direitos fundamentais, forjado a partir da constatação, de resto óbvia, de que os direitos de liberdade só cobram sentido se acompanhados de determinadas condições materiais.

Como leciona Manuel García-Pelayo, “enquanto nos séculos XVIII e XIX entendia-se que a liberdade era uma exigência da dignidade humana, agora se pensa que a dignidade humana (materializada em princípios socioeconômicos) é uma condição para o exercício da liberdade”<sup>viii</sup>.

Do âmago do Estado Social de Direito brasileiro emerge, pois, uma Administração Pública que, para além das finalidades oitocentistas de manutenção da ordem e da segurança, deve alcançar, por meio de serviços públicos e políticas públicas, os elevados objetivos que lhe impôs a Constituição Federal. É o “Estado telocrático” de que cogita o Professor Fábio Konder Comparato, antagônico à democracia liberal e cuja legitimidade repousa na capacidade de realização de fins predeterminados<sup>ix</sup>.

A atividade administrativa de fomento se apresenta como um valioso instrumento do Estado Social de Direito brasileiro para consecução de suas finalidades. Não se trata de uma atividade subsidiária, incidente sobre deficiências do mercado, mas de uma atuação planejada do Estado destinada à efetivação de interesses públicos.

Em atenção à necessidade de uma definição em termos positivos e restrita da atividade de fomento, parece-nos que ela pode ser ela entendida como a transferência de bens e direitos em favor de particulares, sem contraprestação ou com contraprestação em condições facilitadas, em ordem à satisfação direta ou indireta de interesses públicos<sup>x</sup>.

Note-se que o último elemento da definição revela a finalidade da atividade fomentadora. Embora à primeira vista a expressão “em ordem à satisfação direta ou indireta de interesses públicos” possa parecer um truísmo, nela se encerra um traço decisivo do conceito de fomento que formulamos. Ao contrário do que a maioria da doutrina defende, sustentamos que, no Direito brasileiro, a atividade de fomento não se limita a salvaguardar indiretamente os interesses públicos, senão que compreender elevantíssimos instrumentos de satisfação direta de interesses públicos.

Assim, a par das transferências de bens e direitos a fim de estimular atividades revestidas de interesse público – satisfação indireta de interesses públicos –, exsurgem transferências de bens e direitos destinadas a proteger direitos fundamentais – satisfação direta de interesses públicos –, de que é exemplo no Brasil exatamente a renda básica universal.

## A hora e a vez da renda básica universal

No Direito Administrativo brasileiro, a renda básica universal constitui uma espécie de subsídio, categoria que deve ser apartada da subvenção. Enquanto esta se destina ao estímulo de determinadas atividades, satisfazendo indiretamente

# a terra é redonda

interesses públicos, os subsídios são preordenados à proteção de determinados direitos fundamentais, satisfazendo diretamente interesses públicos. Valendo-nos da expressão do Professor Germán Fernández Farreres, o subsídio é uma técnica diretamente vinculada ao *status* do beneficiário<sup>[xii]</sup>.

Os subsídios são, portanto, atribuições patrimoniais em favor de particulares sem a exigência de contraprestações ou de aplicação dos recursos públicos transferidos em determinada atividade de interesse público.

A renda básica universal, porém, é uma espécie de subsídio caracterizada pela sua incondicionalidade nos três sentidos descritos por Philippe van Parijs e Yannick Vanderborght<sup>[xiii]</sup>: trata-se de um direito estritamente individual, dissociado da situação doméstica; não é submetido a uma prova de renda ou de patrimônio; e é livre de obrigações de qualquer natureza.

Essa característica está presente no art. 1º da Lei nº 10.835/2004, que instituiu a chamada “renda básica de cidadania” no Brasil por iniciativa do incansável Senador Eduardo Suplicy. Seja-nos permitido transcrever o aludido dispositivo:

“Art. 1º. É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”.

Apesar do largo período de consagração jurídico-positiva da renda básica universal no Brasil, lamentavelmente a Administração Pública ainda não a efetivou. Procuraremos demonstrar, entretanto, que tal conduta omissiva traduz grave ilegalidade, notadamente em um contexto de profunda crise econômica e social. Em outras palavras, não assiste ao Chefe do Poder Executivo Federal margem de apreciação para definir o momento oportuno de implantação da renda básica universal. Impõe-se, em termos jurídicos, a sua imediata concessão.

Com efeito, os princípios constitucionais, em sua função interpretativa<sup>[xiv]</sup>, conjugados à realidade social subjacente às normas introduzidas pela Lei nº 10.835/2004, apontam univocamente para a necessidade de concretização da renda básica universal.

Calha, a propósito, a lição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito da redução ou até eliminação da discricionariedade ante o caso concreto<sup>[xv]</sup>: “Finalmente, a discricionariedade é relativa, no sentido de que, ainda quando a lei haja, em sua dicção, ensanchado certa margem de liberdade para o agente, tal liberdade poderá esmaecer ou até mesmo esvair-se completamente diante da situação em concreto na qual deva aplicar a regra. É dizer: ante as particularidades do evento que lhe esteja anteposto, a autoridade poderá ver-se defrontada com um caso no qual suas opções para atendimento do fim legal fiquem contidas em espaço mais angusto do que aquele abstratamente franqueado pela lei, e pode ocorrer, até mesmo que, à toda evidência, não lhe reste senão uma só conduta idônea para satisfação do escopo normativo, por não ser comportada outra capaz de colimar os propósitos da lei em face da compostura da situação. Em síntese: a disciplina ao nível da norma é condição necessária, mas nem sempre suficiente, para que subsista nas situações concretas”.

No que respeita aos princípios constitucionais, convém examinarmos, ainda que brevemente, aqueles que fundamentam e exigem a materialização da renda básica universal.

Sob o ponto de vista do trabalho, sabe-se que a Constituição estatui a busca do pleno emprego como um dos princípios da ordem econômica e estabelece (art. 170, inc. VIII), entre os direitos do trabalhador, um salário mínimo “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo” (art. 6º, IV).

A realidade, porém, é que o desemprego constitui um problema estrutural e não conjuntural do capitalismo contemporâneo<sup>[xvi]</sup>. Nem mesmo o crescimento econômico consegue aplacá-lo<sup>[xvii]</sup>. Por outro lado, a precarização e a informalidade são marcas fundamentais do mundo do trabalho atualmente.

A isso tudo agora se soma a massa de desempregados que será gerada, inevitavelmente, pela pandemia do coronavírus, da qual resultará mais precarização e informalidade.

A renda básica universal é uma resposta decisiva a esse quadro dantesco, de modo a salvaguardar condições mínimas de vida digna aos desempregados, precarizados<sup>[xviii]</sup> e trabalhadores informais. Em rigor, através dela se realiza o desiderato

# a terra é redonda

constitucional de prover às pessoas uma quantia periódica em dinheiro que lhes proporcione um mínimo existencial. A renda básica universal, outrossim, promove maior estabilidade da demanda em decorrência da continuidade do consumo privado, permitindo às empresas um planejamento de investimentos de longo prazo <sup>[xviii]</sup>. Com isso, reverencia-se o importantíssimo – embora esquecido – art. 219 da Constituição Federal, segundo o qual “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”.

Também o princípio da livre iniciativa, qualificado como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. IV) e de sua ordem econômica (art. 170, *caput*) milita em favor da renda básica universal. Malgrado a muitos esta afirmação possa soar insólita, nas lições de Philippe van Parijs e Yannick Vanderborght, ao garantir-se “um piso incondicional, pode-se esperar que uma renda básica ajude a desencadear o empreendedorismo, ao proteger melhor os trabalhadores autônomos, cooperativas de trabalhadores e parcerias capital-trabalho contra o risco de rendimentos incertos e flutuantes” <sup>[xix]</sup>.

Não é demais lembrar, ademais, que a renda básica universal é um meio para alcançar o tão proclamado direito fundamental à liberdade. Como nos lembra um dos fundadores da Constituição estadunidense, Alexander Hamilton, “um poder sobre a subsistência de um homem equivale a um poder sobre a sua vontade”<sup>[xx]</sup>. Em outras palavras, a única forma de assegurar liberdade é mediante a satisfação das necessidades mínimas vitais <sup>[xxi]</sup>. Sem isso, teremos um simulacro de liberdade, um privilégio classista incompatível com o constitucionalismo contemporâneo.

Por fim, cumpre assinalar que a renda básica universal vai ao encontro de todos os objetivos fundamentais de nossa República, quais sejam (art. 3º da Constituição Federal): construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como bem adverte Guy Standing, a renda básica universal não erradica a pobreza <sup>[xxii]</sup>, mas joga um papel central no enfrentamento da já alarmante desigualdade social em todas as partes do mundo, a qual só tende a aumentar com a pandemia do coronavírus. Basta dizer que, de acordo com um estudo do *Institute for PolicyStudies*, a riqueza dos bilionários estadunidenses aumentou quase 10% em apenas três semanas, exatamente quando começou a crise da Covid-19 <sup>[xxiii]</sup>.

## Conclusão

Aos detratores apriorísticos da renda básica universal, vale recordar Jean Rivero: “seria um erro pedir ao Direito mais do que ele pode dar, mas seria outro erro não pedir tudo o que ele pode dar” <sup>[xxiv]</sup>.

A renda básica universal não é só possível, como, nos quadrantes do Direito brasileiro, configura um dever da Administração Pública, ao qual corresponde um direito subjetivo de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil. Negá-la significa esvaziar o cerne de nossa ordem constitucional.

Assinale-se, por fim, que a renda básica universal jamais poderá servir de pretexto para que o Estado se demita de atividades prestacionais. Ela densifica o Estado Social de Direito, devendo estar articulada com os serviços públicos e demais programas sociais previstos na Constituição e nas leis.

\*Rafael Valim, advogado, é mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP, onde lecionou de 2015 a 2018. Autor, entre outros livros, de Lawfare: uma introdução (com Cristiano Zanin e Valeska Zanin Martins) – Contracorrente, 2019.

Publicado originalmente em WARDE, Walfrido; VALIM, Rafael (coords.). *As consequências da Covid-19 no Direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

## Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

# a terra é redonda

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, 138: 39-48.

FARRERES, Germán Fernández. Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico. *Revista Española de La Función Consultiva*, 13: 31-81.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

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

PISARELLO, Gerardo; DE CABO, Antonio. *La renta básica como nuevoderechocidadano*. Madri: Trotta, 2006.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*, 2<sup>a</sup> ed. Sevilla: Global Law Presse, 2006.

ROMAN, Diane. *Le droit public face à la pauvreté*. Paris: LGDJ, 2002.

STANDING, Guy. *Basic Income*. Londres: Penguin Books, 2017.

SUPIOT, Alain (Coord.). *La solidarité: enquête sur um princípio jurídico*. Paris: Odile Jacob, 2015.

SUPILCY, Eduardo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*, 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2003.

## Notas

[i] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 33<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 438.

[ii] Convém assinalar a celeridade das medidas tomadas em favor do sistema financeiro, conforme demonstram Pedro Serrano, Gilberto Bercovici e Anderson Medeiros Bonfim (Covid-19 e o desacerto das medidas do Banco Central. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/covid-19-e-o-desacerto-das-medidas-do-banco-central/>).

[iii] STANDING, Guy. *Basic Income*. Londres: Penguin Books, 2017, p. 17.

[iv] PARIJS, Philippe van; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017, p. 4.

[v] HARCOURT, Bernard E. Le coopérationisme ou comment enfinir avec cette peste économique. *AOC media - AnalyseOpinion Critique*. Disponível em: <https://aoc.media/analyse/2020/05/11/marches-et-pandemie/>

[vi] STANDING, Guy. *Basic Income*. Londres: Penguin Books, 2017, p. 54.

[vii] VALIM, Rafael. *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 27.

[viii] GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 14.

[ix] COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, 138: 43 e 44.

[x] VALIM, Rafael. *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 56.

[xi] FARRERES, Germán Fernández. Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico. *Revista Española de la Función Consultiva*, p. 39.

[xii] PARIJS, Philippe van; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017, p. 8.

[xiii] VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. \_\_\_\_.

[xiv] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 33<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1019.

# a terra é redonda

- [xv] FUMAGALLI, Andrea. Doce tesis sobre la renta de ciudadania. In: PISARELLO, Gerardo; DE CABO, Antonio. *La renta básica como nuevoderechociudadano*. Madri: Trotta, 2006, p. 40.
- [xvi] BASCETTA, Marco; BRONZINI, Giuseppe. La renta universal en la crisis de la sociedad del trabajo. In: PISARELLO, Gerardo; DE CABO, Antonio. *La renta básica como nuevoderechociudadano*. Madri: Trotta, 2006, p. 171.
- [xvii] ROMAN, Diane. *Ledroitpublic face à la pauvreté*. Paris: LGDJ, 2002, p. 423.
- [xviii] FUMAGALLI, Andrea. Doce tesis sobre la renta de ciudadania. In: PISARELLO, Gerardo; DE CABO, Antonio. *La renta básica como nuevoderechociudadano*. Madri: Trotta, 2006, p. 62.
- [xix] PARIJS, Philippe van; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017, p. 24.
- [xx]
- [xxi] O Professor Jaime Rodríguez-Arana defende, acertadamente, o conceito de "liberdade solidária" (RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*, 2<sup>a</sup> ed. Sevilla: Global Law Presse, 2006, p. 161).
- [xxii] STANDING, Guy. *Basic Income*. Londres: Penguin Books, 2017, p. 79.
- [xxiii] COLLINS, Chuck. Os bilionários estão ficando ainda mais ricos com a pandemia. Basta. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/05/01/os-bilionarios-estao-ficando-ainda-mais-ricos-com-a-pandemia-basta>
- [xxiv] Trecho original: "serait une erreur de demander au Droit plus qu'il ne peut donner, c'en serait une autre de ne pas lui demander tout ce qu'il peut donner" (RIVERO, Jean. *Intérêts viatux de la nation et fins humaines du pouvoir*. In: *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs: contribution à l'étude du règlement juridique des conflits de valeur en droit pénal, public et international*. Bruxelles: Bruylants, 1982, p. 545).