



# PUC

DEPARTAMENTO DE  
DIREITO

---

Renda Básica de Cidadania

por

Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos

**ORIENTADORA: Telma da Graça de Lima Lage**

2007.2

---

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

# Renda Básica de Cidadania

por

Gustavo da Costa Ferreira Moura dos Santos

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Telma da Graça de Lima Lage

2007.2



*Ao meus pais, sem os quais hoje eu não seria nada do que eu sou;*  
*À Juliana, que é a pessoa mais doce com que já convivi – e que tenho o privilégio de ter como irmã;*  
*Ao Arthur, que é meu companheiro para o que der e vier;*  
*Ao Luiz Cláudio, que é tão inteligente que chega a compreender melhor o mundo à sua volta que ele mesmo;*  
*À Andréa, minha fiel escudeira;*  
*À Telma Lage, que é mais jovem que a maioria de seus alunos;*  
*À Grazi, que tem um ímpeto transformador;*  
*À Dani, minha querida amiga cuja beleza dos olhos é tão grande quanto o seu gênio – ela certamente vai ficar nervosa comigo ao ler isso;*  
*Ao Paulo Victor, Jorge Manso, André Luís, Frazão, Guimarães, Becker, Mattosinho e todos os amigos do São Bento que foram muito especiais na minha vida;*  
*À Priscila, que tem a obstinação que eu sempre quis ter;*  
*Ao Guilherme, meu amigo mais positivista;*  
*À Alessandra, que eu conheci sentada em uma escada no Frings e se tornou um dos pilotis que me sustentam;*  
*À Monyque, que é minha adorável pequeno-burguesa;*  
*Ao Eugênio, que é um carioca que nasceu, por acidente, em Minas;*  
*À Dra. Rachel, que tem a perfeita noção da justa medida do mestre: a severidade e o carinho, cada qual a seu momento;*  
*Aos amigos todos do IBAM, que foram essenciais para minha vida acadêmica e profissional;*  
*A todos os amigos da PUC, por terem proporcionado momentos felizes e de engrandecimento;*  
*Ao Dom Lourenço de Almeida Prado, que eu tenho certeza que é um anjo na Terra;*

## **RESUMO**

No presente trabalho é analisada a política pública conhecida como Renda Básica de Cidadania, instituída no Brasil pela Lei 10.835/2004, que consiste no pagamento de uma renda incondicional e universal a todos os residentes no país. Abordam-se seus antecedentes históricos, seus fundamentos teóricos e constitucionais, demonstrando-se as diferenças em relação ao sistema da Seguridade Social da Constituição de 1988, bem como em relação às seculares ações assistenciais, filantrópicas e de benemerência.

# SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>8</b>
<b>2. Bons e maus pobres</b>	<b>12</b>
<b>3. Definição de Renda Básica de Cidadania</b>	<b>20</b>
<b>4. Por que uma Renda de Cidadania?</b>	<b>23</b>
4.1. Diminuição da burocracia	27
4.2. Segurança cidadã	28
4.3. Eliminação da armadilha do desemprego.	28
4.4. Não aceitação do trabalho degradante	31
4.5. Auto-estima como valor	33
4.6. Fomento à atividade econômica	35
<b>5. Críticas habituais ao programa.</b>	<b>37</b>
5.1. “A riqueza deve ser conseguida por meio do trabalho.”	37
5.2. “A Renda de Cidadania é injusta, porque os pobres recebem o mesmo que os ricos.”	40
5.3 “A Renda de Cidadania é uma loucura, é inviável, é caríssima.”	40
5.4. “A Renda de Cidadania devia ser paga às famílias e, não, individualmente.”	41
5.5. “A Renda de Cidadania é um programa assistencialista.”	42
<b>6. Implementação no Brasil</b>	<b>44</b>
6.1. O obstáculo	44
6.2. O Bolsa Família é a primeira fase de implementação da Renda de Cidadania?	48
<b>7. “A saída é pela porta”. Saída?</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>52</b>
<b>Anexo 1 (Lei 10.835/04)</b>	<b>56</b>
<b>Anexo 2 (Lei 10.836/04)</b>	<b>58</b>
<b>Anexo 3 (Decreto 5.074/04)</b>	<b>63</b>

**Palavras chave:** renda, básica, cidadania, desigualdade, desemprego, transferência, social, seguridade, assistência, previdência, *welfare*

*De primeiro, eu fazia e mexia, e  
pensar não pensava. Não  
possuía os prazos. Vivi puxando  
difícil de difícel, peixe vivo no  
moquém: quem mói no asp'ro,  
não fantaseia. Mas, agora, feita a  
folga que me vem, e sem  
pequenos dessorsegos, estou de  
range rede. E me inventei neste  
gosto, de especular idéia.*

Riobaldo

## 1. Introdução

Decerto, causa estranhamento a um incauto a leitura da monografia de fim de curso de um aluno de Direito em que a maior parte da bibliografia não é “jurídica”<sup>1</sup>. De fato, embora tenham tido alguma importância, não foram preponderantes para a elaboração do presente trabalho os tradicionais manuais e leis comentadas que habitualmente acompanham os alunos de graduação em Direito e, por conseqüência, são, normalmente, fontes primordiais para a monografia.

Este fato não decorre de idiosincrasias do autor, como se poderia pensar. É conseqüência inarredável, em verdade, da própria natureza do tema escolhido: a Renda Básica de Cidadania, instituída, no Brasil, pela Lei 10.835/2004. Conforme se observará na leitura deste trabalho, trata-se de política pública subversora de postulados e princípios que vêm orientando há séculos a ação estatal no trato em relação à questão social – antes mesmo do cunhamento do termo “questão social”, nos idos da década de trinta do século XIX<sup>2</sup>.

Não obstante a escassez de bibliografia jurídica acerca deste programa de governo específico, certamente nos depararíamos com idêntico obstáculo mesmo que buscássemos analisar alguma política pública que se encontrasse acorde com os preceitos seculares que orientam as ações de combate ao pauperismo<sup>3</sup>, os quais – como veremos – reproduzem-se no desenho da Seguridade Social dado pela Constituição de 1988. Aqui, temos um problema de outra natureza e que não será objeto de investigação nesta monografia: o currículo dos cursos jurídicos, omisso quanto ao estudo de temas de importância para a maior parte da população brasileira, como a Assistência Social e a Previdência Social; e, ao nosso entender, não de forma

---

<sup>1</sup> Utilizamos aspas para salientar que se trata de concepção do termo *jurídico* como relativo à *Ciência do Direito* em sua concepção estrita, ou seja, no sentido de *Dogmática Jurídica* ou *Jurisprudência Técnica*, como bem diferenciada por Paulo Nader em sua *Introdução ao estudo do Direito*.

<sup>2</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis: São Paulo, 2005. p. 30

<sup>3</sup> Oportunamente mostraremos a diferença entre os termos *pauperismo* e a *questão social* propriamente dita a que fizemos referência inicialmente.

despropositada: a omissão dá-se por conta da orientação pedagógica elitista e do cunho mercadológico de que se revestem as faculdades de Direito. É desolador observar que as repercussões desta omissão chegam ao Supremo Tribunal Federal. Nas ocasiões em que teve que se pronunciar acerca do tema, foi corrente a confusão de conceitos básicos essenciais para a sua compreensão e a aplicação correta das leis afins<sup>4</sup>. Há um grande descompasso entre as conquistas políticas de grupos engajados com o combate à pobreza no âmbito da constituinte e o avanço da dogmática jurídica na análise do tema<sup>5</sup>.

A falta de bibliografia, portanto, apresenta-se somente como a ponta de um *iceberg*: do grande problema que representa esse enorme descompasso entre o direito positivo e a realidade social<sup>6</sup>. E não só: representa, ainda o flagrante desajuste entre o *mainstream* dos discursos políticos – tanto de esquerda como de direita – e esta realidade. Para ilustrá-lo, podemos comparar os discursos de dois dos representantes mais expressivos de matizes ideológicas contrapostas no Brasil contemporâneo. Primeiro, transcrevemos trecho da fala do presidente Lula na ocasião do lançamento do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, no dia 30 de junho de 2003:

*“Gerar empregos para todo o povo brasileiro é um sonho, uma obsessão e uma determinação do meu Governo. E eu não tenho dúvida de que é também de todos os governos estaduais, dos prefeitos, dos deputados e senadores, dos ministros e de todas as pessoas que têm responsabilidade no nosso país. (...) Eu digo isso porque quem já ficou desempregado, neste país, sabe que o desemprego é como uma das doenças crônicas do ser humano. Não tem nada que possa dar maior prazer a um ser humano do que trabalhar e, no final do mês, receber o seu salário e poder gastar o seu dinheirinho, ajudando a família ou a si próprio. Hoje, as nossas meninas e os nossos meninos, muitas vezes, não gostam nem de pedir dinheiro para o pai ou para a mãe, porque antes de receber o dinheiro recebem um discurso: “o pai e a mãe não têm dinheiro”. (...) A verdade é que isso vai deixando a juventude sem nenhuma condição de acreditar que alguém vai fazer alguma coisa por ela”<sup>7</sup> (grifo nosso)*

---

<sup>4</sup> Ver, v. g., a Rcl 4.427-MC-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 6-6-07, DJ de 29-6-07, em que há clara confusão entre os conceitos de Previdência e Assistência Social. O mesmo equívoco pode ser observado nos RE 401.127-ED, AR 1390/SP, RE-AgR 369994 e RE-AgR 273501.

<sup>5</sup> Para uma análise aprofundada da atuação destes grupos na constituinte, que resultaram na atual arquitetura da Seguridade Social, ver BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Brasília: UnB, 2006

<sup>6</sup> Ver CASTEL. *Op. cit.* p. 30

<sup>7</sup> Disponível em <<http://politicos.br101.org/discurso-lula-programa-primeiro-emprego.html>>. Acesso em 10/07/2007.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, por ocasião da abertura do Seminário Internacional sobre Emprego, Renda e Trabalho, realizado em São Paulo no dia 07/04/1997, assim se posicionou sobre o tema:

“Há uma tendência natural de concentração de riqueza, inclusive nas camadas de trabalhadores com melhores condições de vida, o que dificulta a inclusão dos despossuídos. As políticas públicas têm de fazer o oposto, no sentido de criar condições para mais pessoas participarem criativamente do processo produtivo. De novo, a questão da educação está ligada àquela do emprego. Não é por acaso que **o Ministério do Trabalho está gastando bilhões de reais em programas para criar empregos, educar e treinar mão-de-obra, de forma que se abram oportunidades de aprendizado, sem o que não haverá possibilidade de manter o trabalho.**”<sup>8</sup> (grifo nosso)

Certamente, não seria necessário colacionar estes dois trechos para demonstrar que as políticas governamentais que tem como objetivo a criação de vagas de emprego e o fomento do mercado de trabalho são comuns tanto em governos de esquerda, quanto nos de direita. Tal não ocorre por conta de mera coincidência do destino. Quando observamos, no decorrer dos séculos até o presente momento, as estratégias para o trato em relação à questão social, é possível, claramente, inferir diversos aspectos comuns que talvez expliquem o discurso unívoco. E talvez possamos entender a perpetuação da questão social e o aumento progressivo da pobreza extrema – evidências de que os remédios ministrados não têm o efeito esperado.

O ceticismo em relação a estas estratégias é, de modo bastante enfático, demonstrado por Robert Kurz, filósofo alemão, em artigo publicado no jornal *Neues Deutschland*:

“O discurso da libertação do trabalho revelou-se obsoleto. Enquanto a terceira revolução industrial torna o trabalho supérfluo à escala mundial, produzem-se ao mesmo tempo massivamente produtos inúteis ou que constituem um perigo público. O ponto de vista do trabalho está desmoralizado. Agora é que se paga caro o facto de o marxismo ter herdado da história burguesa a ética protestante do trabalho e a ideologia liberal do carácter antropológico e supra-histórico do trabalho.

O carácter coercivo do trabalho é hoje assinalado no *slogan* da administração do trabalho, de que qualquer trabalho seria melhor do que nenhum. Tem que se impor o emprego a qualquer preço, mesmo com salário de fome, com horários dos primórdios do capitalismo, exigências

---

<sup>8</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DESUST3.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DESUST3.HTM)> Acesso no dia 10/07/2007.

de mobilidade extrema, etc. O que é justificado apelando ao "vigilante interno de trabalho" nos indivíduos modernos, que interiorizaram o perfil de exigência capitalista."<sup>9</sup>

A Renda de Cidadania é um programa de transferência de renda que visa, de alguma forma, preencher o vão entre a ordem econômica e a ordem jurídica. E de uma forma que, para um observador de primeira viagem, pode até parecer simplória: *“Dêem a todos os cidadãos uma renda modesta, porém incondicional, e deixem-nos completá-la à vontade com renda proveniente de outras fontes.”*<sup>10</sup>. No entanto, quando se esmiuçarem os fundamentos, razões e conseqüências desta proposta, será possível observar mudanças de paradigma de proporções tais que estarão aptas a fornecer-lhe a caracterização de revolucionária – senão tanto, pelo menos, a de mais efetiva.

---

<sup>9</sup> KURZ, Robert. *Desemprego feliz?*. Disponível em <<http://obeco.planetaclix.pt/rkurz197.htm>>. Acesso em 20/10/07

<sup>10</sup> VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, n.º 40. São Paulo: USP, 2000, p. 179

## 2. Bons e maus pobres

A chave para a compreensão do fundamento maior da Renda de Cidadania é a delimitação do público-alvo das políticas públicas pertencentes à Seguridade Social. Este sistema, trazido ao Brasil na Constituição de 1988 (art. 194), incorpora modelos de proteção social advindos de países capitalistas desenvolvidos<sup>11</sup>: 1) o *bismarckiano*, inspirado na lógica do **seguro**, custeado e gerido preponderantemente por seus beneficiários – os trabalhadores – e cujo cálculo das prestações obedece aos princípios atuariais ; 2) o *beveridgiano*, modelo dito **assistencial**, cujas prestações configuram direitos subjetivos públicos, gerido pelo Estado e financiado com recursos fiscais. O fundamento da Seguridade é bem explicado pela professora da Faculdade de Economia da UFRJ, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna:

“(...) a sociedade se solidariza com o indivíduo **quando o mercado o coloca em dificuldades**. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento.”<sup>12</sup>  
(grifo nosso)

Observa-se, nos aludidos modelos, uma necessidade de integração ao trabalho (“*quando o mercado o coloca em dificuldades...*”). Se o risco a que está exposto o indivíduo é o de “*não conseguir prover seu próprio sustento*”, o que é pressuposto implícito é que **deve tentar**. É neste ponto que observa-se uma continuidade em relação ao critério de escolha do público-alvo da assistência, da filantropia e da ajuda aos desamparados nas sociedades pré-industriais e na contemporaneidade. Não há dúvida que são os estropiados, os desamparados, os pobres, desfavorecidos, infortunados. **Mas não todos.**

A *questão social*. A questão social é definida por Robert Castel como “*uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma*

<sup>11</sup> Cf. BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. Brasília: UnB, 2003, págs. 62-63

<sup>12</sup> VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IUPERJ: Revan, 1998, p. 13

*sociedade.*”<sup>13</sup> Os seus protagonistas representam, portanto, uma ameaça ao conjunto – ressalte-se que a aludida questão social não é sinônimo de pauperismo, porque a pobreza, tida como privação dos bens civilizatórios, nem sempre representa esta inquietação<sup>14</sup> - face ao risco de desmoronamento destas estruturas de coesão, o conjunto apresenta as soluções. Como veremos, a integração ao mundo do trabalho é referência definitiva para o delineamento destas soluções.

Nas sociedades pré-industriais, o apartamento em relação às instituições sociais – família, religião e trabalho – representa a condição de desfiliação. Uma pessoa, ou bem que se encontra **filiada** por estar vinculada a alguma destas instituições segundo as regras sociais vigentes, ou bem que se encontra **desfiliada**, quando não se enquadra naqueles padrões. Nestas sociedades, existe uma integração *primária* dos indivíduos, ou seja “*que ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho e que tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas.*”<sup>15</sup> Estes indivíduos, quando em situação de fragilidade, encontram guarida neste aparato orientado pela interdependência tradicional. Mais uma vez, valemo-nos da lição de Robert Castel:

“Essas comunidades tendem, pois, a funcionar como sistemas auto-regulados ou homeostáticos que recompõem seu equilíbrio mobilizando seus próprios recursos. Uma nova afiliação se processa sem mudar de quadro de referência. A integração ameaçada é reconstituída sobre uma base territorial e no quadro das interdependências dadas por essa inscrição. Quando surge uma dificuldade no sistema das proteções mais próximas, a sociabilidade primária é menos rompida do que distendida, e o sucesso das operações de recuperação depende de sua elasticidade, que não é infinita.”<sup>16</sup>

Logo, uma hipótese de desfiliação seria dada por uma situação tal de *distenção* desta sociabilidade primária a que Castel fez referência apta a provocar o rompimento desta rede de proteção. Surge, aí, um desfiliado: o

---

<sup>13</sup> CASTEL. *Op. Cit.*, p. 41

<sup>14</sup> Como é cediço, a pobreza pode ser um fator positivo na fixação do *preço* da força de trabalho, alavancando o lucro e, portanto, a produção econômica.

<sup>15</sup> CASTEL. *Op. Cit.* p. 48

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 51-52

enjeitado, o velho sem família, o órfão, o louco. Mas há, também, o desfiliado por “opção de vida”: o vagabundo, o andarilho, o mambembe, o preguiçoso, o biltre, o velhaco, o rufião.

A triagem dos desfiliados sempre foi preocupação das ações assistenciais: o que é desfiliado por ser ardiloso ou vadio, a este não se dá importância – a não ser que sua presença passe a ser uma ameaça à coesão, hipótese em que geralmente não será assistido, mas isolado ou punido. Já aquele que é desfiliado por um infortúnio da vida, é um *coitado* e merece ser assistido – e o será, na medida da possibilidade daquela sociedade. São, aí, diferenciados os “bons” dos “maus” pobres, por meio dos critérios que, até hoje, permeiam as ações de assistência social:

“Dentre as populações sem recursos, algumas serão rejeitadas e outras atendidas. Desenham-se dois critérios: o do pertencimento comunitário – a assistência se vincula, de preferência, aos membros do grupo e rejeita os estrangeiros (evidentemente, será preciso elaborar o que significa “ser membro do grupo” e “ser estrangeiro”); o da inaptidão [“nunca inapetência”] para o trabalho – a assistência acolhe preferencialmente os que são carentes porque, como o órfão sozinho ou o idoso impotente, são incapazes de suprir suas necessidades através do trabalho (mas, também aqui, deve-se precisar o critério através da análise das práticas e das regulamentações que o definem). Esta distinção (...) circunscreve o campo do social-assistencial em sua diferença quanto às outras formas de intervenção social, voltadas para as populações capazes de trabalhar.”<sup>17</sup>

A despeito do aperfeiçoamento e da especialização dos instrumentos desta rede de proteção – com a passagem de uma sociabilidade primária para uma secundária, “*que é uma socialidade construída a partir da participação em grupos, supondo uma especialização das atividade e das mediações institucionais*”<sup>18</sup> – permaneceram estes critérios de triagem. A este respeito, economista do IPEA Luciana Jaccoud observa:

“As políticas sociais derivadas da inserção das pessoas no mundo do trabalho- e dentro deste, no assalariamento – são a matriz original a partir da qual tem início o processo moderno de construção do sistema brasileiro de proteção social. O assalariamento formal-legal, sancionado pelo Estado, foi – e em grande medida continua sendo – a porta de entrada das pessoas na proteção social, tanto no que se refere à cobertura de riscos sociais derivados

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 59

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.48

das atividades laborais (seguro contra acidentes de trabalho, seguro-desemprego, auxílio-maternidade, etc), como no que diz respeito a situações de inatividade.”<sup>19</sup>

Numa sociedade em que houvesse um concerto afinado entre os fatores da produção capitalista, a Seguridade Social da Constituição de 1988 cairia como uma luva: os trabalhadores teriam sua proteção por serem contribuintes da Previdência; aqueles incapacitados para o trabalho – os velhos, as crianças, os doentes, etc. – teriam a garantia de sua subsistência pela Assistência. Estaria, portanto, plenamente atendido o “direito de viver” de toda a população. Porém, a expressão “*a quem dela necessitar*”, contida no art. 203 da Constituição, na verdade não é tão ampla como pode, a princípio, parecer. A quem dela necessitar, sim, **desde que** não seja um preguiçoso aproveitador.<sup>20</sup> Nesse sentido, são pertinentes as considerações da Professora de Serviço Social da UnB, Ivanete Boschetti:

“A justaposição da previdência e da assistência revela-se também pela natureza de complementaridade inerente a estas políticas. Enquanto a previdência se destinaria aos trabalhadores “capazes” e em condições de exercer uma atividade laborativa e assim assegurar os direitos contributivos, a assistência, em tese, cobriria aqueles que, por “incapacidade” ao trabalho (em decorrência de idade e/ou deficiência) [...] não teriam acesso à previdência. São políticas destinadas a amparar aspectos ou manifestações diferentes de um mesmo fenômeno: a relação do homem com o trabalho. Esta justaposição, entretanto, produz uma dupla categorização: **é a obrigação do trabalho (assalariado ou não) que garante o direito aos benefícios previdenciários de cobertura dos riscos sociais; e é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais que asseguram transferência de renda.**”<sup>21</sup> (grifo nosso)

Entretanto, o aludido concerto não ocorre. Muito ao contrário: as altas taxas de desemprego, o fenômeno da precarização do trabalho<sup>22</sup> e o

<sup>19</sup> JACCOUD, Luciana *et. al.* *Questão social e Política Públicas no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 251

<sup>20</sup> Art. 20, § 2º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93): “Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é **aquela incapacitada para a vida independente ou para o trabalho.**” (grifo nosso)

<sup>21</sup> BOSCHETTI. *Op. Cit.*. p. 67-68

<sup>22</sup> “A constatação acerca da forte desaceleração dos postos de trabalho assalariados formais permite identificar uma profunda modificação na qualidade da ocupação gerada no país. Ao se reconhecer que o emprego assalariado formal representa o que de melhor o capitalismo brasileiro tem constituído para a sua classe trabalhadora, pois bem acompanhado de um conjunto de normas de proteção social e trabalhista, conclui-se que a sua redução absoluta e relativa nos anos 90 vem acompanhada do aumento de vagas assalariadas sem registro e de ocupações não-assalariadas, implicando aumento considerável da precarização das condições e relações de trabalho.” (in POCHMANN, Márcio. “O

esgotamento do modelo de *Welfare State* – se é que no Brasil já houve muito o que ser esgotado -, evidenciado não somente pela incapacidade de o Estado prover os serviços públicos essenciais, como também pela gestão de inspiração neoliberal – haja vista a privatização dos serviços públicos e os novos instrumentos de parceria entre o governo e a iniciativa privada – tornam urgente o engendramento de alternativas que façam frente às necessidades das pessoas vulneráveis. Nesse sentido, é de grande importância a análise de Robert Castel:

“La restructuration d’une société dans le sens de sa modernisation entraîne une marginalisation de certains groupes sociaux. Ce fut le cas lors de la lente transformation de la société féodale, comme aux débuts de l’industrialisation. Actuellement, depuis une vingtaine d’années, les restructurations industrielles, la recomposition des relations de travail, les redéploiements de l’appareil productif pour faire face à une concurrence internationale exacerbée, etc., entraînent des effets du même type.”<sup>23</sup>

Em igual sentido, posiciona-se o professor da Universidade Goethe de Frankfurt, Paul Wolf:

“O “paraíso social” está perdendo a sua glória. (...) Já não podem ser ignorados os sinais de uma nova era das relações industriais: crise no mercado de trabalho, fim da era do pleno emprego, greves locais e setoriais, dispensas coletivas, fechamento de fábricas, emigração de empresas, progressão fiscal, racionalização do emprego, erosão dos direitos do trabalho, redução das prestações do seguro social, aumento dramático do desemprego, empobrecimento e perda do *standart* social da classe operária. Que aconteceu? Estado Social falido? Desmonte do Estado Social? Ou a sua “modernização”?”<sup>24</sup>

Dentro de uma lógica que retoma aos postulados defendidos por economistas liberais clássicos, há uma defesa de total desmonte do Estado garantidor dos direitos sociais – lógica que é reforçada pela colocação de instituições privadas, que paradoxalmente guiam suas atividades pelo lucro, em posição de agente transformador desta nova realidade social: leia-se “responsabilidade social da empresa”, “selo empresa cidadã”, “comércio

---

emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu”. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 98 )

<sup>23</sup> CASTEL, Robert. *Les marginaux dans l’histoire* In: PAUGAM, Serge (org.) *L’exclusion, l’état des saviors*... Paris: La Découverte, 1996

<sup>24</sup> WOLF, Paul. *Declínio do Estado Social* (reflexões sobre a atual situação do trabalho na Europa) In: FRANCO FILHO, Georgeton de Souza (coord..) *Presente e Futuro nas Relações de Trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 84

justo”, etc. Com muita argúcia, a escritora francesa Viviane Forrester assevera:

““Repita-se: a vocação das empresas não é serem caridosas. A perversidade consiste em apresentá-las como aquelas “forças vivas” que seguiriam mais propriamente imperativos morais, sociais, abertos para o bem-estar geral, quando elas têm de seguir um dever, uma ética, não há dúvida, mas que lhe pedem para produzir lucro, o que em si é totalmente lícito, juridicamente sem mácula.”<sup>25</sup>

Não por outro motivo, Fábio Konder Comparato indaga:

“Mas terá o empresário, também, direitos positivos? Fora do elenco de direitos do art. 7º da Constituição, por exemplo, teriam as empresas o dever de desenvolver um plano de assistência social ou de previdência complementar a para os seus empregados? O art. 116, parágrafo único da Lei 6.404 [“o acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir a sua função social”] obrigaria, porventura, o acionista controlador a fazer com que a companhia participasse de campanhas de recolhimento e amparo de menores abandonados, lançadas pelo governo do Município onde tem a sua sede? Mais especificamente, em caso de conflito entre o interesse próprio da empresa, como unidade econômica, e o interesse geral da coletividade, deve o empresário sacrificar o interesse empresarial em prol do bem comum, deixando, por exemplo, de aumentar os preços dos produtos ou serviços de primeira necessidade, sem estar a isso legalmente obrigado?”<sup>26</sup>

Esperar, também, que ações filantrópicas de pessoas físicas, Igrejas e ONGs sem fins lucrativos dêem conta do novo exército de desfiliaados que esta nova configuração do sistema de produção é temerário. As pressões de mercado e a insistência em se reconhecer o primado do trabalho – “*nosso mais sagrado tabu*”, em feliz dizer de Viviane Forrester – como orientador da ordem social faz com que tenhamos, cada vez mais, hordas e hordas de desempregados e trabalhadores em situação aviltante. É esclarecedora – e estarrecedora – a ironia de Robert Kurz:

“À maneira duma seita, os pragmáticos capitalistas tentam chupar até ao tutano os trabalhadores de salários baixos deserdados e individualizados: ‘Tu és importante. Dá o melhor rendimento de que fores capaz. É um facto que já não te damos dinheiro em troca, mas em contrapartida podes voltar a saudar a bandeira como qualquer escudeiro mais apalermado.’<sup>27</sup>

<sup>25</sup> FORRESTER, Viviane. *Horror Econômico*. São Paulo: Unesp, 1997, p. 85

<sup>26</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. *Revista dos Tribunais*. Ano 85, vol. 732. São Paulo: RT, 1996, p. 44

<sup>27</sup> KURZ, Robert. *Estás barata, Alemanha?* Disponível em: <<http://obeco.planetaclix.pt/rkurz212.htm>> Acesso em 20/10/2007

É por este motivo que entendemos que é pela via do Estado – e, não, pela do trabalho ou pela dos bons instintos cristãos – que poderão surgir alternativas que façam jus a estas novas demandas da sociedade globalizada. Nesse contexto, diversos novos programas estatais que fugiam dos padrões aqui expostos foram criados, todos com o escopo de abarcar estes novos desfiliaados do século XXI: a nova questão social:

“A “questão social”, tal como manifestada no início do século XIX, não era exatamente a pobreza em si, pois esta sempre fez parte da história da humanidade e por muito tempo foi considerada como inscrita na ordem das coisas e da criação. Tal questão também não se refere às respostas assistenciais concedidas pelos poderes públicos aos miseráveis ou às medidas repressiva dirigidas por um Estado policial aos “maus pobres”, considerados “perigosos” pela ordem pública. O que assumiu a feição de “questão social” foi, de fato, a constatação da existência de uma massa de trabalhadores pauperizados, a qual não podia ser explicada como o resultado da “vagabundagem” nem ser situada como periférica em relação à estrutura social e ao modo de produção capitalista.”<sup>28</sup>

Talvez nenhuma das propostas tenham sido – e ainda sejam – tão criticadas como os programas de transferência de renda desvinculados da aptidão/inaptidão ao trabalho. Afinal, “*por que alguém trabalharia por um salário se pudesse viver da assistência?*”<sup>29</sup>. Os programas, cujo exemplo mais significativo é o Bolsa Família, são condicionados a uma determinada situação de pobreza objetivamente considerada (“famílias com renda *per capita* abaixo de X reais”), tem como destinatárias as famílias e as prestações pagas variam de acordo com o nível de renda da família e características particulares de cada família (número de filhos em idade escolar, *v.g.*). Eles não se inserem na Previdência Social, uma vez que não são dependentes de prévia contribuição, tampouco na Assistência Social, já que não há necessidade de se comprovar a inaptidão para o trabalho e, sim, uma situação de pobreza duradoura. Quanto a estas políticas, assevera Luciana Jacoud:

“A proliferação de bolsas monetárias para a população economicamente ativa abaixo de certa linha de pobreza é um benefício de origem ainda mais recente, de aplicação focalizada, que se explica e se estrutura a partir de uma política de governo, tendo por substrato a condição de pobreza ou vulnerabilidade social dos beneficiários. Sua natureza ainda é

<sup>28</sup> BOSCHETTI. *Seguridade Social e Trabalho*. Brasília: Letras livres: Editora UnB, 2006, pags. 282-283

<sup>29</sup> BOSCHETTI. *Assistência Social no Brasil*. p. 56.

temporária e instável, e não representa um direito à proteção advindo de uma política nacional de assistência social.”<sup>30</sup>

Totalmente diferente deste modelo, contudo, é o da Renda Básica de Cidadania, instituída no Brasil pela Lei 10.835/2004. Vejamos o que dispõe o art. 1º da referida lei:

“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.”

Partindo, portanto, do pressuposto que a busca pelo pleno emprego é uma bandeira ultrapassada e que não se presta mais a atender os anseios e perspectivas de liberdades substantivas da sociedade contemporânea, este trabalho procura analisar esta política de transferência de renda, seus objetivos, fundamentos jurídicos e seu enquadramento constitucional.

---

<sup>30</sup> JACCOUD. *Op. Cit.* p. 253

### 3. Definição da Renda Básica de Cidadania

Diversas políticas estatais de distribuição de riqueza, que em algum aspecto se assemelham à Renda de Cidadania, já foram pensadas em todo o mundo, sob as mais variadas denominações, tais como “bônus estatal”, “demogrant”, “renda da terra”, “dividendo territorial”, “benefício universal”, “imposto de renda negativo”, “soldo básico universal e incondicional”, “renda mínima garantida” e “renda de existência”<sup>31</sup>. No entanto, a expressão Renda de Cidadania é a mais adequada aos objetivos e à natureza desta prestação, conforme se demonstrará no presente artigo.

O professor de ciências econômicas, sociais e políticas da Universidade Católica de Louvain Philippe Van Parijs, um dos fundadores da BIEN<sup>32</sup> (Basic Income Earth Network), define a Renda de Cidadania como “*uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho.*”<sup>33</sup>

O primeiro aspecto básico da Renda de Cidadania é, como o nome diz, de ser uma **renda**. Ou seja, deve ser uma prestação periódica, cujos intervalos regulares devem ser definidos pelo ente público pagador – anual, mensal ou semanal. Além disso, é da própria natureza da Renda de Cidadania que ela seja paga em dinheiro e, não, sob a forma de *tickets* com uso restrito, créditos fiscais ou títulos. Para que o benefício possa ser definido como Renda de Cidadania, não pode haver qualquer tipo de controle ou restrição quanto ao que o beneficiário fará com o produto da Renda.

O segundo aspecto importante é o fato de ela dever ser paga por um ente político, ou seja, por meio de recursos controlados pelo Estado. Não é necessário, contudo, que seja paga em nível federal. A título de exemplo, podemos citar a primeira experiência mundial de Renda de Cidadania, que

---

<sup>31</sup> FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 37

<sup>32</sup> A BIEN (Basic Income Earth Network) é uma rede de acadêmicos e ativistas de diversos países que discutem sobre a implementação da Renda de Cidadania. <http://www.basicincome.org>

<sup>33</sup> VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? *In: Estudos Avançados*, v. 14, n.º 40. São Paulo: USP, 2000, p. 179

ocorreu no Alasca<sup>34</sup> – estado-membro dos EUA. A sua gestão financeira pelo ente estatal também não tem importância para a definição do que seja ou não Renda de Cidadania, podendo ela ser financiada da forma que for mais interessante ao ente. O *Permanent Fund Dividend* (nomenclatura que recebe a Renda de Cidadania distribuída no Alasca), por exemplo, é financiado como parte de um rendimento de um fundo de investimentos de diversas naturezas, criado pelo estado com a utilização dos royalties cobrados pela exploração de petróleo.

Outro aspecto imprescindível na Renda de Cidadania é a **universalidade**. Nesse sentido, é fundamental a lição de Ivanilda Figueiredo:

“A Renda de Cidadania é um direito dos cidadãos de desfrutarem das riquezas do local no qual nasceram ou residem. Não é uma ajuda aos pobres e estropiados, embora, como consequência, ajude aos menos favorecidos e contribua para o decréscimo da desigualdade.”<sup>35</sup>

Embora alguns estudiosos estabeleçam exceções quanto a determinadas categorias de pessoas, tais como crianças, aposentados, pensionistas e internos (presos, internados em manicômios ou lares de idosos), a Lei 10.835/04 não faz ressalva, apenas limitando a renda quanto aos estrangeiros residentes àqueles que já se encontram no país há 5 (cinco) anos. Entretanto, conforme analisaremos adiante, a lei brasileira tem uma peculiaridade: o Poder Executivo pode implementar de forma gradativa o projeto de lei em questão, priorizando as camadas mais pobres da população.

A Renda de Cidadania deve, ainda, ser paga **individualmente**, como assevera Van Parijs:

---

<sup>34</sup> “Nenhum outro estado norte-americano possui um programa de dividendos como o Alasca. Cada residente que faz uma aplicação e qualificação não importando quão jovem ou idoso, rico ou pobre, seja, obtém uma fatia pessoal das receitas do estado provenientes da produção estatal de petróleo, e cada um dos alascianos pode decidir por si mesmo com o que gastar ou poupar sua parte. O programa de dividendos do Alasca tem produzido mais impactos macroeconômicos positivos que qualquer outro tipo de gasto do governo. Os dividendos ajudam a criar milhares de empregos a cada ano com grande eficiência e sem paralelo. A forma de igual tratamento para todos os alascianos aumentam (sic) significativamente a renda anual disponível para as famílias do Alasca.” (BASSO, Leonardo Fernando Cruz. *Renda mínima garantida – prós e contras*. São Paulo: FGV, 2000, p. 71)

<sup>35</sup> FIGUEIREDO. *Op. Cit.*, p.52

“A renda básica é paga individualmente a cada membro da comunidade, em vez de a cada unidade familiar tomada como um todo ou a seu chefe, como é o caso na maioria dos sistemas de renda mínima garantida existentes. (...) Uma renda básica, ao contrário, é paga de maneira estritamente individual. Não apenas no sentido de que cada indivíduo membro da comunidade é um beneficiário, mas também de que o valor que a pessoa recebe independe do tipo de família a qual ela pertence.”<sup>36</sup>

Porém, as peculiaridades mais relevantes da Renda de Cidadania são a não-condicionalidade ao trabalho nem à situação financeira de seus beneficiários. É interessante notar que, dentro da Seguridade Social, há uma categoria de prestação estatal que tem as características de incondicionalidade e generalidade: a saúde. E, de forma mais ampla, o Estado Social brasileiro garante a educação obrigatória nos mesmos moldes: como um direitos subjetivo público incondicional e universal.

Cumpra observar, contudo, que falar de políticas públicas estatais universais e incondicionais, que objetivem a efetividade de Direitos Sociais não é novidade: já o são as políticas de saúde e educação. Nesse sentido, assevera Luciana Jaccoud:

“Em que pese o fato do reconhecimento destas duas políticas enquanto um direito social de caráter incondicional ter sido realizada em momentos diferentes, a partir de distintas trajetórias, elas identificam-se hoje, no Brasil, com a própria idéia de cidadania social. Assim, educação fundamental e saúde são políticas cujo acesso gratuito é assegurado em caráter obrigatório pelo Estado a todo cidadão brasileiro.”<sup>37</sup>

Outra observação pertinente é que o direito à saúde, hoje universal, já foi outrora inserido na sistemática do Direito Previdenciário, sujeito, portanto a prévia contribuição e inserção em determinada categoria de trabalhadores, cabendo a instituições filantrópicas privadas de interesse público (Santa Casa de Misericórdia, Beneficência Portuguesa, Cruz Vermelha, etc...) os serviços gratuitos de saúde aos desamparados.

---

<sup>36</sup> VAN PARIJS, *Op. Cit.*, p. 184

<sup>37</sup> JACCOUD. *Op. Cit.* p.230

#### 4. Por que uma Renda Básica de Cidadania?

A sustentação do pagamento de um benefício pelo Estado nos moldes expostos costuma causar perplexidade às pessoas. Afinal, qual seria o sentido de o governo despender recursos para o pagamento de uma renda modesta às pessoas ricas – ou mesmo aos que não são ricos, mas que podem prover sua própria subsistência – tendo em vista a escassez de recursos de que dispõe para a prestação dos demais serviços públicos?

A idéia da distribuição direta de renda pelo Estado não é nova, tendo surgido sob diversas concepções filosóficas e em contextos históricos variados. Não se pode dizer, também, que as propostas havidas no século XVIII são idênticas às contemporâneas. Tratam-se, somente, de idéias que contribuíram para a formulação das atuais teorias.

Não se pode olvidar que a garantia de direitos fundamentais está intrinsecamente ligada à construção de uma concepção de cidadania. Aliás, as principais críticas aos direitos humanos residem justamente à sua ligação estrita ao pertencimento a uma comunidade política<sup>38</sup>. Não é à toa, portanto, que as primeiras sugestões de uma política assemelhada à Renda Cidadania tenham surgido justamente dentre os pensadores que contribuíram para os movimentos históricos que apresentaram os fundamentos mais concretos para a positivação dos direitos humanos: a Independência Americana e a Revolução Francesa.

O primeiro autor a arquitetar a idéia de uma renda a ser paga como direito inerente à condição de cidadão nacional foi Thomas Paine em 1795. Ivanilda Figueiredo esclarece:

“Thomas Paine (1737-1809), é tido também como o primeiro autor a cogitar especificamente o estabelecimento de uma renda desfrutável por cada cidadão pelo simples fato de haver nascido em determinado local. Sua idéia é vista como o gérmen inicial da atual concepção norteadora da Renda de Cidadania. Em sua obra “Justiça Agrária” ele defende que, em razão da propriedade privada, alguns teriam oportunidade de retirar da terra seu sustento; outros, não. Assim, os proprietários deveriam ser compelidos a pagar uma taxa, que seria dividida

---

<sup>38</sup> ARENDT, Hannah. As origens do totalitarismo. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000, p. 329

entre todos os cidadãos, como forma de assegurar a todos a fruição dos bens da terra do país onde vivem, seria uma *Renda da Terra*.<sup>39</sup>

Observa-se, portanto, que a idéia de uma renda básica surge ligada à de um dividendo territorial. Mais que isso, surge por conta da noção de que o aproveitamento econômico, por uma minoria, das benesses advindas de determinado território a obrigaria a despende uma parte destas benesses em prol de toda a população. Nas palavras do próprio Thomas Paine, “*todo proprietário de terras cultivadas deve à comunidade um ground-rent pela terra que detém; e é esse ground-rent que deve compor o fundo proposto neste plano*.”<sup>40</sup>. Mais cristalina é a seguinte passagem:

“Proponho que os pagamentos, como já foi dito, sejam feitos a todas as pessoas, ricas ou pobres. É melhor fazê-lo dessa maneira para evitar distinções invejosas. Também é certo que deva ser assim porque é em substituição à herança natural, a qual, como um direito, pertence a todo homem, além da propriedade que ele possa ter criado ou herdado daquelas que a criaram. As pessoas que optarem por não receber o pagamento podem depositá-lo no fundo comum.”<sup>41</sup>

Na França, seguindo a mesma linha, o socialista utópico Charles Fourier, ainda no século XVIII e seu discípulo Joseph Charlier elaboram propostas de programas governamentais semelhantes. Prossegue Ivanilda Figueiredo em sua exposição:

“Já na década de 1930, James Meade defende a necessidade de se observar o fato de algumas pessoas possuírem terras outorgava-lhes um status social diferenciado. Por isso, a idéia de a propriedade das terras passar para a mão do Estado, que cobraria taxa pelo seu uso e dividiria o valor arrecadado entre todos os cidadãos, parecia ideal, mas incompatível com o sistema capitalista vigente. Então, imaginou uma solução alternativa para ser incluída no programa do Partido Trabalhista britânico, a qual concebia que “uma economia justa e eficiente contém um dividendo social financiado com os rendimentos obtidos dos haveres produtivos de propriedade pública”.<sup>42</sup>

Pode-se afirmar, contudo, que a concepção da Renda cidadã, atualmente, desprende-se daquela de dividendo territorial. Em verdade, este é só um dos

---

<sup>39</sup> FIGUEIREDO, *Op. cit.*, p. 40

<sup>40</sup> PAINE, Thomas. *Justiça Agrária*. (trad. Miguel Araújo de Matos) in SUPPLICY, Eduardo. *Renda de Cidadania* A saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2006, p 182

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 185

<sup>42</sup> FIGUEIREDO, *Op. cit.* p. 40

fundamentos nos quais ela pode se basear, pois é, por si só e independentemente de sua motivação, política pública que opera no sentido de diminuir as desigualdades, de possibilitar o exercício das liberdades individuais e da promoção da efetividade dos direitos sociais.

Diversas críticas são feitas à Renda de Cidadania, bem como a todo e qualquer programa de transferência de renda, como o Bolsa Família. Estes recebem a pecha de “assistencialistas”, ou são acusados de favorecerem o ócio e premiarem a preguiça, desestimulando a produção e o desenvolvimento. É interessante notar como já no século XVIII, Thomas Paine já abordava esta questão:

“Não estou reivindicando caridade, mas um direito. Não se trata de generosidade, mas de justiça. O estado atual de civilização é tão odioso quanto injusto. É absolutamente o oposto daquilo que deveria ser, e é necessário que se faça uma revolução nele. O contraste entre riqueza e miséria encontrando-se e ofendendo os olhos continuamente é como o de corpos vivos e mortos acorrentados uns aos outros.”<sup>43</sup>

Entendemos que há muito preconceito nestes posicionamentos, já que, a cada dia, são divulgadas mais pesquisas que evidenciam os avanços no sentido da diminuição da desigualdade perpetrados por estes programas<sup>44</sup>. Como o preconceito geralmente é imune à lógica, valemo-nos da sensibilidade de Viviane Forrester:

“Tantas vidas encurraladas, manietadas, torturadas, que se desfazem, tangentes a uma sociedade que se retrai. Entre esses despossuídos e seus conterrâneos, ergue-se uma espécie de vidraça cada vez menos transparente. E como são cada vez menos vistos, como alguns o querem ainda mais apagados, riscados, escamoteados dessa sociedade, eles são chamados de *excluídos*. Mas, ao contrário, eles estão lá, apertados, encarcerados, *incluídos* até a medula! Eles são absorvidos, devorados, relegados para sempre, deportados, repudiados, banidos, submissos e decaídos, mas tão incômodos: uns chatos! Jamais completamente, não, jamais suficientemente expulsos! Incluídos, demasiado incluídos, e em descrédito.”<sup>45</sup>

A Renda Cidadã é, para nós, a política pública que de forma mais clara representa a efetividade do valor da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III

<sup>43</sup> PAINE. *Op. cit.*, p. 189

<sup>44</sup> Cf. WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família. Avanços, limites e possibilidades* do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2006

<sup>45</sup> FORRESTER. *Op. cit.*, p. 15

da Constituição). Kant já dizia que a dignidade é inerente à condição humana: “*as coisas têm preço e o homem tem dignidade*”. É sempre bom lembrar da segunda das máximas que compõe o imperativo categórico kantiano: “*Age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio.*”<sup>46</sup> O ser humano, independentemente de seus defeitos e qualidades, é dotado de dignidade, e este valor é reconhecido como um fundamento de nossa República pela Constituição. Nunca pode ser visto como o instrumento para o alcance de um fim qualquer, porque é o próprio ser humano um fim em si mesmo. O desenvolvimento econômico e o crescimento da produção são, sim, importantes para o país e devem ser fins colimados pelo Estado, mas eles só têm sentido caso venham a trazer bem estar para as pessoas – e para todas elas, não só para algumas delas.

E já que tocamos, acima, na análise do Direito à Saúde, defender que alguém deva morrer de fome porque “é preguiçoso” é tão cruel como defender que o SUS não deva atender um soropositivo que fez sexo sem preservativo porque ele foi “irresponsável” e “deve custear seu próprio tratamento”; ou que um fumante inveterado, ao desenvolver câncer de pulmão, não possa contar com o auxílio estatal porque é ele o maior “culpado” por sua doença. Logo, desprende-se até de nosso fundamento inicial – o esgotamento do *Welfare State* e as mudanças estruturais na economia mundial – a defesa da Renda Cidadã. Ela deve ser defendida em nome, também, dos preguiçosos, dos biltres, dos malandros e dos vagabundos, porque eles são seres humanos e o Estado Social deve zelar por sua integridade independentemente de questionamentos éticos e morais quanto a seu temperamento ou atitude.

---

<sup>46</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos*. São Paulo: Martin Claret, 1999, p. 50

#### 4.1. Diminuição da burocracia.

Uma grande vantagem da Renda de Cidadania em relação aos demais programas de transferência de renda, notadamente quanto à sua universalidade, é a eliminação de toda a estrutura administrativa envolvida na fiscalização do atendimento aos requisitos habitualmente associados ao gozo de benefícios de natureza assistencial: determinado nível de renda, frequência à escola, exercício do trabalho. Em um país como o Brasil, que tem 180 milhões de habitantes, a disposição de um corpo de servidores em cada município para efetuar esta fiscalização não é nada barato. Estima-se que o custo administrativo do Bolsa Família seja de 40% do total do programa<sup>47</sup>. Isto é muito claro: imagine-se toda a estrutura administrativa de que deve se dispor para, num país com 180 milhões de habitantes, controlar-se o atendimento a esta ou aquela condicionalidade.

Além disso, a taxa de resgate – dado estatístico referente ao alcance percentual do público-alvo de programas condicionados – é infinitamente maior. Os programas condicionados, por diversos problemas inerentes às próprias provas do atendimento às condicionalidades, acabam por não atender a totalidade das pessoas que, em tese, deveriam receber os benefícios. Além disso, a fixação dos critérios pode ser falha e, até, oportunista:

“Ao lado dos riscos de ampliação do caráter discricionário da política pública e pressões políticas de várias ordens, persistem neste campo dificuldades próprias de qualquer política focalizada: definições problemáticas para linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle de ações focalizadas, além de muitas vezes questionáveis no que respeita aos critérios de avaliação de efetividade, eficiência e eficácia das políticas. De política de Estado a programas de governo; de cidadão a cliente de programas de combate à pobreza.”<sup>48</sup>

A Renda Cidadã, por ser incondicional, acaba por ter uma taxa de resgate altíssima, uma vez que somente aquelas pessoas que vivem em comunidades em total isolamento, não dispondo de qualquer acesso aos meios de comunicação e à informação não estarão abrangidas pela política. – a única

---

<sup>47</sup> SUPPLY, *Op. Cit.* p. 144

<sup>48</sup> JACCOUD. *Op. Cit.* p. 229

prova que os beneficiários deverão fazer é a residência no país por determinado período de tempo (art. 1º, Lei 10.835).

#### 4.2. Segurança cidadã.

A garantia de uma renda mínima regular, delineada como um direito subjetivo exigível por todos os cidadãos ao Estado lhes dá grande segurança. Afinal, mesmo que venham a se achar frente a imprevistos e intempéries da vida, como uma doença ou desemprego, poderão contar com recursos capazes de satisfazer as necessidades básicas.

O Senador Eduardo Suplicy, ao comentar este ponto, teceu os seguintes comentários:

“Os fundamentos da Renda Básica de Cidadania vêm dos primórdios da humanidade. Confúcio, 520 anos antes de Cristo, no *Livro das explicações e das respostas*, observou que “a incerteza é ainda pior do que a pobreza”<sup>49</sup>

Este é, também, justificativa que representa esta visão mais ampla de dignidade a que fizemos referência. É verdade que *o trabalho dignifica o homem*, mas não só. Urge que as políticas públicas voltadas à resolução da *questão social* tenham em vista valores mais amplos que a *sobrevivência*, mas, também valores como a liberdade, a segurança e a felicidade.

#### 4.3. Eliminação da armadilha do desemprego.

Nos programas ortodoxos de transferência de renda, como o Bolsa Família, o condicionamento do recebimento do benefício a um teto de rendimentos provoca um fenômeno indesejável. Muitas pessoas gostariam de poder trabalhar para complementar sua renda, mas não o fazem por medo de perder o benefício, o que é chamado de *armadilha do desemprego*.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006, p. 31

<sup>50</sup> VAN PARIJS, *Op. Cit.*, p. 186

Em 2005, o programa Bolsa Família pagava uma média de R\$64,00 por entidade familiar beneficiada<sup>51</sup>. Um(a) chefe de família que deixa de empreender uma atividade laborativa, que seria outra fonte de renda, mas que colocaria em risco o recebimento do benefício encontra-se, evidentemente, em situação de grande fragilidade – afinal, somente pessoas realmente pobres aceitam trabalhos que as remunerem em R\$64,00. Portanto, não entendemos que se trata de atitude ilegítima e “preguiçosa” por parte do beneficiário, mas de decisão racional tomada com base na equação custo/benefício. Esta é a primeira dimensão da armadilha do desemprego.

A incondicionalidade faz o trabalho valer a pena. Nesse sentido, é valiosa a lição de Van Parijs, acerca desta outra dimensão da “armadilha do desemprego”:

“Ele consiste na falta de um diferencial de renda positiva significativo entre desemprego e trabalho mal remunerado. No nível mais baixo da distribuição de rendimentos, se cada euro de rendimentos for compensado ou praticamente compensado ou mais que compensado, por uma perda de um euro em benefícios, não será necessário ser particularmente preguiçoso para recusar um emprego que proporcione tais rendimentos, ou procurar ativamente tais empregos. Tendo em vista os custos adicionais, tempo de locomoção ou problemas com os cuidados com filhos, talvez uma pessoa não possa trabalhar sob tais circunstâncias. Além disso, de um modo geral, não faria muito sentido para os empregadores criar e oferecer tais empregos, pois é improvável que pessoas que ficariam gratas por serem demitidas constituam uma mão-de-obra escrupulosa e confiável. (...) Uma vez que uma pessoa pode manter o valor integral de sua renda básica, quer esteja trabalhando ou não, quer seja rica ou pobre, ela com certeza estará numa situação melhor quando estiver trabalhando do que quando estiver desempregada.”<sup>52</sup>

Observa-se, portanto, que a Renda Cidadã não colide com as leis da economia que orientam e condicionam o mercado de trabalho em um sistema capitalista. Dentro de uma ordem constitucional que consagra a propriedade privada e a livre iniciativa, seriam nocivos à coletividade programas que, por melhor intencionados que fossem, não levassem em consideração esta realidade. Como exemplo clássico, dado por Polanyi em sua *Grande Transformação*, tivemos a *Speenhamland Law*, sistema de abonos salariais criados na Inglaterra ao início da Revolução Industrial e que acabou por postergar a criação de um verdadeiro mercado de trabalho: o Estado

---

<sup>51</sup> SUPLICY. *Op. Cit.*, p. 22

<sup>52</sup> VAN PARIJS, *Op. Cit.*, p. 186-87

completaria, por meio de um abono, a renda dos trabalhadores até o alcance do patamar mínimo considerado para a garantia do “direito de viver”. Ou seja, se este patamar fosse estabelecido em um nível X e o salário de determinada pessoa fosse X-Y, o estado incumbir-se-ia de completar sua renda mediante a transferência de Y a esta pessoa. As conseqüências foram desastrosas:

“Através da Speenhamland pretendia-se que a Poor Law fosse administrada liberalmente, porém, ela se transformou de fato no oposto do seu intento original. (...) Ora, nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer seu empregador, uma vez que a sua renda era a mesma qualquer que fosse o seu salário. A situação era diferente apenas no caso dos salários-padrão, i. e. quando os salários pagos excediam a tabela, ocorrência esta muito pouco comum no campo, uma vez que o empregador podia conseguir trabalhadores a qualquer preço, Por menos que ele pagasse, o subsídio auferido através dos impostos sempre elevava a renda do trabalhador até o nível determinado pela tabela.”<sup>53</sup>

O resultado:

“Em poucos anos a produtividade do trabalho começou a declinar até o nível do trabalho indigente, oferecendo aos empregadores mais um motivo para não elevar os salários além da tabela. Depois que a intensidade do trabalho, o cuidado e a eficiência com o qual era executado caíram abaixo de um nível definido, ele chegou quase à utilidade, a um simulacro de trabalho apenas para salvar as aparências. Apesar do trabalho ainda ser obrigatório em princípio, na prática a assistência externa se tornou geral, e mesmo quando prestada nos asilos de indigentes dificilmente se poderia chamar de trabalho a ocupação obrigatória a que se entregavam os seus internos.”<sup>54</sup>

Quando alguém faz críticas ao Bolsa Família porque este programa faria com que seus beneficiários negassem determinados trabalhos, tem razão. Isto, sem dúvida, é um aspecto negativo dos programas de transferência de renda condicionados, e que a Renda de Cidadania extinguiria. Afinal, qualquer tipo de trabalho remunerado representaria um *plus* na Renda, cabendo ao trabalhador decidir se vale a pena, ou não, a sua aceitação. E este é ponto crucial para o entendimento do próximo subtítulo: existem hipóteses em que é desejável que não haja aceitação.

---

<sup>53</sup> POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. As origens da nossa época. São Paulo: Campus, 1980, p. 90

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 91

#### **4.4. Não aceitação do trabalho degradante.**

É muito comum a confusão da vantagem referida no tópico anterior com a que descreveremos em seguida. É, portanto, proposital a proximidade entre as duas análises. Não se pode confundir a armadilha do desemprego com a eliminação do trabalho degradante e indigno. Existe um grande abismo entre uma ação *que não vale a pena* e uma ação *indesejável, humilhante e aviltante*.

O trabalho, entendido como toda a atividade que objetiva a satisfação das necessidades do homem é, de fato, o grande motor da sociedade. A todo o momento o homem realiza trabalhos, remunerados ou não, e estes contribuem direta ou indiretamente para vida das pessoas e para o desenvolvimento das nações e para a o acesso aos bens civilizatórios.

Portanto, dentre as hipóteses que se enquadram na armadilha do desemprego podem estar atividades de grande valia para o cidadão e para a sociedade como um todo, negadas por conta do risco de se perder a renda advinda do Estado. Além de impossibilitar a abertura de uma janela que poderia representar oportunidades valiosas para o beneficiário da renda condicionada, a existência desse vão encarece o custo do trabalho não degradante e lícito, podendo representar sérios problemas econômicos.

Entretanto, diferente é a hipótese da aceitação de um trabalho indigno e humilhante por conta da necessidade de subsistência. Esta é situação que deve ser repudiada pela ordem constitucional, e os programas de transferência de renda, mesmo os condicionados, possibilitam aos beneficiários a liberdade de se poder rejeitar a exploração injusta e, quiçá, criminosa do trabalho.

Neste ponto, pode-se apontar uma interseção entre as vantagens da Renda de Cidadania e o Bolsa Família: mesmo os programas condicionados têm o mérito de inibir o trabalho indigno. Afinal, a aceitação do trabalho aviltante e humilhante se dá entre as pessoas que não têm outra opção para a sua sobrevivência, de modo que as políticas de renda garantida oferecem uma alternativa à sujeição a este tipo de violência.

A proposta da Renda de Cidadania confere aos próprios trabalhadores o poder de dizer qual trabalho é enriquecedor, dignificante e atraente. Nesse sentido, é valiosa a lição de Van Parijs:

“A dispensa da verificação da situação financeira dos beneficiários, como vimos, está intimamente ligada à eliminação da armadilha do desemprego (em suas duas dimensões principais), e por conseguinte à criação de um potencial para a oferta e aceitação de empregos de baixos salários que não existe atualmente. Mas alguns desses empregos podem ser desagradáveis, degradantes e sem perspectivas de progresso, o que não deveria ser fomentado. Outros são trabalhos agradáveis, enriquecedores e com perspectivas de avanço, os quais vale a pena aceitar, mesmo que o salário seja baixo, por causa do seu valor intrínseco ou da qualificação que proporcionam. Quem pode determinar a diferença? (...) Não os legisladores ou burocratas, mas os trabalhadores, pois pode-se acreditar que estes sabem muito mais do que aquilo que é sabido “nos altos escalões” sobre as incontáveis facetas do trabalho que realizam ou pensam em aceitar. Eles têm o conhecimento que os capacita a estar fazendo a distinção, mas nem sempre têm o poder para fazê-lo, principalmente se possuem qualificações pouco valorizadas ou mobilidade limitada.”

E arremata:

“Uma renda básica não condicionada à realização de um trabalho dá poder de barganha ao mais fraco de uma maneira que uma renda garantida condicionada ao trabalho não dá. Dito de outro modo, a não-condicionalidade ao trabalho é um instrumento-chave para impedir que a não-condicionalidade à situação financeira leve à proliferação de empregos desagradáveis”<sup>55</sup>

Por fim, há que se destacar a real liberdade de trabalho que o pagamento de uma Renda cidadã possibilita. Afinal, não são todas as espécies de trabalho que têm valor de troca.

Existem muitas espécies de trabalho que são de grande valia para a sociedade e que não são remunerados. Como exemplos, podemos citar os trabalhos voluntários com finalidades sociais, a produção artística, o trabalho da mãe e do pai que cuidam dos filhos – situação exacerbada quando se trata de indivíduos acometidos de deficiência que necessitam de dedicação exclusiva, etc. Quando se há garantia de uma renda mínima, incentiva-se a procura pelo trabalho menos em função de seu valor material e mais em função de valores transcendentais, éticos ou estéticos.

---

<sup>55</sup> VAN PARIJS, *Op. Cit.*, p. 191-92

#### 4.5. Auto-estima como valor.

Esta é, sem dúvida, um dos grandes diferenciadores da Renda de Cidadania em relação às demais políticas de transferência de renda. A Renda de Cidadania não se enquadra nos conceitos constitucionais de Assistência Social (art. 203, CRFB) nem de Previdência Social (art. 201, CRFB), mas se constitui de um direito autônomo e universal de todo cidadão de participar da riqueza da nação.

Como todos os cidadãos, independentemente de sua capacidade ou disposição para o trabalho, nível de renda ou qualquer outra condição, tem direito à Renda básica, não existe qualquer estigma quanto aos beneficiários como de incapazes, preguiçosos, incompetentes. Esta característica confere à Renda de Cidadania a qualidade de mais avançado programa de transferência de renda tendente à efetividade dos direitos sociais.

Mesmo nas sociedades pré-industriais a que fizemos referência no primeiro capítulo, necessitar de assistência era motivo de humilhação. Embora o modo de organização da sociedade possibilitasse uma maior solidariedade entre os membros de uma comunidade, *“a vida do idiota da aldeia, por exemplo, tolerada e, em parte sustentada por sua comunidade, nem por isso é um paraíso.”*<sup>56</sup>

As primeiras experiências de ações governamentais que objetivavam a amenização dos efeitos da pobreza em economias capitalistas liberais ocorreram na Inglaterra. Entretanto, as antigas “leis dos pobres” (*Poor Law*) surgidas no reinado de Elizabeth I, no século XVII, eram objeto de ataque de economistas, dos tradicionais produtores agrícolas e dos novos produtores industriais, do que adveio a reforma em 1834, no auge da Revolução Industrial. Nesse sentido, esclarece Pedro César Lima de Farias:

“Os problemas com a direção e o controle dos recursos passaram a gerar pressões pela adoção de mudanças na legislação. Entre os grandes críticos dos mecanismos de administração do sistema assistencial e de seus reflexos sobre o sistema produtivo,

---

<sup>56</sup> CASTEL. *As metamorfoses...* p. 52

alinham-se três dos principais economistas clássicos: Adam Smith, Thomas Malthus e David Ricardo. Como consequência dessas pressões, em 1834, o Parlamento Inglês aprovou a transformação radical da Lei dos Pobres. (...) Configurou-se, com essas medidas, a implementação de um novo, pragmático e seletivo modelo de assistência social, mais compatível com o processo de consolidação de um mercado de trabalho assalariado e com o interesse do governo inglês em estimular a acumulação do capital na economia em acelerado processo de industrialização.”<sup>57</sup>

O ideal liberal não aceitava que cidadãos livres, indivíduos capacitados para contratar ao seu alvedrio, pudessem ser objeto de ações governamentais tendentes a lhes garantir subsistência. Por esse motivo, a nova *Poor Law* exigia que os beneficiários de prestações assistenciais abrissem mão de seus direitos decorrentes da cidadania para que pudessem fazer jus aos benefícios. Nesse sentido, o sociólogo T. H. Marshall observou:

“(...) como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal, devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem.”<sup>58</sup>

Um parêntesis: interessante notar, mais uma vez, grandes semelhanças na “assistência pré-industrial” e na “assistência liberal”:

“Michel Mollat observa que, na iconografia cristã, o pobre é quase sempre representado à porta do rico ou às portas da cidade, numa atitude humilde e suplicante. Não é imediatamente autorizado a entrar: primeiro deve estar bem consciente de sua indignidade; e, em todo caso, o exercício da esmola depende da boa vontade dos ricos.”<sup>59</sup>

Embora a Constituição de 1988 não permita a abdicação dos direitos políticos, os programas direcionados de assistência social possuem um viés muito forte de humilhação e constrangimento. O ideal de mérito, tão afeito ao nosso regime de economia de mercado, faz com que aqueles que devem receber benefícios assistenciais sintam-se envergonhados e incapazes de prover a subsistência por si próprios, como se fossem eles mesmos os culpados por sua condição econômica.

---

<sup>57</sup> FARIAS, Pedro César Lima de. *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*. Brasília: MARE/ENAP, 1997, p. 22-3

<sup>58</sup> *Apud.* FARIAS, *Op. Cit.*, p. 23

<sup>59</sup> CASTEL. *Op. Cit.* p. 63

Ao conceber a Renda de Cidadania como um direito decorrente do exercício da cidadania e extensível a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, garante-se, mais uma vez o respeito à dignidade da pessoa humana em seu sentido mais completo. Além disso, na esteira do que já foi exposto em relação à segurança cidadã, não são a vergonha e a humilhação valores supérfluos que devem ser deixados de lado na análise dos fundamentos e características das políticas públicas. Nesse sentido, é muito pertinente, mais uma vez, a análise perspicaz de Viviane Forrester:

“Pois não há nada que enfraqueça nem que paralise mais que a vergonha. Ela altera a raiz, deixa sem meios, permite toda espécie de influência, transforma em vítimas aqueles que a sofrem, daí o interesse do poder em recorrer a ela e a impô-la; ela permite fazer a lei sem encontrar oposição, e transgredi-la sem temor de qualquer protesto. É ela que cria o impasse, impede qualquer resistência, qualquer desmistificação, qualquer enfrentamento da situação. É ela que afasta a pessoa de tudo aquilo que permitira recusar a desonra e exigir uma tomada de posição política do presente. É ela, ainda, que permite a exploração dessa resignação, além do pânico virulento que contribui para criar.

**A vergonha deveria ter cotação na Bolsa: ela é um elemento importante do lucro.**

A vergonha é um valor sólido, como o sofrimento que a provoca ou que ela suscita. Não é de espantar, portanto, o furor inconsciente, digamos instintivo, para reconstituir aquilo que está na sua origem: um sistema falido e extinto, mas cujo prolongamento artificial permite aplicar subrepticamente castigos e tiranias de alto quilate, protegendo a “coesão social”.<sup>60</sup> (grifo nosso)

Não há como se ignorar, de fato, a vergonha como um limitador ao próprio exercício da cidadania. Enquanto um fundamento tão importante como este for visto como “frescura” ou pieguice, certamente mais difícil torna-se o enfrentamento da pobreza e da indignância.

#### **4.6. Fomento à atividade econômica.**

Quando se fala em política de distribuição de riquezas, não se pode pensar somente na distribuição entre os indivíduos diretamente beneficiados. Quando o Estado injeta dinheiro em locais em que existem bolsões de

---

<sup>60</sup> FORRESTER. *Op. cit.* p. 12

pobreza, recrudesce, à moda keynesiana, a economia local, antes estagnada e em crise.

Afinal, quando um destinatário do programa de Renda de Cidadania recebe o benefício, ele o utiliza para comprar bens e serviços o que não faria caso não tivesse a renda. Inicia-se, então, um círculo virtuoso que possibilita a criação de novos postos de trabalho e a circulação de riquezas em locais antes estagnados.<sup>61</sup>

Nesse sentido, a Renda cidadã combate o fenômeno intitulado por Boaventura de Souza Santos de “fascismo societal”, conforme esclarece Ingo Sarlet:

“Dentre as diversas formas de manifestação desta nova forma de fascismo, tal como descrito pelo autor referido, cumpre destacar a crescente segregação social dos excluídos (fascismo do "apartheid social"), de tal sorte que a "cartografia urbana" passa a ser caracterizada por uma divisão em "zonas civilizadas", onde as pessoas - ainda - vivem sob o signo do contrato social, com a manutenção do modelo democrático e da ordem jurídica estatal, e em "zonas selvagens", caracterizadas por uma espécie de retorno ao estado de natureza hobbesiano, no qual o Estado, a pretexto de manutenção da ordem e proteção das "zonas civilizadas", passa a atuar de forma predatória e opressiva, além de subverter-se virtualmente a ordem jurídica democrática, fenômeno que Boaventura Santos designou de "fascismo do Estado paralelo"<sup>62</sup>

Uma das formas de se combater o malfadado fenômeno, muito comum nos países periféricos em geral e vivenciado no Rio de Janeiro em particular, é pelo fomento ao desenvolvimento local. A Renda de Cidadania é um instrumento poderoso de distribuição de riquezas individualmente e territorialmente, razão pela qual se apresenta como alternativa à resolução do problema.

---

<sup>61</sup> Cf. <<http://www.mds.gov.br/noticias/bolsa-familia-impulsiona-crescimento-da-economia-alagoana/view>> Acesso em 05/11/07.

<sup>62</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, v. 1, nº 1. Salvador: CAJ, 2001, p. 5

## 5. Algumas críticas habituais à Renda de Cidadania.

Muitas das críticas comumente feitas a esta política pública já foram abordadas quando da explanação das justificativas da implementação de uma Renda Cidadã no país. Algumas das críticas, contudo, merecem uma análise mais retida.

### 5.1. “A riqueza deve ser conseguida por meio do trabalho.”

De fato, o trabalho tem importância fundamental para a efetividade dos direitos sociais. A Constituição, em seu art. 1º, IV, o eleva a fundamento da República. Em seu art. 193, por sua vez, estabelece que ordem social tem por base o primado do trabalho. O art. 6º da CRFB dispõe, *in verbis*:

“Art. 6º São direitos sociais **a educação, a saúde**, o trabalho, **a moradia**, o **lazer**, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifo nosso)

Logo a seguir, no inciso IV do art. 7º, que estabelece as necessidades a que, obrigatoriamente, o salário mínimo deve se prestar, dita:

“Art. 7º, inciso IV: salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, 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, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;” (grifo nosso)

A coincidência dos termos moradia, alimentação, educação, saúde e lazer denota o primado da relação de *emprego*, elevada, pela Carta Magna, a instrumento essencial para a efetividade dos demais direitos. Nesse sentido, Maurício Godinho Delgado afirmou, ao comentar acerca da matriz ideológica na qual o Estado de Bem Estar Social fincou suas raízes:

“Esta matriz cultural sabiamente detectou que o trabalho, em especial o regulado (o emprego, em suma), por ser assecuratório de certo patamar de garantias ao ser humano, constitui-se no mais importante veículo de afirmação socioeconômica da grande maioria dos

indivíduos componentes da sociedade capitalista, sendo, desse modo, um dos mais relevantes (senão o maior deles) instrumentos de afirmação da democracia na vida social.”

<sup>63</sup>.

Mais do que instrumento de efetividade dos direitos sociais, seria o trabalho, também, instrumento para afirmação da própria democracia, por assegurar *um certo patamar de garantias*, imprescindíveis para o exercício dos direitos individuais.

Contudo, se o art. 6º, ao conferir a todos o direito ao trabalho, impõe ao Estado o dever jurídico respectivo de garanti-lo. Como explicar, contudo, os índices elevados de desemprego no país, girando em torno de 20% nas principais regiões metropolitanas do país<sup>64</sup>?

A experiência demonstra que as políticas públicas que visam atingir o pleno emprego não apresentam resultados satisfatórios. Ademais, conforme já foi explicitado aqui, nem toda forma de trabalho útil, engrandecedora e digna é remunerada. A Renda de Cidadania, além de possibilitar o exercício do trabalho que não é habitualmente remunerado, permite que seja garantido, mesmo ao grande contingente de pessoas que não conseguem emprego, um mínimo para que possa viver com dignidade.

Considerando que ter direito a algo é ter a faculdade de exigir de quem tem o respectivo dever jurídico este “algo”<sup>65</sup>, como poderia ser possível que as pessoas, tendo possibilidade de escolha entre a penosidade decorrente da obrigação diária do trabalho e a dedicação integral ao ócio e aos prazeres da vida, optassem pelo primeiro caminho – se não houvesse um fator externo que lhes condicionasse a isso? Portanto, a idéia que há por trás da crítica é a de o trabalho como um dever e, não, como um direito. E, pior, o trabalho aqui tomado em seu sentido pejorativo, desfigurado, sob a forma perversa do emprego – trabalho alheiado. Conforme observa Paulo Peixoto de Albuquerque:

---

<sup>63</sup> DELGADO, Maurício Godinho. Globalização e Hegemonia: Cenários para a Desconstrução do Primado do Trabalho e do Emprego no Capitalismo Contemporâneo. *SÍNTESE TRABALHISTA*. v.17, n. 194 Porto Alegre: Síntese, 2005. p. 21

<sup>64</sup> Cf. <http://www.dieese.org.br>

<sup>65</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Rio de Janeiro:Renovar, 2002. p. 103

“Precarização das condições de trabalho, demissões, marginalização, exclusão, eliminação, estes fatores concorrem, para que o referencial simbólico que dava à sociedade moderna e industrial – valorização do indivíduo e sua ação como fundamento de sua independência e de criatividade para construir-se como pessoa; **o trabalho como razão de ser e inclusão na vida – tenha perdido seu poder de significação**”<sup>66</sup> (grifo nosso)

Ademais, são cruciais as ponderações de Eduardo Suplicy:

“A Constituição brasileira, como a da maioria dos países, reconhece o direito à propriedade privada. Isto significa que aquela pessoa que detém a propriedade de uma fábrica, uma fazenda, um restaurante, um banco, títulos financeiros, propriedades imobiliárias, etc. é detentora de alguma forma de capital e pode receber rendimentos na forma de lucros, aluguéis e juros. Por acaso está escrito na Constituição que uma pessoa nessa situação é obrigada a trabalhar ou a enviar as suas crianças para a escola como condição para receber esses rendimentos? Não. Entretanto, normalmente os que detêm o capital trabalham e suas crianças freqüentam a escola, assim como seus filhos adolescentes vão para as melhores universidades. E por quê? Porque desejam progredir. Pois bem, se nós asseguramos o direito às pessoas mais ricas de receberem rendimentos provenientes do capital, mesmo sem trabalhar ou serem obrigadas a manter suas crianças na escola, por que não podemos assegurar a todas as pessoas, ricas e pobres, o direito a serem sócias do país, recebendo uma modesta renda, como um direito à cidadania?”<sup>67</sup>

Uma vida cheia de sentido fora do trabalho supõe uma vida dotada de sentido dentro do trabalho.<sup>68</sup> O trabalho, portanto, não pode ser visto como um valor absoluto – se é ele instrumento para o alcance e satisfação das necessidades humanas, é um paradoxo que seja ele mesmo o algoz do próprio sentido da vida. Que ingênuo – senão cínico – é o discurso que qualifica como “dignificantes” os trabalhos penosos, árduos, mal remunerados e aviltantes, cada vez mais pesados, até o limite da dor e além dele, que todos nós, brasileiros, estamos acostumados a observar diariamente... Qualquer de nós – leia-se *qualquer leitor desta monografia* – por estarmos inseridos neste perverso sistema de produção, pode ver muito sofrimento alheio impregnando cada prazer que sentimos e incrustado em cada bem que consumimos. Como bem observou Nietzsche, em sua *Genealogia da Moral*, “quanto sangue e quanto horror há no fundo de todas as ‘coisas boas’!”.

<sup>66</sup> Apud. FIGUEIREDO, *Op. Cit.*, p. 95

<sup>67</sup> SUPLICY. *Op. Cit.* P. 28-29

<sup>68</sup> ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2000, p. 175

## **5.2. “A Renda de Cidadania é injusta, porque os pobres recebem o mesmo que os ricos”**

Embora, a princípio, o fato de todos receberem o mesmo valor possa causar estranheza, uma análise mais retida dos fundamentos da Renda de Cidadania levam à compreensão da pertinência desta premissa. Além da motivação, já exaustivamente explanada, que se relaciona à universalidade que decorre de um direito afeto à cidadania – que, por sua vez, pressupõe a igualdade em direitos e obrigações – existe outra explicação bem simples e de ordem bastante prática.

A Renda de Cidadania não torna os ricos mais ricos, pelo simples fato de que deve ser financiada por alguém e, evidentemente, o será por eles mesmos. Caso seja instituída hoje uma Renda universal no Brasil, certamente o montante de impostos pagos pelo maior empresário seria de algumas centenas de vezes o valor da Renda básica. Além disso, os custos administrativos decorrentes do estabelecimento de um teto de rendimento são enormes em um país com as dimensões do Brasil, como já foi dito.

## **5.3. “A Renda de Cidadania é uma loucura, é inviável, é caríssima”**

De fato, a Renda Garantida não é um programa barato. Porém, mesmo sendo dispendiosa, se fosse estabelecida hoje, no Brasil, uma renda universal no valor de R\$50,00 – o que, para um casal, representaria um quantum de R\$2.400,00 anuais a mais no orçamento familiar – ainda assim, ela custaria 44 bilhões de reais a menos do que o montante gasto pelo país no ano de 2005 para o pagamento de juros de títulos da dívida pública, consoante os cálculos do economista Marcelo Néri.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> FIGUEIREDO, *Op. Cit.*, p. 57

#### 5.4. “A Renda de Cidadania deveria ser paga às famílias e, não, individualmente”.

A maior parte dos programas de transferência de renda atualmente tem como destinatários os núcleos familiares. Os beneficiários solitários, em geral, recebem uma renda em valor proporcionalmente maior do que o valor *per capita* das famílias.

A justificativa é óbvia: quando as pessoas se aglutinam em uma entidade familiar, os custos individualmente tomados diminuem significativamente, por conta do usufruto comum de alguns bens e serviços. No entanto, políticas públicas que se baseiam nesses condicionamentos apresentam diversos problemas. Nesse sentido, observa VAN PARIJS:

“Como conseqüências naturais desse condicionamento à estrutura familiar, economias de escala são desencorajadas, falsos domicílios recompensados e portanto é preciso verificar as condições de vida das pessoas. Uma das vantagens flagrantes da renda básica é precisamente o fato de que ela acabaria com tudo isso. Pessoas que vivem juntas e assim fazem com que a sociedade economize moradias e bens de consumo durável teriam direito aos benefícios das economias de escala que elas geram. Portanto, também não haveria bônus para aquelas pessoas que fingem viver separadas quando na verdade vivem juntas e nem necessidade de verificar quem vive onde e com quem.”<sup>70</sup>

Outro problema decorrente deste tipo de classificação é a dificuldade de se definir o que é um núcleo familiar, sendo este um dos grandes desafios encontrados na gestão do Bolsa Família – problema que se mostra de enormes proporções, ao se considerar o reconhecimento de categorias outras de entidades familiares, tais como as anaparentais, as que decorrem de uniões homoafetivas, dentre outras. Mais uma vez, entramos na questão de como a burocracia envolvida para a focalização dos programas de transferência de renda se apresenta como um empecilho ao alcance dos objetivos colimados.

---

<sup>70</sup> VAN PARIJS, *Op. Cit.*, p. 202

### **5.5. “A Renda de Cidadania é um programa assistencialista.”**

Preliminarmente, cumpre fazer algum comentários acerca da pecha de assistencialista dirigida a determinadas políticas públicas, notadamente àquelas consistentes em transferência direta de renda.

A bem da verdade, é importante rememorar a vasta “tradição” do Brasil quanto a práticas de governantes inescrupulosos que se utilizam da estrutura estatal para perpetuar-se no poder, por meio da compra de votos de eleitores vulneráveis financeiramente, distribuição de favores pagos com dinheiro público a seus correligionários e outros costumes eticamente criticáveis. Neste caso, podemos utilizar sem receio o termo “assistencialista”, por ser uma corruptela do adjetivo “assistencial” utilizada para qualificar programas com aparência de assistenciais, mas com conteúdo de utilização imoral e ineficiente de dinheiro público.

Não se pode olvidar, contudo, o fato de que as maiores vítimas da corrupção e da falta de zelo com a coisa pública são, justamente, os mais pobres. São eles que sofrem com a escassez de serviços públicos essenciais, a falta de acesso à informação e à educação, tão caros ao exercício dos direitos políticos. Portanto, parece ser um discurso singelo, quando não ardiloso, colocar a pecha de “assistencialista” em qualquer programa de transferência de renda, mesmo tendo sido ele elaborado e executado consoante os ditames mais isonômicos e republicanos possíveis. Afinal, somente por meio da garantia de um mínimo de acesso aos direitos sociais poderão ser dadas condições para que essa população fragilizada tenha condições de exercer seus direitos políticos em sua plenitude – e, decerto, a distribuição de renda aos destituídos é pressuposto dessa garantia.

Como já foi amplamente exposto no Capítulo 1, a Renda de Cidadania não é política pública que se enquadre no rol de ações do art. 203 da Constituição – Assistência Social - porque não é paga a quem dela necessitar, mas a todos os cidadãos, independentemente de qualquer condição. E mesmo que fosse, há muito o traço jurídico da Assistência Social perdeu o caráter de

benemerência para ganhar o *status* de verdadeiro direito subjetivo público, corolário do próprio direito à vida, como esclarece o jurista francês Daniel Lenoir:

“Le droit à l’aide sociale est d’abord un droit subjectif: c’est en quelque sorte le “droit à la vie”, que est à l’origine d’une créance sur la société. Le législateur s’est toutefois bien gardé, à l’époque, d’affirmer un droit de tous à l’assistance [Alfandari, 1989].

Embora não vejamos, portanto, nenhum demérito em uma política pública da assistência social que observe aos parâmetros de republicanismo e isonomia afetas a todas as ações estatais, observa-se que a crítica aqui relacionada acaba por reforçar nosso argumento pelo qual defendemos a Renda Cidadã como vantajosa em relação a estas políticas tradicionais, por não impingir aos beneficiários qualquer estigma, como acontece em relação àquelas.

## 6. Implementação da Renda de Cidadania no Brasil

O Brasil é pioneiro na implementação da Renda Básica. Com a promulgação da Lei 10.835/2004, o país conta com a base legal, em nível nacional, para que seja efetivado o direito incondicional a uma renda mínima de todo cidadão. Entretanto, há que se destacar diversos problemas de natureza jurídica para a efetividade da lei. Falta-lhe, na verdade, eficácia jurídica (porque pendente de regulamentação), eficácia social (os agentes políticos não se mobilizaram para fazê-la cumprir) e eficácia ideológica (as críticas acima expostas são formuladas por pessoas de toda coloração ideológica, à esquerda e à direita)

### 6.1. O obstáculo.

*- A possibilidade de arguição de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º e 4º da Lei que institui a Renda Cidadã.*

Como é cediço, a Lei 10.835/2004 se originou de um projeto de lei de iniciativa do Senador Eduardo Suplicy. Por conta disso, há que se fazer algumas considerações acerca dos arts. 3º e 4º, que dispõem:

“Art. 3º. O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º. A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa”

A iniciativa, ato que dá início ao processo legislativo, por regra, é faculdade tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo (art. 61, CRFB). Entretanto, em nome do princípio da separação de Poderes (art. 2º, CRFB), o próprio art. 61, § 1º estabelece exceções a esta regra geral, ou seja, algumas hipóteses em que a iniciativa é reservada ao Presidente da República.

Além disso, o art. 84, inciso XXIII, bem como o art. 165 da CRFB estabelecem a competência privativa do chefe do Executivo para iniciar projeto de lei que verse sobre o orçamento anual, a o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, não faz sentido algum que lei ordinária, de iniciativa do Poder Legislativo venha a estabelecer uma obrigação de fazer ao Presidente da República consistente no dever de consignar determinada dotação orçamentária no orçamento anual. Trata-se de uma forma indireta de se imiscuir em sua competência exclusiva e discricionária de elaborar o projeto de lei orçamentária. Nesse sentido, aponta a jurisprudência pacífica do STF:

"O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar — em face do seu caráter excepcional — de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em *numerus clausus*, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade rege a instauração do processo de formação das leis. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. Reserva de administração e separação de poderes. **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** (...) Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais."<sup>71</sup> (grifo nosso)

No entanto, isso não significa que o Poder Legislativo não possa fazer emendas às leis orçamentárias, de acordo com a disciplina do art. 166 da Constituição, que venham a prever as despesas com a Renda de Cidadania. Afinal, a instituição deste direito, em si, não constitui matéria de iniciativa reservada, e as emendas parlamentares ao orçamento visando sua instituição não são proibidas.

---

<sup>71</sup> [ADI 776-MC](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-10-92, DJ de 15-12-06.

Além disso, mesmo tendo sido a lei sancionada e promulgada pelo Presidente da República, o STF entende que não há convalidação tácita do vício de iniciativa. Portanto, alguma entidade que tenha legitimidade para fazê-lo, ou até mesmo um outro governante pode vir a pedir a declaração de inconstitucionalidade pelo STF de lei que contenha mácula de inconstitucionalidade formal. Nesse sentido, também é pacífica a jurisprudência do STF:

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da [Súmula n. 5/STF](#). Doutrina. Precedentes."<sup>72</sup>

*- A necessária regulamentação pelo Poder Executivo.*

O art. 1º, § 1º da Lei 10.835/04 estabelece que o Poder Executivo irá ditar a dimensão e a gradação com que será concedida a Renda Cidadã. Complementando e enriquecendo o sentido do direito concedido no art. 1º, o § 2º estabelece que ele deve ser suficiente para o atendimento das despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde – desde que, mais uma vez, o Executivo faça regulamentação nesse sentido considerando as possibilidades orçamentárias, ou seja, o dinheiro disponível. Além disso, é de se notar que não há prazo para regulamentação – salvo a obrigatoriedade inválida e ilegal de consignação da dotação orçamentária no exercício de 2005, já analisada no item anterior.

Em verdade, a lei não poderia dispor de forma diferente, sob pena de inconstitucionalidade formal. O STF já se posicionou no sentido de considerar inconstitucional o estabelecimento de prazos, pelo Legislativo, para a edição de atos de competência típica e exclusiva do Executivo – como são os decretos regulamentares. Senão vejamos:

---

<sup>72</sup> [ADI 2.867](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07.

“O Tribunal, por maioria, julgou procedente, em parte, pedido formulado em ação direta proposta pelo Governador do Estado do Amazonas, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I, III e IV do art. 2º, bem como da expressão ‘no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação’, contida na parte final do *caput* do art. 3º, todos da Lei 50/2004, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) No que se refere ao art. 3º da citada lei, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a proceder à regulamentação da lei no prazo de sessenta dias a contar de sua publicação, aduziu-se que a autorização para o exercício do poder regulamentar seria despicienda, uma vez que se cuidaria de simples regulamento de execução. **Não obstante, reputou-se inconstitucional a determinação de prazo para que o Chefe do Poder Executivo exerça a função regulamentar de sua atribuição, por afronta ao princípio da interdependência e harmonia entre os poderes.** Quanto ao parágrafo único desse art. 3º, que credencia um órgão público para o efetivo cumprimento do objeto da lei, por meio de dotação orçamentária governamental, afirmou-se que esse credenciamento de um órgão público indeterminado, apesar de tecnicamente incorreto, não seria inconstitucional. Esclareceu-se, no ponto, que o texto do parágrafo único do art. 3º conforma a regulamentação da lei pelo Executivo, que a desenvolverá de acordo com a conveniência da administração, no quadro do interesse público.”<sup>73</sup>

Isto significa dizer que a Lei 10.835/04 forneceu a base legal necessária para que fosse implementada a Renda de Cidadania, mas a sua efetiva execução somente se dará a critério de conveniência e oportunidade do Poder Executivo.

Este é, sem dúvida, o maior obstáculo à implementação desta política no país: o processo legislativo brasileiro, ao ser baseado no sistema de freios e contrapesos, acaba sendo um entrave à implementação imediata da Renda de Cidadania sem que haja um concerto – e muito bem afinado – entre os Poderes Legislativo e Executivo. Certamente, o desenho institucional do Estado dado na Constituição confere ao Poder Executivo grande poder de decisão sobre o fim, o início e características dessas políticas públicas, o que pode acarretar, dentre outras distorções, uma grande ingerência nos outros Poderes e a intermitência e instabilidade na aplicação de projetos importantes para a população.

---

<sup>73</sup> [ADI 3.394](#), Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-07, Informativo 462.

## 6.2. O Bolsa Família é a primeira fase de implementação da Renda de Cidadania?

Uma análise superficial das Leis 10.835/04 (que instituiu a Renda de Cidadania) e da Lei 10.836/04 (que instituiu a Bolsa Família) pode fazer chegar à conclusão de que a implementação da Renda Cidadã já está em curso no Brasil. Afinal, o Bolsa Família, afóra o fato de ter algumas condicionalidades e ter como destinatárias entidades familiares, guarda muitas similitudes com a Renda de Cidadania. Além disso, a lei que instituiu o programa do Governo Lula foi publicada exatamente **1 dia após** a Renda Cidadã.

No entanto, o marco legal das duas políticas de transferência de renda aponta em sentido diverso. Primeiramente, cumpre observar que, já mesmo antes da sanção da Lei 10.835/04, já existia o Bolsa Família, que havia sido instituído pela Medida Provisória 132/03. A questão é analisada por Ivanilda Figueiredo:

“As leis 10.835/04 e 10.836/04 têm a mesma alocação na pirâmide jurídica. Nenhuma tem como ser considerada mais específica, porque tratam do mesmo assunto. E alegar que o critério temporal traria uma resposta parece desvirtuar a realidade.

Quando a Lei da Renda de Cidadania foi promulgada, o Bolsa Família já existia, entretanto ele fora instituído através de Medida Provisória. Em virtude disso, a Lei 10.836 restou promulgada um dia depois de sua antecessora. Em termos exatos de data, o BF [Bolsa Família] foi criado em 20 de outubro de 2003 e a RC [Renda de Cidadania], em 08 de janeiro de 2004. Não parece crível argumentar que, pelo fato de a medida provisória ter se convertido na lei 10.836/04, em 09 de janeiro de 2004, a Lei da Renda de Cidadania nasceu revogada. Sim, porque, em seu artigo derradeiro, a lei 10.835/04 estabelece entrar em vigor na data de publicação na Imprensa Oficial o que ocorreu exatamente no dia 09 de janeiro. Apesar do imbróglio normativo, pode-se presumir que a intenção é a coexistência das normas.”<sup>74</sup>

Podemos chegar à conclusão, portanto, que a pendência de regulamentação da Lei 10.835/04 a torna uma norma de eficácia contida, porque pendente de regulamentação. Embora válida, não pode produzir seus efeitos típicos, ou seja, os cidadãos brasileiros ou estrangeiros residentes no país há pelo menos 5 anos não podem demandar do Estado uma renda

---

<sup>74</sup> FIGUEIREDO, *Op. Cit.*, p. 179

suficiente para o atendimento de suas necessidades básicas. Somente poderão fazê-lo quando o Poder Executivo emitir o decreto regulamentar que venha a fixar seu valor e estabelecer a maneira como a Administração Pública o fará. Ou seja, além de ser necessária a fixação do valor, o Executivo deverá estabelecer, por exemplo, qual órgão será responsável pelo cadastramento, pelo pagamento, se haverá um cartão nos moldes do Bolsa Família, as atribuições de funções servidores responsáveis pela execução, locais em que as pessoas poderão solicitar a inclusão no programa, etc. Esta organização é matéria típica da competência do Executivo.

O governo Lula já deu um passo no sentido de implementar a Renda de Cidadania, que foi a criação da SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta Secretaria é composta por três departamentos, o Departamento de Operação, Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda e o Departamento de Cadastro Único. É curioso observar que a gestão do programa Bolsa Família compete a esta Secretaria, de acordo com o art. 7º ao 10º do Anexo I do Decreto 5.074/2004 (Estrutura regimental da Ministério de Desenvolvimento Social), o que aponta no sentido de considerar o Bolsa Família como um programa tendente à expansão, até a implementação da Renda de Cidadania. De fato, é significativo que a gestão do Bolsa Família compita à SENARC e, não, a uma outra secretaria qualquer. Isto indica que o atual governo, a despeito de o marco legal não permitir tal conclusão, organizou sua estrutura ministerial com a finalidade de permitir uma progressiva ampliação da abrangência do Bolsa Família até a almejada efetividade da Lei 10.835/04.

## 7. “A saída é pela porta”. Saída?

“Dêem a todos os cidadãos uma renda modesta, porém incondicional, e deixem-nos completá-la à vontade com renda proveniente de outras fontes”<sup>75</sup>. O Senador Eduardo Suplicy, maior defensor da Renda Cidadã no país, faz, no título de seu livro “*Renda de Cidadania: a saída é pela porta*”, referência ao ensinamento de Confúcio:

“O Mestre disse: Alguém pode sair de casa sem ser pela porta?”<sup>76</sup>.

Trata-se de forma delicada de se referir às diversas soluções que este programa de governo, de arquitetura tão simples, traz para muitos problemas e imbricações a que fizemos referência neste trabalho.

No entanto, sabemos que é otimista em demasia sustentar que a Renda de Cidadania é *a saída*. Na atual ordem dos fatos, sabemos que existem problemas para os quais não há saída – pelo menos, não sem que haja uma ruptura do sistema capitalista constituído.

Isto não tira, no entanto, a legitimidade e o potencial transformador da proposta. Uma bela proposta, entretanto envolta numa aura sombria de desalento e desesperança. Pertinente é, portanto, concluir a monografia com um poema de Carlos Drummond de Andrade:

Elegia 1938\*

Trabalhas sem alegria para um mundo caduco,  
onde as formas e as ações no encerram nenhum exemplo.  
Praticas laboriosamente os gestos universais,  
sentes calor e frio, falta de dinheiro, fome e desejo sexual.

<sup>75</sup> VAN PARIJS, Philippe. Op. Cit., p. 179

<sup>76</sup> CONFÚCIO *apud* SUPPLICY, Op. cit., p. 49

Heróis enchem os parques da cidade em que te arrastas,  
e preconizam a virtude, a renúncia, o sangue-frio, a concepção.  
À noite, se neblina, abrem guarda-chuvas de bronze  
ou se recolhem aos volumes de sinistras bibliotecas.  
Amas a noite pelo poder de aniquilamento que encerra  
e sabes que, dormindo, os problemas te dispensam de morrer.  
Mas o terrível despertar prova a existência da Grande Máquina  
e te repõe, pequenino, em face de indecifráveis palmeiras.  
Caminhas entre mortos e com eles conversas  
sobre coisas do tempo futuro e negócios do espírito.  
A literatura estragou tuas melhores horas de amor.  
Ao telefone perdeste muito, muitíssimo tempo de semear.  
Coração orgulhoso, tens pressa de confessar tua derrota  
e adiar para outro século a felicidade coletiva.  
Aceitas a chuva, a guerra, o desemprego e a injusta distribuição  
porque não podes, sozinho, dinamitar a ilha de Manhattan.

## Bibliografia

ARENDRT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2000

BARROSO, Luis Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Rio de Janeiro:Renovar, 2002

BASSO, Leonardo Fernando Cruz. *Renda mínima garantida – prós e contras*. São Paulo: FGV, 2000

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Brasília: Letras livres: Editora UnB, 2006

\_\_\_\_\_. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: UnB, 2003

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2005

DEHESA, Guillermo de la et SNOWER, Dennis J. (orgs.) *Unemployment Policy*. Londres: Cambridge University Press, 1997

FARIAS, Pedro César Lima de. *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*. Brasília: MARE/ENAP, 1997

FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006

FORRESTER, Viviane. *Horror Econômico*. São Paulo: Unesp, 1997

FRANCO FILHO, Georgenor de Souza (coord.). *Presente e Futuro nas Relações de Trabalho*. São Paulo: LTr, 2000

GIOVANI, Geraldo di *et al.* *A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2007.

JACCOUD, Luciana *et. al.* *Questão social e Política Públicas no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos*. São Paulo: Martin Claret, 1999

MACEDO, Myrtes de Aguiar Macedo *et* BRITO, Sebastiana Rodrigues. *Transferência de renda. Nova face de proteção social?* São Paulo: Loyola, 2004

MARTINEZ, Wladimir Novaes Martinez. *A Seguridade Social na Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 1989

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social: custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde*. São Paulo: Atlas, 2006

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002

PAUGAM, Serge (org.). *L'exclusion, l'état des saviors*. Paris: La Découverte, 1996

POCHMANN, Márcio. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. As origens da nossa época. São Paulo: Campus, 1980

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988 *In: Revista Diálogo Jurídico*, v. 1, nº 1. Salvador: CAJ, 2001

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005

SOUZA, Amaury de (org.). *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*.\_Porto Alegre: L&PM, 2006

\_\_\_\_\_. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*.\_São Paulo: Cortez, 2002

TAVARES, Maria Augusta. “Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho”. São Paulo: Cortez, 2004

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? *In: Estudos Avançados*, v. 14, n.º 40. São Paulo: USP, 2000

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IUPERJ : Revan, 1998

# ANEXO 1

## **LEI Nº 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004.**

*Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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.

§ 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no caput deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183<sup>o</sup> da Independência e 116<sup>o</sup> da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Antonio Palocci Filho*

*Nelson Machado*

*Ciro Ferreira Gomes*

# **ANEXO 2**

## **LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.**

*Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.

§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução

orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º .

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º , serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a

serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o cimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplicase, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º , observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*José Dirceu de Oliveira e Silva*

---

# ANEXO 3

## **DECRETO Nº 5.074, DE 11 DE MAIO DE 2004.**

*Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 16 e 17 da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004,

DECRETA:

/.../

ESTRUTURA REGIMENTAL DO MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

### CAPÍTULO I

#### DA NATUREZA E COMPETÊNCIAS

Art. 1º. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política nacional de desenvolvimento social;

II - política nacional de segurança alimentar e nutricional;

III - política nacional de assistência social;

IV - política nacional de renda de cidadania;

V - articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;

VI - articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;

VII - orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;

VIII - normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;

IX - gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;

- X - gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- XI - coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda; e
- XII - aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria - SESI, do Serviço Social do Comércio - SESC e do Serviço Social do Transporte - SEST.

## CAPÍTULO II

### DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 2º. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete;
- b) Secretaria-Executiva: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; e
- c) Consultoria Jurídica;

II - órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:
  - 1. Departamento de Operação;
  - 2. Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda; e
  - 3. Departamento do Cadastro Único;
- b) Secretaria Nacional de Assistência Social:
  - 1. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social;
  - 2. Departamento de Benefícios Assistenciais;
  - 3. Departamento de Proteção Social Básica; e
  - 4. Departamento de Proteção Social Especial;
- c) Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional:
  - 1. Departamento de Gestão Integrada da Política;
  - 2. Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados; e
  - 3. Departamento de Apoio a Projetos Especiais;
- d) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação:
  - 1. Departamento de Avaliação e Monitoramento;
  - 2. Departamento de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos; e
  - 3. Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais;
- e) Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias:
  - 1. Departamento de Articulação Governamental; e
  - 2. Departamento de Articulação e Mobilização Social;

III - órgãos colegiados:

- a) Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;
- b) Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- c) Conselho de Articulação de Programas Sociais; e
- d) Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

/.../

## Seção II

### Dos Órgãos Específicos Singulares

Art. 7º. À Secretaria Nacional de Renda de Cidadania compete:

I - assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania;

II - coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III - atuar para promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à política de renda de cidadania;

IV - atuar para promover a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de renda de cidadania;

V - promover a normalização da Política Nacional de Renda de Cidadania; e

VI - coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania.

Art. 8º. Ao Departamento de Operação compete:

I - supervisionar o sistema de administração e pagamento dos benefícios dos programas de renda e cidadania disponibilizado pelo Agente Operador;

II - implementar a expansão do número de beneficiários dos Programas de Renda de Cidadania;

III - acompanhar a evolução da situação das famílias beneficiadas pelo Programa de Renda de Cidadania, orientando os entes federados e o Agente Operador quanto a procedimentos a serem implementados;

IV - promover os repasses de recursos federais para o pagamento dos benefícios no âmbito dos Programas de Renda de Cidadania, monitorando o recebimento dos recursos pelas famílias;

V - fiscalizar e acompanhar ações efetuadas pela gestão local do Programas Renda de Cidadania nos termos da legislação vigente; e

VI - efetuar a execução orçamentária e financeira dos Programas de Renda de Cidadania, no que diz respeito à transferência de recursos para pagamento dos benefícios e prestação de serviços bancários pelo Agente Operador.

Art. 9º Ao Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda compete:

I - regulamentar e supervisionar o cumprimento das condicionalidades previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004;

II - planejar a expansão dos Programas de Renda de Cidadania;

III - desenvolver ações de fortalecimento do acompanhamento dos critérios de elegibilidade para a participação nos programas, de forma descentralizada;

IV - planejar e desenvolver ações de integração de políticas públicas, visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelos Programas de Renda de Cidadania; e

V - implementar a integração entre os programas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal de transferência de renda e de caráter complementar.

Art. 10. Ao Departamento do Cadastro Único compete:

I - promover a inscrição de famílias no Cadastro Único;

II - atuar junto ao agente operador no desenvolvimento e na implementação do sistema de Cadastro Único;

III - administrar o cadastro único e fazer a gestão compartilhada com cadastros municipais e estaduais;

IV - promover ações de compartilhamento das informações do Cadastro Único com as demais bases de dados do Governo Federal;

V - orientar os gestores e usuários locais dos Programas de Renda de Cidadania quanto a gestão e metodologia do Cadastramento Único; e

VI - acompanhar os estados e municípios quanto a metodologia e a qualidade do cadastramento.

/.../

---