

ANÁLISE ECONÔMICA DA LEI Nº 10.835/2004 Aspectos da Renda Básica pelo mundo e em época de Pandemia

*ECONOMIC ANALYSIS OF LAW Nº 10.835/2004
Aspects of Basic Income around the world and during a Pandemic*

Sérgio dos Santos de Barros¹

RESUMO: Análise econômica do direito. Lei federal nº 10.835/2004. Renda básica da cidadania. Impacto legislativo e sua importância. Definição do problema e dos objetivos da lei federal nº 10.835/2004. Propostas para solução do problema. Identificação dos impactos econômicos e sociais da norma. Comparação das alternativas e análise do custo-benefício da norma. Conclusão.

Palavras-chave: Análise; econômica; renda; básica; cidadania.

ABSTRACT: Economic analysis of law. Federal Law nº 10.835/2004. Citizenship basic income. Legislative impact and its importance. Definition of the problem and objectives of federal law nº 10.835/2004. Proposals for solving the problem. Identification of the economic and social impacts of the standard. Comparison of alternatives and cost-benefit analysis of the standard. Conclusion.

Keywords: Analyze. Economical. Income. Basic. Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os dispositivos da Lei Federal nº 10.835/2004 (que instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a “renda básica de cidadania”) sob a ótica da análise econômica do direito.

A análise que ora se pretende realizar será focada na Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) dos dispositivos da Lei Federal nº 10.835/2004, de modo que, ultrapassada a presente introdução, o trabalho será dividido nos seguintes tópicos: (a) definição do problema que a norma jurídica pretende solucionar; (b) enunciação dos objetivos da proposição legislativa; (c) apresentação de opções para se atingir o objetivo colimado; (d) verificação do arcabouço jurídico que envolve o problema que se quer solucionar; (e) identificação dos impactos econômicos e sociais causados pela legislação, quem foi afetado e como; (f) comparação entre as alternativas aventadas (Análise do custo-benefício da norma); (g) conclusão.

¹ Mestrando pela Ambra University

Assim posto o roteiro de trabalho e antes de adentrar no seu escopo, é de rigor assinalar, em breves linhas, que a denominada “Avaliação de Impacto Legislativo” é um instrumento que tem por objetivo sopesar os custos, os benefícios e os efeitos econômicos, financeiros (gastos públicos) e sociais causados pela introdução de uma norma no ordenamento jurídico.

Neste sentido, note-se que, já há algum tempo, o direito brasileiro tem se preocupado com a qualidade e os efeitos produzidos por sua legislação, como se vê da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e pelo recente Decreto Federal n.º 9.191/2017 que dispõe sobre as “... diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.”.

Por sua vez, chama a atenção o que consta do Anexo do Decreto Federal n.º 9.191/2017, onde restou estabelecido verdadeiro “roteiro” ou “check list” de critérios para a elaboração de atos normativos questões a serem analisadas (v.g., diagnóstico do problema, alternativas para sua solução, competência para disciplinar a matéria, necessidade de lei, oportunidade do ato normativo, densidade do ato normativo, análise dos custos envolvidos, avaliação dos resultados, etc. Nota-se, então, a nítida tentativa do legislador de estabelecer a avaliação do impacto legislativo (AIL) das proposições normativas, a fim de analisar e antever os efeitos que a norma poderá produzir sob os aspectos financeiro, econômico e social.

Há ainda que se destacar que, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Senado n.º 488/2017 (PLP n. 494/2018) que tem por objetivo alterar a Lei Complementar n.º 95/1998 para o fim de introduzir no ordenamento jurídico brasileiro a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) como requisito obrigatório para a aprovação de matérias legislativas que instituem novas políticas públicas. Nas palavras de Laís Faleiros: “... toda proposição de política pública deve vir acompanhada de uma prévia avaliação de seu impacto para o governo e para sociedade.” (FALEIROS, LAÍS, 2018).

Enquanto o tema ainda se desenvolve no direito brasileiro, a legislação de países (e blocos de países) como os Estados Unidos da América, Canadá, Reino Unido e União Europeia já avançou, o que evidencia que o tema palpita em diversos países desenvolvidos, cientes de que quanto melhor qualitativamente e mais eficiente for sua legislação mais desenvolvimento econômico e social será alcançado pela

sociedade. Ou, na visão de Douglas C. North: “Não podemos ver, sentir, tocar nem mensurar as instituições, pois elas são construtos. Só que até os economistas neoclássicos mais convictos admitem sua existência e comumente as tornam parâmetros em seus modelos, de forma tácita ou expressa. As instituições são relevantes? Tarifas, regulações e regras importam? O governo faz diferença? (...) O que faz com que os mercados funcionem ou não funcionem? ... Espero que a análise desenvolvida nos capítulos anteriores tenha proporcionado um referencial convincente para o esclarecimento das consequências das instituições. Contudo, cabe asseverar que as instituições cumprem um papel bem mais fundamental nas sociedades: elas são o fator determinante subjacente do desempenho das economias a longo prazo.” (NORTH, DOUGLAS C., 2018).

Feitas estas considerações para apresentar e demonstrar a importância da temática, passo adiante a discorrer sobre a Avaliação do Impacto Legislativo da Lei Federal nº 10.835/2004.

2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA QUE A NORMA QUER RESOLVER

O primeiro aspecto a se considerar na Avaliação de Impacto Legislativo é o que diz respeito à definição do problema que a norma pretendeu resolver. Assim, podemos formular a seguinte indagação: Qual é o problema que a Lei Federal nº 10.835/2004 pretendeu solucionar? Mas, antes de responder tal questionamento, impõe-se identificar o que é a denominada “Renda Básica de Cidadania”.

Como já diz o seu enunciado, a Lei Federal nº 10.835/2004 veio á lume para instituir a Renda Básica de Cidadania que, segundo dispõe o seu Art. 1º, “ ... 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. ”. Do parecer do Relator da proposta na Câmara dos Deputados (PRL 1 CCJCD – PL n. 254/2003, Deputado Colombo) extrai-se a seguinte alusão ao objetivo essencial do Projeto que culminou na Lei Federal nº 10.835/2004: **“O importante é que todo brasileiro tenha uma renda básica para existir / enquanto pessoa e cidadão. Esta é a alma do projeto do Senador Eduardo Suplicy.”** . g.n..

Do que se constata do histórico da proposta legislativa, o objetivo da Lei Federal nº 10.835/2004 era dotar todos os cidadãos brasileiros e os estrangeiros residentes no país (há pelo menos 05 (cinco) anos) de um benefício em pecúnia que os auxiliasse em sua subsistência, independentemente de cumprimento de quaisquer requisitos para sua obtenção. Deste modo, o problema que a Lei Federal nº 10.835/2004 pretende resolver é o da miséria e extrema pobreza.

3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS DA PROPOSIÇÃO

Por sua vez, quais eram os objetivos da proposta normativa?

Como acima já se anunciou, pode-se afirmar que o objetivo da Lei Federal nº 10.835/2004 era o de conferir a todos os cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes há, no mínimo 05 anos, benefício (vitalício) em espécie que lhes permitisse adquirir quaisquer bens ou serviços que desejassem, evitando, desta maneira, o desperdício de recursos e a exclusão de pessoas que outros programas assistenciais similares acabam causando.

Como é de conhecimento geral, o Brasil ainda é um país extremamente desigual do ponto de vista econômico e social, onde a distribuição de renda e da riqueza em nosso país não contempla todas as camadas da sociedade, persistindo, em pleno século XXI, a existência de pessoas que se encontram (sobre) vivendo em situação de miséria extrema. Não é por outra razão que o Art. 3º, inciso III da Constituição Federal enuncia como um dos objetivos da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Desta maneira, o objetivo da Lei Federal nº 10.835/2004 não é outro senão afastar as pessoas mais necessitadas da situação de extrema miséria e marginalização, além de reduzir a desigualdade social e regional ainda existentes no Brasil.

4 APRESENTAÇÃO DE OPÇÕES PARA SE ATINGIR O OBJETIVO

Por sua vez, já identificados o problema e os objetivos da Lei Federal nº 10.835/2004 pretendia resolver, quais seriam as vias alternativas para se atingir os mesmos objetivos da norma?

Neste sentido, vislumbramos as seguintes alternativas para se atingir o mesmo objetivo: (a) a criação de programas de aprendizado e de especialização profissional do cidadão a fim de que o mesmo possa conseguir (bons) empregos ou empreender e, assim, prover sua própria subsistência; (b) a limitação da concessão do benefício pelo prazo que o cidadão se encontre desempregado (ou sem alguma espécie de renda); (c) a concessão de incentivos à iniciativa privada para que promova a introdução de cidadãos em situação de desemprego/necessidade no mercado de trabalho e para que leve as suas atividades empresariais para regiões menos desenvolvidas do país; d) a concessão de benefício universal infanto-juvenil para incentivar a melhoria do nível educacional de crianças e jovens a fim de, a médio prazo, formar cidadãos verdadeiramente produtivos e auto-suficientes.

5 VERIFICAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO QUE ENVOLVE O PROBLEMA

O passo seguinte da avaliação de impacto legislativo é o cotejo da norma com o arcabouço jurídico sobre a matéria, a fim de apurar se o diploma legal que se quer introduzir é (ou não) compatível com o ordenamento jurídico positivo.

No caso presente, a Lei Federal nº 10.835/2004 encontra-se em consonância com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, uma vez que o Art. 1º, inciso III estabelece como um de seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana” e os incisos do Art. 3º estabelecem como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização, além da redução das desigualdades e a promoção do bem estar de todos.

6 IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS CASO A LEGISLAÇÃO SEJA APROVADA, QUEM SERÁ AFETADO E COMO

Passemos, agora, a nos deter sobre a questão dos impactos econômicos e sociais causados pela inserção da Lei nº 10.835/2004 no ordenamento jurídico brasileiro.

Como já anunciamos acima, o Brasil é um país extremamente desigual em que há uma enorme diferença socioeconômica entre uma parte da população e a sua imensa maioria (que, em boa parte, vive em situação de extrema pobreza/miséria).

Assim sendo, apesar do bom propósito da Lei nº 10.835/2004, o fato é que nem todos os brasileiros (e estrangeiros residentes há 05 anos no país) têm efetiva necessidade de receber benefício assistencial do Estado, já que possuem condições de prover seu próprio sustento através da renda que percebem pelo exercício de suas atividades.

Esta, então, é a primeira incongruência apresentada pela norma em exame, que tratou todos os brasileiros (e estrangeiros residentes no país há cinco anos) como iguais, olvidando-se que há pessoas que simplesmente não possuem o problema que se pretende solucionar. Ora, ao conceder o benefício de renda básica de cidadania a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes há no mínimo cinco anos no país (independentemente de sua condição sócio-econômica), a Lei nº 10.835/2004 **afastou-se de seu objetivo originário.**

Ocorre que a concessão do benefício a indivíduos que tenham condições de prover seu próprio sustento e o de sua família não contribui para a solução do problema alvejado pela norma que é o de erradicar a pobreza e a miséria existentes no país (e reduzir a desigualdade social).

Afinal, qual o sentido de conceder a pessoas que tem condições de prover por meios próprios sua subsistência benefício pecuniário se o objetivo da norma é afastar as pessoas mais carentes e necessitadas da situação de pobreza e miséria?

Aqui, vale recordar, mesmo que rapidamente, a origem histórica da chamada “renda básica da cidadania”. A primeira notícia que se tem sobre o tema remonta à obra “Utopia”, de Thomas More. Muito embora não tenha o referido autor falado expressamente na concessão de uma “renda básica da cidadania” extrai-se da obra a idéia de que compete ao Estado garantir a subsistência básica aos cidadãos, como se verifica do seguinte trecho “Impõem-se ao roubo punições brutais e arrepiantes, quando seria muito mais sensato assegurar que as pessoas tivessem meios de subsistência, e ninguém enfrentaria a terrível necessidade de roubar primeiro e depois morrer por causa disso.”. (MORE, THOMAS, 1516, p. 54). More, em suma, vislumbrou a necessidade de se assegurar aos cidadãos condições mínimas de sobrevivência para que os mesmos não caíssem em situação de miséria e pobreza quando se encontrassem em dificuldades financeiras, de modo a serem incentivados a delinquir.

Naquela época, todavia, ainda se estava longe de imaginar que uma sociedade pudesse ser composta por 212 milhões de habitantes (como é o caso do Brasil hoje),

de modo que a idéia do autor encontra diversas dificuldades (principalmente orçamentárias) de ser implementada atualmente diante da altíssima densidade demográfica de nosso país.

Todavia, cuidando do tema e atualizando-o à realidade dos tempos modernos, o economista Milton Friedman propõe a concessão de um benefício de renda aos cidadãos (na mesma linha preconizada pela Lei nº 10.835/2004), restringindo, no entanto, o direito aos “desafortunados” e lhe atribuindo caráter provisório até que o beneficiário possa ter condições de prover seu próprio sustento. Assinala o autor: “O Estado garantiria uma renda para os desafortunados durante um tempo determinado, onde o cidadão poderia se desenvolver, estudar e se ver livre das amarras do Estado...”. (HUGO SAMPAIO, VITOR, 03/2020).

Note-se, então, que nem Thomas More, nem Milton Friedman, propõe, como o fez a Lei nº 10.835/2004, que os cidadãos sejam beneficiados com a atribuição de uma renda básica de cidadania vitalícia e incondicional, na exata medida que tal espécie de benefício somente faz sentido para o fim de atender as pessoas mais necessitadas e enquanto não possuírem condições de prover, por seu próprio esforço, sua subsistência, uma vez que o objetivo essencial da concessão pelo Estado de uma renda básica ao cidadão é retirar tais pessoas da pobreza/miséria.

Por sua vez, há também que se registrar que o tema já possui experiências mais avançadas em outras partes do mundo e que, desta forma, nos trazem subsídios acerca do êxito ou fracasso da instituição da renda básica da cidadania. O Alasca, por exemplo, instituiu a renda básica universal aos seus cidadãos em 1982, assegurando aos cidadãos um repasse anual do governo baseados nos valores recebidos a título de rendimento dos royalties do petróleo. No ano de 2015, o Estado Americano alcançou o posto de maior renda per capita do país, tornando-se, ainda, o segundo estado menos desigual dos EUA, segundo Scott Santens em entrevista à revista Vice (ILHÉUS, TAÍS, 2020).

Outro exemplo é a cidade de Maricá, no Estado do Rio de Janeiro, que também instituiu a renda básica da cidadania (restrito a famílias de Maricá com renda de até três salários mínimos) a partir dos rendimentos dos royalties do petróleo. Segundo a mesma fonte acima citada “... o benefício é pago por meio de uma moeda digital local, chamada mumbuca. Além de reduzir os índices de desigualdade e garantir acesso a

direitos básicos, a distribuição da mumbuca permitiu o incentivo ao comércio local e aumentou a arrecadação municipal, já que circula apenas dentro da cidade...”.

Todavia, há também experiências inexitosas, como, por exemplo, as do Irã, que não conseguiu manter o valor real do benefício em virtude da crise econômica sofrida pelo país em virtude das conhecidas sanções econômicas internacionais e da Finlândia que apesar de ter observado menos stress e melhoria na qualidade de vida dos beneficiários da renda básica, também constatou a dificuldade das pessoas em se reinserir no mercado de trabalho na forma esperada pelo governo. Lá, o programa foi encerrado após dois anos de experiência e o ministro das Finanças do país “chegou a dizer ao jornal Financial Times que a renda básica da cidadania tornava as pessoas “passivas”.

Como se vê nenhuma das duas experiência exitosas (Alasca e Maricá) foram realizadas em locais com alta densidade demográfica (Alasca: 731.545 de habitantes em 2019 - fonte wikipedia) e Maricá: 164.504 de habitantes em 2020 - fonte IBGE) como é o caso do Brasil (212.379.813 milhões de pessoas – fonte IBGE – 01/12/2020), sendo certo que em Maricá o benefício não é universal (muito embora haja a intenção do município de estendê-lo a todos os seus cidadãos residentes). Além disso, trata-se de programas que tem por alicerce os royalties do petróleo, cuidando-se, portanto, de recursos finitos.

Por sua vez, as experiências inexitosas (v.g., Finlândia (5.520 milhões de habitantes – 2019 – fonte Wikipedia) revelam que a concessão de renda básica aos cidadãos não aumentou a reinserção dos cidadãos no mercado de trabalho, que permaneceram “passivos”, ie., mantiveram-se desempregados e passaram a subsistir com o valor do auxílio recebido do Estado.

Ou seja, a concessão de renda básica teve por efeito suprimir o estímulo do cidadão-beneficiário de procurar emprego (ou alguma espécie de trabalho) para passar a prover seu próprio sustento e, deste modo, permitir que outros cidadãos se beneficiassem do programa de renda básica.

Outra questão que também merece atenção é que o estado brasileiro, há muitos anos, já tem assegurado aos mais necessitados outros benefícios assistenciais com o mesmo objetivo proposto pela norma em questão e que, apesar do inegável avanço que representam, não conseguiram reverter o quadro de miséria e desigualdade social.

Ora, o problema da extrema pobreza e da miséria não é novo nem recente, em verdade é simplesmente uma questão secular entranhada em nossa sociedade e que causa a situação de baixo nível de desenvolvimento que ainda possuímos.

Em virtude dos graves problemas sociais que a extrema pobreza e miséria causaram (e ainda causam), ao longo dos anos foram sendo criados diversos benefícios assistenciais pelo Governo (em seus diversos níveis federativos) com o fito de solucionar o problema, dos quais podemos citar, no âmbito federal, o Bolsa Família, o Bolsa Escola, o Benefício de Assistência Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais (concedidos através da Lei Orgânica de Assistência Social), Seguro-Desemprego, Programa Brasil Carinhoso, Bolsa Verde, além dos concedidos nos níveis Estadual e Municipal (de auxílio ao transporte, moradia) para fins de transferência de renda ao cidadão.

Neste sentido, note-se que os diversos programas assistenciais existentes não lograram até o momento solucionar o problema da extrema da pobreza, miséria e desigualdade econômica-social, já que este é sem sombra de dúvidas muito mais grave e profundo do que possa parecer.

Ocorre que a concessão de novo benefício pecuniário aos cidadãos, de natureza vitalícia e extensivo a estrangeiros residentes no país há cinco anos não soluciona outros aspectos do sub-desenvolvimento nacional que, como de sabença, acabam por manter na miséria ou em situação de extrema pobreza os cidadãos, como, por exemplo, o alto índice de desemprego, o baixo nível de escolaridade da população, o acesso precário (e muitas vezes a ausência) à saúde de boa qualidade, a falta de condições de acesso à moradia digna e saneamento básico e a ausência de incentivo à formação técnica, profissional e acadêmica (principalmente fora dos grandes centros urbanos).

E tanto o que se assevera é verdade que, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) no ano de 2019, o número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza no Brasil aumentou para 13,5 milhões e vem crescendo desde 2015.

Segundo o Jornal “El País”, “ A miséria atinge principalmente estados do Norte e Nordeste do Brasil, em especial a população preta e parda, sem instrução ou com formação fundamental incompleta. Mesmo os filhos dessas famílias que queiram superar a condição de estudos dos pais acabam paralisados pela limitação econômica

familiar. A falta de renda acaba empurrando os estudantes desse estrato para a evasão escolar. Entre ir à escola ou trabalhar para evitar que a família passe fome, a segunda opção é a mais óbvia. Segundo o IBGE, 11,8% dos jovens mais pobres abandonaram a escola sem concluir o ensino médio no ano passado. Trata-se de um índice oito vezes maior que o dos jovens ricos. E ainda: “ O IBGE, porém, aponta a necessidade de um trabalho focado para este grupo. Segundo André Simões, (...) “É fundamental que as pessoas tenham acesso aos programas sociais e que tenham condições de se inserir no mercado de trabalho para terem acesso a uma renda que as tirem da situação de extrema pobreza”, diz ele. Um dado do IBGE, porém, chama a atenção. Dos 13,5 milhões de miseráveis, 13,6% tinham alguma ocupação, ainda que informal, cumprindo abaixo das 40 horas de trabalho semanal.”. (Jornal El País, novembro/2019).

Assim sendo, pelo que se depreende dos dados divulgados pelo IBGE, apesar dos diversos benefícios já concedidos há anos pelo Estado aos cidadãos mais necessitados, a quantidade de pessoas vivendo em situação de extrema miséria e pobreza somente tem aumentado, sendo certo que as regiões mais atingidas pelo problema são as que apresentam os menores níveis de desenvolvimento escolar.

Deste modo, a nosso ver, a concessão de tal benefício deveria ser condicionada à exigência (a título de contrapartida) de que os beneficiários comprovassem sua inscrição em programas de geração de emprego, em programas de capacitação profissional (inicial ou técnica) ou, ainda, à melhoria de seu nível de escolaridade, já que os demais aspectos que causam a extrema pobreza e miséria não podem ser solucionados, apenas, pela concessão de benefícios pecuniários.

Por outro lado, note-se também que a Lei nº 10.835/2004 buscou contemplar com a denominada Renda Básica da Cidadania todos os cidadãos brasileiros e os estrangeiros residentes há pelo menos 05 anos no país, independentemente de sua condição sócio-econômica, o que significa dizer que mesmo aqueles indivíduos que se encontram empregados ou exercendo alguma atividade produtiva ou que de qualquer modo, estejam em boa condição financeira, fazem jus ao benefício.

Ao incluir tais cidadãos (trabalhadores) como beneficiários da Renda Básica da Cidadania a Lei Federal nº 10.835/2004 desconsidera que os indivíduos que exercem atividade assalariada tem assegurado pelo Texto Constitucional a percepção do salário-mínimo que, nos termos do Art. 7º, inciso IV da CRFB/88, tem o mesmo

objetivo preconizado pela legislação em análise, qual seja, prover os trabalhadores de montante mensal “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”. Ora, não se desconhece as críticas que há muitos anos se faz ao valor do salário-mínimo no Brasil que, por todo o país, não assegura os objetivos previstos em nossa Constituição, mas transferir este problema para o já restrito orçamento público da União certamente não colabora para o desenvolvimento do país e para a diminuição da desigualdade existente.

Neste sentido, a criação de uma nova (e altíssima) despesa para os cofres públicos federais certamente teria o efeito “cobertor curto”, já que ao conceder o benefício a estes cidadãos, a norma estará retirando do orçamento público recursos preciosos para a realização de outras necessidades da sociedade, como o equacionamento de problemas como o saneamento básico, a falta de estrutura do sistema de saúde e do sistema educacional, que também são essenciais para a finalidade de erradicação da miséria para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas do país.

Outro aspecto que também devemos ponderar é que, diante da atual crise econômica causada pela pandemia de Covid-19 e da recente concessão pelo governo federal de auxílios emergenciais limitados a pessoas de baixa renda, a questão da renda básica da cidadania voltou à cena, especialmente no Congresso Nacional.

Ocorre que a crise gerada pela pandemia tem impossibilitado que os trabalhadores informais (grupo expressivo de pessoas em nosso país) exerçam regularmente suas atividades de trabalho, fato que evidenciou a gravidade dos problemas sócio- econômicos do Brasil. Neste sentido, o Governo Federal prometeu ampliar o Programa Bolsa Família (que passará a se chamar “Renda Brasil”) para atingir mais indivíduos e aumentar o valor do benefício concedido aos cidadãos mais carentes .

A idéia ganha força entre as mais variadas correntes políticas, já que agrada aos que defendem o estado de bem-estar social, assim como os defensores do liberalismo econômico. De um lado, a concessão do benefício pecuniário possibilita que os cidadãos menos favorecidos tenham meios de prover suas necessidades básicas e, ao mesmo tempo, a utilização do benefício no mercado de consumo incrementa a economia de um modo geral. A economista Laura Carvalho também

assinala que a renda básica confere poder de barganha ao trabalhador, que passa a ter condições de escolher bons trabalhos e recusar os indignos (o que redundaria na elevação de seu nível de renda).

Por outro lado, alguns economistas argumentam que a implementação do benefício de Renda Básica da Cidadania somente será possível se (a) houver o aumento da arrecadação tributária; (b) se houver o remanejamento de recursos de outras áreas ou (c) se for aumentado o teto de gastos públicos. Uma das idéias que vem ganhando forma é capitaneada pelo Senador José Serra que formulou um projeto de lei propondo o aumento da arrecadação tributária através da tributação dos lucros e dividendos recebidos por pessoas físicas. Segundo ele, a implantação da Renda Básica teria por consequência não apenas retirar da miséria e da pobreza os mais vulneráveis, como ainda estimular e dinamizar o ciclo econômico, o que também beneficiaria a todos os cidadãos.

Outra ideia que também surge é a de ampliação do Programa Bolsa Família. Para o também Senador Randolfe Rodrigues, a garantia de renda básica aos cidadãos criaria um ciclo virtuoso da economia que beneficia a indústria, o comércio, o emprego, a arrecadação tributária e, por conseguinte, a fonte de financiamento das políticas públicas, o que contribui para a manutenção das contas públicas “no azul” e para o controle da taxa de juros e da inflação.

A questão, porém, como acima já justificamos, é que o problema da extrema pobreza e miséria e da desigualdade não se limita à questão financeira, sendo mais profundo, envolvendo também, a nosso ver, a questão do baixíssimo nível de escolaridade da população de um modo geral, o que sequer permite que muitos indivíduos tenham condições de se candidatar a determinados empregos que exigem, no mínimo, o domínio de conhecimentos básicos.

Assim sendo, entendemos que o paradigma causado pela pandemia de Covid-19 deveria servir como parâmetro para adequação do Programa de Renda Básica da Cidadania previsto na Lei nº 10.835/2004 a fim de limitar o benefício apenas às pessoas realmente necessitadas, ou seja, que não possuam condições de prover seu próprio sustento.

Ora, se neste momento (Novembro de 2020) de plena crise econômica causada pela Pandemia de Covid-19, onde inúmeros negócios, empresas, etc simplesmente fecharam (refletindo no aumento do índice de desemprego) o auxílio emergencial

concedido não foi universal, como se justifica a concessão de renda básica a título universal em nosso país?

A nosso ver, o benefício de renda básica da cidadania deve ficar restrito às pessoas que realmente precisam do auxílio devendo seu pagamento perdurar enquanto o beneficiário necessitar (como ocorre, agora, com o Auxílio Emergencial decorrente da Pandemia de Covid-19), já que, desta forma, estar-se-á evitando o desperdício de recursos públicos e, ainda, assegurando-se ao maior número possível de necessitados (e por mais tempo) a ajuda de que precisam para não permanecer em estado de pobreza e miséria que tantos malefícios causam ao desenvolvimento nacional.

De outro lado, é preciso considerar que o direito tem custos e a implementação de um benefício universal mensal no Brasil importaria na realização de um gasto altíssimo de recursos públicos.

Se levarmos em consideração, por exemplo, o valor do auxílio emergencial assegurado pela Lei Federal nº 13.982/2020 (Art. 2º) aos trabalhadores de baixa renda no período da Pandemia de Covid-19 (**R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais**), temos que a implantação da Renda Básica da Cidadania neste mesmo montante para todos os **212.379.813 milhões indivíduos que compõe a população brasileira (segundo dados do IBGE em 01/12/2020)** redundaria num gasto **mensal** de R\$ 127.427.887.800,00 (cento e vinte e sete bilhões, quatrocentos e vinte e sete milhões, oitocentos e oitenta e sete mil e oitocentos reais). Vale dizer, **em um ano**, o gasto seria de R\$ 1.529.134.653.600,00 (um trilhão, quinhentos e vinte e nove bilhões, cento e trinta e quatro milhões, seiscentos e cinquenta e três mil e seiscentos reais)!

A indagação que se impõe, então, é: a implementação do benefício não implicaria num custo desarrazado para o Estado? Será que é este meio mais eficiente e menos oneroso para atacar o problema existente? E, ainda, de onde adviriam os recursos necessários para sustentar tal despesa? Será que o cancelamento e transferência de despesas para a execução do programa (Art. 4º, da Lei nº 10.835/2004) não acabaria por prejudicar ou até extinguir outros programas e benefícios sociais, em prejuízo do próprio desenvolvimento nacional e, ao cabo, piorando o problema da miséria e da desigualdade? Em outras palavras, até que ponto a solução alvitrada pela Lei nº 10.835/2004 não acabará se tornando um problema ao

invés de ser a solução para o problema da erradicação da pobreza e da miséria de nosso país?

Essas são indagações que, a nosso juízo, ficam sem resposta e põem em xeque a eficiência do programa criado pela Lei nº 10.835/2004, que não pode ser implementada sem que seja realizado um estudo mais profundo do problema, de suas causas e das consequências do redirecionamento de recursos do orçamento público federal.

7 COMPARAÇÃO ENTRE AS ALTERNATIVAS AVENTADAS; ANÁLISE DO CUSTO-BENEFÍCIO

Passamos, enfim, a examinar a solução encontrada pela Lei Federal nº 10.835/2004 com as alternativas aventadas no item “C” deste trabalho.

Bem, a primeira opção (a) que destacamos como alternativa para solução do problema que a norma objetivou resolver foi a criação de programas de aprendizado e de especialização profissional para os cidadãos a fim de que os mesmos sejam dotados de meios adequados para prover sua própria subsistência. A idéia, aqui, é que o governo possa estimular a criação de novos cursos (e ampliação, por todo o território nacional dos já existentes) de educação profissional, como por exemplo, os cursos oferecidos pelo SENAC e SENAI para fins de capacitação dos cidadãos, seja no nível de formação inicial, técnica ou de graduação (pós).

Certamente, esta opção implicaria em gastos muito menores que a concessão do benefício previsto na Lei nº 10.835/2004, sendo certo que, a médio prazo e com os incentivos corretos no âmbito econômico, proporcionaria o efeito de diminuição da taxa de desemprego, aumento da produção nacional e, com isso, retiraria (de forma sustentável) da faixa de extrema pobreza e miséria os cidadãos mais carentes.

Uma segunda opção (b), seria a concessão do benefício enquanto perdure o estado de necessidade do beneficiário. Neste sentido, não faz sentido a concessão universal e vitalícia do benefício, uma vez que, como visto no caso do Irã, as condições econômicas podem mudar e, com isso, diminuir a capacidade do governo de manter o benefício. Daí porque seria mais justo, menos oneroso e mais seguro, conceder o benefício para os realmente necessitados, já que assim os recursos podem ser

utilizados por mais tempo e para quem realmente precisa por se encontrar em situação de extrema pobreza.

Uma terceira alternativa (c), seria o governo conceder incentivos legais à iniciativa privada para que esta promova a introdução de cidadãos em situação de desemprego/necessidade extrema no mercado de trabalho (especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país). Como exemplo, podemos citar o Município de Cubatão que através do Programa “Prodescub” (Lei Complementar Municipal nº 111/2019 – Art. 3º, inciso III) pretende oferecer incentivos tributários a empresas que se instalem no município e se comprometam a empregar um percentual mínimo (70%) de mão de obra dentre os munícipes locais. Com isso ao invés de se utilizar recursos públicos sem a certeza de que os mesmos seriam bem utilizados pelos cidadãos, estar-se-ia incentivando o ingresso no mercado de trabalho de um maior número de pessoas, criando-se, assim, condições para que os indivíduos provessesem seu próprio sustento e para o próprio desenvolvimento de regiões mais carentes do Brasil.

Por fim, uma quarta via seria a criação de um benefício universal infanto-juvenil (idéia proposta pelo economista Pedro Nery). Para ele, enquanto as famílias mais ricas já recebem incentivos fiscais (através da dedução de impostos) para investir na educação de seus filhos, o mesmo não ocorre com milhões de outras famílias que não tem condições de investir na educação de seus filhos em escolas particulares e que são, segundo recente pesquisa realizada pela UNICEF, as mais prejudicadas pela atual Pandemia (Gaier, Rodrigo Viga, Dezembro de 2020).

Desta forma, a proposta é conceder a estas famílias um benefício pecuniário que lhes permita investir em educação de qualidade para seus filhos, o que resultaria, a médio prazo, na melhoria da formação educacional e cultural da população, reduzindo-se, gradativamente, o problema da pobreza e da extrema miséria mediante a formação de cidadãos capazes de prover seus próprios meios de sustento. (LIMA, BRUNA, 2020).

8 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se afirmar que:

a) a Avaliação do Impacto Legislativo das normas jurídicas é instrumento fundamental para incrementar a qualidade da matriz institucional brasileira;

b) ao realizar a Avaliação do Impacto Legislativo da Lei Federal nº 10.835/2004, verifica-se que a instituição da “Renda Básica da Cidadania” teve por objetivo a erradicação da pobreza e da miséria através da concessão de benefício pecuniário vitalício anual;

c) a Lei Federal nº 10.835/2004 se afastou de seu objetivo essencial ao abranger indivíduos que não se encontram em situação de extrema miséria ou pobreza;

d) não há evidências concretas nas experiências semelhantes adotadas em outros países (Irã, Finlândia, Alasca) e até mesmo no Brasil (no município de Maricá/RJ), de que a instituição da Renda Básica de Cidadania seja eficaz para solucionar o problema da extrema miséria e pobreza no Brasil;

e) A Lei Federal nº 10.835/2004 não exige qualquer contrapartida dos beneficiários da Renda Básica da Cidadania (v.g., como a inscrição em programas de geração de emprego, em programas de capacitação profissional (inicial ou técnica) ou a inscrição em escolas pra fins de melhoria de seu nível de escolaridade), deixando, então, os indivíduos dependentes do auxílio e, portanto, sem qualquer incentivo para se reinserir no mercado de trabalho.

f) o problema que a Lei Federal nº 10.835/2004 alveja (i.e., a extrema miséria e pobreza) não pode ser solucionado apenas com a concessão de auxílios pecuniários, já que tal medida não ajuda a resolver suas outras causas;

g) o auxílio **emergencial** concedido pelo Governo Federal em virtude da pandemia de Covid-19 não foi universal, ou seja, contemplou apenas os cidadãos mais necessitados, de modo que a concessão da Renda Básica da Cidadania em caráter universal não se justifica;

h) o altíssimo custo para a concessão da Renda Básica da Cidadania nos moldes estabelecidos pela Lei Federal nº 10.835/2004 além de desarrazoado certamente implicará no desvio de recursos públicos de outras áreas essenciais para o bem-estar social, face as limitações próprias do orçamento público brasileiro, causando, então, déficit em outras áreas sensíveis para os cidadãos mais necessitados (Saúde, Educação, Previdência).

i) a análise do custo-benefício entre o auxílio estabelecido pela Lei Federal nº 10.835/2004 (Renda Básica da Cidadania) e as alternativas propostas neste trabalho, revela que seria mais eficiente para o bem-estar social a adoção de outras medidas

destinadas à erradicação da miséria e da pobreza, tais como (i) a criação de programas de aprendizado e de especialização profissional para os cidadãos, dotando-os de meios próprios para prover sua própria subsistência; (ii) a concessão do benefício até que o indivíduo consiga uma vaga de emprego ou meios de prover sua subsistência, ou seja, enquanto perdure seu estado de necessidade; (iii) a concessão pelo governo de incentivos legais à iniciativa privada para que esta promova a introdução de cidadãos em situação de desemprego/necessidade extrema no mercado de trabalho e para que leve o desenvolvimento a regiões menos favorecidas do país; e, (iv) a concessão de um benefício universal infanto-juvenil destinado a auxiliar as famílias que não têm condições de investir na educação de seus filhos a fim de possibilitar a melhoria da formação educacional de crianças e jovens para que se tornem adultos com condições de prover seu próprio sustento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FALEIROS, LAÍS, 2018, “Avaliação de Impacto Legislativo – O Projeto de Lei nº 488/2017”;

NORTH, DOUGLAS C., 2018, “Instituições, Mudança institucional e desempenho econômico”;

MORE, THOMAS, 1516, “Utopia”, p. 54;

HUGO SAMPAIO, VITOR, 2020, “O mínimo existencial: a urgente necessidade de se reivindicar o direito a uma existência digna - Jus.com.br | Jus Navigandi”;

ILHÉUS, TAÍS, 2020, “O que é a renda básica e por que ela voltou a ser discutida na pandemia” | Guia do Estudante (abril.com.br);

JIMENEZ, CARLA, 2019, “IBGE: Extrema pobreza sobe e Brasil já soma 13,5 milhões de miseráveis” | Brasil | EL PAÍS Brasil (elpais.com);

LIMA, BRUNA, 2020, “Pandemia acelera debate sobre alternativas para a renda básica” (correio braziliense.com.br).

GAIER, RODRIGO VIGA, 2020, “Número de brasileiros sem dinheiro para comprar comida dobra de julho a novembro, diz Unicef”. Número de brasileiros sem dinheiro para comprar comida dobra de julho a novembro, diz Unicef (terra.com.br).

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/07/pandemia-forca-brasil-a-discutir-adocao-da-renda-basica-de-cidadania>