

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

**DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURIDADE II**

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

YURI NATHAN DA COSTA LANNES

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; José Sérgio Saraiva; Yuri Nathan da Costa Lannes. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-816-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE II

Apresentação

O XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), em parceria com a Universidade Federal de Goiás, entre os dias 12 e 14 de outubro de 2023, apresentou como temática central “Derecho, democracia, desarrollo y integración”. Esta questão suscitou intensos debates desde o início e, no decorrer do evento, com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados, fóruns e painéis que presencialmente ocorreram.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE II”, realizado no dia 14 de outubro de 2023, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil e Argentina, com temas que reforçam a diversidade cultural e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo do sistema de saúde brasileiro e argentino, dos direitos sociais, e políticas públicas para garantia de direitos fundamentais de cidadania, diversidade e dignidade da pessoa humana.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela inestimável contribuição e desejamos a todas e todos uma proveitosa leitura!

José Sérgio Saraiva - Faculdade de Direito de Franca - FDF

Frederico Thales de Araújo Martos - Faculdade de Direito de Franca - FDF

Yuri Nathan da Costa Lannes - Faculdade de Direito de Franca - FDF

**A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO CONTEXTO DO ESTADO DE
CRISE SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRO**

**THE BASIC INCOME OF CITIZENSHIP AS A PUBLIC POLICY FOR REDUCING
SOCIAL INEQUALITIES IN THE CONTEXT OF THE BRAZILIAN SOCIO-
ENVIRONMENTAL CRISIS**

**Patrick Costa Meneghetti ¹
Jéssica Cindy Kempfer ²
Thécio Antônio Silveira Braga ³**

Resumo

A presente pesquisa tem como escopo analisar a Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei nº. 10.835/2004 e com determinação para implementação pelo Mandado de Injunção nº. 7.300/2020, como política pública possível e urgente a fim de reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Para tanto, parte do seguinte problema: como superar as desigualdades sociais a partir de uma melhor (re)distribuição de renda no contexto do Estado de Crise socioambiental brasileiro? Tem-se como hipótese que a implementação de um programa de transferência de renda a cada cidadão é capaz de alavancar o processo de desenvolvimento do país de forma a superar pobreza, promover liberdades e, consequentemente efetivar os direitos humanos. Os objetivos específicos do texto, que se refletem na sua estrutura em três seções, são: a) esquadrihar o Estado Social e suas crises, em que a rua grita por direitos sociais e não é escutada!; b) estudar políticas públicas, sintetizando e elucidando os mais importantes conceitos e definições relacionados ao tema, com destaque para as tentativas de conceituá-las a partir do campo do Direito; e c) analisar a Renda Básica de Cidadania como política pública para reduzir as desigualdades sociais no Brasil. Metodologicamente, trata-se de pesquisa teórica de natureza qualitativa e fins exploratórios, ancorando-se no método de abordagem hipotético-dedutivo, mediante o emprego da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com subsídios doutrinários, jurisprudenciais e legais sobre o tema.

Palavras-chave: Estado social brasileiro, Crise socioambiental, Desigualdades sociais, Políticas públicas, Renda básica de cidadania

¹ Doutorando e Mestre em Direitos Humanos (UNIJUÍ). Especialista em Jurisdição Inovadora para Além de 2030 (ENFAM). Técnico-Judiciário/Administrativa na Vara Federal de Cruz Alta. E-mail: patrick.meneghetti@sou.unijui.edu.br.

² Doutoranda em Direitos Humanos no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da UNIJUÍ/RS. Bolsista CAPES/PROSUP. Professora dos cursos de Direito e Gestão da ULBRA/RS. E-mail: jessicakempfer@gmail.com

³ Doutorando em Direitos Humanos (UNIJUÍ). Mestrando em Direito (Atitus Educação). Mestre em Direito (UPF). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. E-mail: thecio@ymail.com

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to analyze the Citizen's Basic Income, instituted by Law nº. 10.835/2004 and with experience for implementation by Injunction no. 7,300/2020, as a possible and urgent public policy in order to reduce the numbers of poverty and extreme poverty in Brazil. To do so, it starts from the following problem: how to overcome social inequalities from a better (re)distribution of income in the context of the Brazilian socio-environmental crisis state? It is hypothesized that the implementation of an income transfer program for each citizen is capable of leveraging the country's development process in order to overcome poverty, promote freedoms and, consequently, enforce human rights. The specific objectives of the text, which are reflected in its structure in three sections, are: a) to scrutinize the Welfare State and its crises, , in which the street screams for social rights and is not heard!; b) study public policies, synthesizing and elucidating the most important concepts and definitions related to the theme, with emphasis on the attempts to conceptualize them from the field of Law; and c) analyze the Citizen's Basic Income as a public policy to reduce social inequalities in Brazil. Methodologically, it is a theoretical research of a qualitative nature and exploratory purposes, anchored in the hypothetical-deductive method of approach, through the use of the technique of bibliographical and documental research, with doctrinal, jurisprudential and legal powers on the subject.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian social state, Socio-environmental crisis, Social inequalities, Public policies, Basic income of citizenship

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, desde março de 2020, vive a pandemia provocada pelo vírus COVID-19, amargando as suas graves consequências até os dias atuais, sobretudo em relação ao desemprego e à fome. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹, o país ultrapassa os 9 milhões de desempregados, num patamar estimado de 8,8% na taxa de desocupação. Já em relação a fome, o país atingiu o patamar de 33,1 milhões de pessoas (15,5%), segundo o 2º Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil, divulgado em junho de 2022².

Nesse contexto, o artigo tem como escopo analisar a Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei nº. 10.835/2004 e com ordem para implementação pelo Mandado de Injunção nº. 7.300/2020, como política pública possível e urgente para reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Para tanto, parte do seguinte problema: como superar as desigualdades sociais a partir de uma melhor (re)distribuição de renda no contexto do Estado de Crise socioambiental brasileiro? Tem-se como hipótese que a implementação de um programa de transferência de renda a cada cidadão é capaz de alavancar o processo de desenvolvimento do país de forma a superar pobreza, promover liberdades e, conseqüentemente efetivar os direitos humanos.

Os objetivos específicos do texto, que se refletem na sua estrutura em três seções, são: a) esquadrihar o Estado Social e suas crises, em que a rua grita por direitos sociais e não é escutada!; b) estudar políticas públicas, sintetizando e elucidando os mais importantes conceitos e definições relacionados ao tema, com destaque para as tentativas de conceituá-las a partir do campo do Direito; e c) analisar a Renda Básica de Cidadania como política pública para reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa teórica de natureza qualitativa e fins exploratórios, ancorando-se no método de abordagem dialético, já que, em se tratando as políticas públicas na principal maneira de efetivar os chamados direitos sociais e considerando o constante dinamismo desses direitos, decorrente da própria evolução da comunidade, é preciso levar em conta a conexão entre objetos e fenômenos (GIL, 2008). Nesse contexto, vale destacar que, a cada dia, o Direito também tem se tornado mais plural.

¹ Esses números são referentes ao 1º trimestre de 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36780-com-taxa-de-8-8-desemprego-cresce-no-primeiro-trimestre-de-2023>. Acesso em: 12 jul. 2023.

² Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/fome-avanca-no-brasil-em-2022-e-atinge-331-milhoes-de-pessoas/> e em <https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/>. Acesso em: 11 jun. 2023.

O método hipotético-dedutivo também é utilizado, pois a pesquisa, ao propor uma reflexão sobre políticas públicas no contexto das crises do Estado Social brasileiro, agravadas pela pandemia do COVID-19, analisa uma possível política pública para uma melhor (re)distribuição de renda, como a Renda Básica de Cidadania, com o objetivo de efetivar os direitos humanos. No que se refere à técnica, o estudo faz uso de pesquisa bibliográfica e documental, com subsídios doutrinários, jurisprudenciais e legais sobre o tema, construído a partir de uma revisão sócio-histórico-bibliográfica sobre políticas públicas e sua correlação com a comunidade, além da análise dos principais danos colaterais a partir das falhas do Estado Social num cenário de crises, como socioambiental.

2. ESTADO SOCIAL E SUAS CRISES NO CONTEXTO DA COMUNIDADE: a rua grita e não é escutada!

Mundialmente, o Estado Liberal dá espaço ao *Welfare State* a partir da crise econômica de 1929 e das consequências da 2ª Guerra Mundial. No cenário brasileiro, é a partir da Revolução de 30 que tal Estado ganha espaço (PEROBELLI, SCHMIDT, 2011). Nesse contexto, a dimensão social passa a ser a prioridade.

Junto ao cenário do *Welfare State* esteve a construção da democracia, a qual acompanhou a afirmação, crise e tentativa de renovação desse Estado. As políticas públicas, por conseguinte, somente são possíveis de serem pensadas e efetivadas em contextos democráticos. A democracia, por sua vez, segundo Bauman (2013, p. 17), “é a forma de vida da *ágora*: aquele espaço intermediário que liga/separa dois aspectos da *pólis*: a *ecclesia* e o *oikos*. (...) *Oikos* significava onde os interesses privados eram constituídos (...) e *ecclesia* o ‘público’”.

Mesmo que, com a expansão das cidades, fosse impossível manter essas praças públicas, a democracia, ao longo da história, sempre tentou preservar a memória da *ágora*. Para Bauman (2013, p. 18), “a história da democracia pode ser narrada como a de sucessivos esforços para manter vivos tanto o propósito quanto a busca de sua concretização após o desaparecimento de seu substrato original”.

No longo percurso histórico das sociedades democráticas, porém, verifica-se que a grande dificuldade da democracia reside na dicotomia entre a universalidade meramente formal dos direitos democráticos, garantidos a todos os cidadãos, indistintamente, e a capacidade desses cidadãos de, concretamente, terem os seus direitos efetivados (BAUMAN, 2013). Na

tentativa de superar essa dicotomia, surge o chamado “Estado de bem-estar social”, o qual Bauman (2013) prefere chamar de Estado Social³.

O Estado Social, então, acaba por substituir a regra do egoísmo, responsável por gerar desconfiança e suspeita, pela regra da igualdade, que inspira confiança e solidariedade (BAUMAN, 2013). Esse Estado materializa a ideia de comunidade, enquanto memória da ágora, ou seja, trata-se de uma “totalidade imaginada’ – composta de dependência, comprometimento, lealdade, solidariedade e confiança mútuos” (BAUMAN, 2013, p. 22), na qual há uma sensação de segurança quase integral e a sensação de surpresa ou desconcerto não costuma fazer parte.

Verifica-se a ideia mítica que o homem pode ter de comunidade, para quem ela é composta exclusivamente por pessoas boas, na qual a empatia e a alteridade são valores essenciais. No entanto, alerta Bauman (2003), as comunidades reais não são assim, inclusive muitas comunidades historicamente reconhecidas se revelaram opressivas e limitantes. Há, ainda, conforme ele, as chamadas comunidades estéticas, as quais substituem a vida real por simulacros e laços líquidos, valendo-se da metáfora utilizada pelo autor que remete à fragilidade das relações, em que nada é feito para durar.

Sendo os conflitos inevitáveis nas comunidades, já que elas agregam pessoas com diferentes características e valores, há duas possíveis maneiras para solucionar esses conflitos: pela coerção ou pela política (RUA, 2014). Segundo a autora, o consenso não ocorre natural ou automaticamente, precisando ser construído. Já que a coerção pressupõe, muitas vezes, o uso da violência e pode gerar elevados custos, os membros da comunidade optam pela política.

Então, o que é política no contexto da comunidade? Para SCHMITTER (1984, p. 34), numa visão simplificada, “política é a resolução pacífica para os conflitos”. Em complemento, para Rua (2014, p. 15), “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Assim, trata-se de força exercida pelo Estado para fazer valer o direito, tendo como objetivos construir consensos ou controlar os conflitos. Ou seja, a política é constitutiva e essencial da vida social.

Nesse cenário, as políticas públicas somente são possíveis em um verdadeiro Estado Social, que realmente é verdadeiro “quando promove o princípio da comunalidade endossada,

³ Segundo ele (BAUMAN, 2013, p. 24), a noção de Estado Social elimina “a ênfase de distribuição de benefícios materiais para pô-la no processo de construção comunitária que motiva sua implantação”. Ou seja, na visão do autor, no Estado Social deve haver a participação ativa do cidadão para que, de fato, os seus direitos sociais sejam efetivados.

do seguro coletivo contra o infortúnio individual e suas consequências. É esse princípio (...) que ergue a ‘sociedade imaginada’ até o nível de uma ‘totalidade autêntica’” (BAUMAN, 2013, p. 25). Tal princípio da comunalidade endossada é capaz de elevar simples membros de uma sociedade à real condição de cidadãos de direitos e, também, cidadãos de ações de uma sociedade politicamente organizada, “beneficiários, mas também atores responsáveis pela criação e alocação decente dos benefícios” (BAUMAN, 2013, p. 25). Configura-se, assim, o que Perez (2006, p. 170) chama de “políticas públicas do povo, pelo povo e para o povo”.

Acreditava-se em um “Estado forte, (...) a ponto de ser capaz de forçar as circunstâncias gerais a coincidirem com sua vontade (...), equipado com os recursos indispensáveis à tarefa” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 16-17). Para os autores, esse recurso era o poder, ou seja, “capacidade de levar coisas a cabo, e a política, isto é, a habilidade de decidir como as coisas devem ser feitas” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 16-17).

Porém, o que se constata, na realidade, é que o Estado Social tem cada vez menos capacidade e condições, especialmente econômicas, de garantir aos cidadãos os direitos sociais, como saúde, educação, dentre outros, parecendo que é deixada para cada indivíduo a necessidade de o fazer⁴. Daí, então, a importância de serem observadas as crises pelas quais passa o Estado atual, dentre elas merecendo destaque a crise fiscal, a crise de legitimação, a crise de planificação política, a crise de vigilância e controle e a crise da racionalidade administrativa (SILVA, 2012). Morais (2011) ainda cita a crise conceitual, a crise estrutural, a crise constitucional e a crise funcional. Pode-se falar ainda na crise socioambiental.

Por conseguinte, tantas são as crises pelas quais passa o Estado, sendo utilizadas como “culpa” permanente para a sua ineficiência, que Bauman e Bordoni chegam a “categorizar” um tipo de Estado, o Estado de Crise, como condição permanente para esse Estado que se vale das mais diversas crises, principalmente a econômica, para justificar as suas falhas (BAUMAN, BORDONI, 2016, p. 9).

Indiscutivelmente, não só entre juristas, mas também entre estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento, estuda-se sobre a crise como um todo do Estado contemporâneo. Nesse sentido, segundo Spengler (2010, p. 36), “o Estado contemporâneo está em crise, necessitando rever todos os seus papéis, tanto na esfera econômica quanto nos modelos de regulação social e jurídica tradicionais”. Como fruto dessa crise, surgem os conflitos, verificando-se que modelos tradicionais, principalmente no que se refere à prestação jurisdicional, não possuem a

⁴ Reforça Bauman (2013, p. 28) que, já que “a democracia e seu filhote, o Estado social, falharam” (...), caberá aos cidadãos serem, além de beneficiários, “atores responsáveis pela criação e alocação dos benefícios (...), definidos e movidos pelo profundo interesse no bem-estar e na responsabilidade comuns”.

efetividade⁵ necessária para a garantia dos direitos sociais, promessa do Estado Social. Isso acaba por deflagrar “a constatação de que o Estado vive uma crise que põe em xeque o desempenho das atribuições que lhe eram específicas” (SPENGLER, 2010, p. 36). Paralelamente, o espaço e o tempo da vida social se transformam diariamente.

Nesse contexto, Bauman (2001) aponta 3 (três) possíveis perigos globais: a) os danos ecológicos inseridos na riqueza e no desenvolvimento técnico-industrial o que representa implicações a nível global; b) problemas ambientais condicionados pela desigualdade, representados pelas condições de miséria e de pobreza, apresentando um caráter mais local; e c) o perigo representado pelo uso de armas de destruição em massa, seja pelo terrorismo (privado) quanto pelo militar-estatal.

No Brasil, hoje, vê-se mais claramente os dois primeiros perigos. Com efeito, no que se refere precisamente à crise socioambiental brasileira, ano após ano, especialmente nos últimos quatro, dados revelam que os problemas ambientais são fruto, dentre outros, dos modelos de desenvolvimento econômico adotados pelo Brasil, os quais interferem diretamente no meio ambiente, gerando consequências sociais desastrosas e de forma permanente. Nota-se, por exemplo, um aumento considerável nas áreas destinadas à agropecuária nos diversos biomas brasileiros, sendo esse aumento responsável por, ao mesmo tempo, produzir um maior número de alimentos e, também, contribuir para o aumento da fome, já que populações originárias dessas áreas são prejudicadas⁶. Além disso, embora sendo um dos maiores produtores de alimento do mundo, boa parte do que é no Brasil tem como destino a exportação⁷.

Vive-se também no Brasil as consequências do que Milton Santos (2001) chama de “globaritarismo” por entender que o modelo de sociedade globalizada na qual se vive a nível mundial carrega perversidade e abandona os objetivos sociais e de cidadania, um verdadeiro massacre em nome da reprodução do capital. Nesse sentido, para Ruscheinsky (2004, p. 36), observa-se um escanteio de grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, devido à relação existente entre “consumo-pobreza-desigualdade-degradação”.

Diante, então, das diversas crises pelas quais passa o Estado, inclusive a socioambiental, exigindo, muitas vezes, a intervenção do Poder Judiciário em diversos temas

⁵ Por efetividade, entende-se como preocupação central averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais (TORRES, 2004).

⁶ Disponível em: <http://geografiadafome.fsp.usp.br/crise-socioambiental-e-alimentar/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁷ Disponível em: [https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/75085849/ciencia-e-tecnologia-tornaram-o-brasil-um-dos-maiores-produtores-mundiais-de-alimentos#:~:text=Em%202021%2C%20o%20Pa%C3%ADs%20registrou,gerado%20aqui%2C%20lideran%C3%A7%C3%A3o%20absoluta%20no](https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/75085849/ciencia-e-tecnologia-tornaram-o-brasil-um-dos-maiores-produtores-mundiais-de-alimentos#:~:text=Em%202021%2C%20o%20Pa%C3%ADs%20registrou,gerado%20aqui%2C%20lideran%C3%A7%C3%A3o%20absoluta%20no.). Acesso em: 12 fev. 2023.

do dia a dia, questiona-se: é possível conceituar políticas públicas a partir da ótica do Direito? Em sendo possível, quais definições estão relacionadas ao conceito jurídico dessas políticas? Para responder aos questionamentos, o próximo tópico apresenta os resultados de um estudo semântico sobre políticas públicas, a partir de uma revisão sócio-histórico-bibliográfica, enfatizando as tentativas de conceituar políticas públicas a partir do campo do Direito. O tópico, ainda, estabelece conexões entre o tema, nestes tempos líquidos, com a comunidade, ou seja, com o *locus* principal de construção e de efetivação dessas políticas, definindo e analisando os principais danos colaterais decorrentes da inefetiva ação do Estado Social quando faltam políticas públicas ou essas são ineficientes especialmente no que se refere à (re)distribuição de renda.

3 A SEMÂNTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora carregue em si a palavra “públicas”, a origem histórica das políticas públicas remete também a estudos realizados pela iniciativa privada, ocorrida nos EUA. Apenas nos tempos atuais, enquanto ramo das ciências sociais, elas passaram a ser estudadas e aplicadas prioritariamente no campo do Estado Social enquanto ente responsável por efetivar os direitos sociais às populações e às comunidades onde elas estão inseridas. Até então esses direitos eram apenas positivados em documentos legais. Autores mais contemporâneos alertam que as efetivas políticas públicas ocorrem no campo do local, tendo em vista ele estar mais próximos dos cidadãos, promovidos a sujeitos ativos, devendo eles, por conseguinte, serem considerados verdadeiros atores sociais.

Simplificadamente, enquanto conceito, as políticas públicas se configuram em respostas a problemas políticos⁸. Ou seja, a “política significa a capacidade de decidir quais são as coisas que devem ser feitas, ou seja, para que finalidade se deve usar o poder disponível” (BAUMAN, 2013, p. 128). Deve estar, portanto, atrelada ao poder, ou seja, a “uma abreviatura da capacidade de fazer coisas” (BAUMAN, 2013, p. 128). Para Schmidt (2018, p. 122), “as políticas não são um setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligadas à cultura política e ao contexto social”.

Assim, a base da definição de políticas públicas está nas demandas sociais vinculadas a problemas políticos. Assim, a política pública é uma resposta a um problema político (SCHMIDT, 2018, p. 122). Ou seja, “as políticas designam iniciativas do Estado (governos e

⁸ Por problemas políticos, entendem-se aqueles correlacionados à vida dos atores sociais na comunidade.

poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva” (SCHMIDT, 2018, p. 122).

Percebe-se claramente que, como as demandas são maiores do que a capacidade para dar respostas, os gestores públicos necessitam fazer escolhas, ou seja, adotar prioridades. Evidentemente que essas escolhas costumam estar de acordo, por exemplo, com a ideologia do governante, apresentada aos eleitores durante o período eleitoral ou, até mesmo, com a cultura política vigente em determinado período histórico.

Partindo, então, de que a política pública é a resposta a um problema político, a partir da lógica *input-output*⁹, conclui-se que as políticas têm origem clara, não sendo ações repentinas ou sem qualquer propósito pelos governantes. Essa origem não está no próprio Estado ou na burocracia que, muitas vezes, é inerente a ele. Estão “associadas ao contexto sócio-histórico ao qual pertence o Estado” (SCHMIDT, 2018, p. 123).

Considerando que as políticas públicas são respostas a problemas políticos, pode-se afirmar que os problemas políticos são problemas públicos, e não privados, ou seja, são de todos. São, também, problemas coletivos, isto é, ligados a uma determinada coletividade social, como é o caso, por exemplo, da política de distribuição de terras aos indígenas no Brasil.

Se a demanda por políticas públicas (*input*) é maior do que a resposta do Estado (*output*), forma-se os chamados danos colaterais, já que nem todos serão atendidos por essas políticas. Para Bauman (2013, p. 15), as baixas podem ser colaterais ou inesperadas, quando, respectivamente, “[...] rejeitadas como não importantes o suficiente para justificar os custos de sua prevenção” ou “[...] porque os planejadores não as consideraram dignas de serem incluídas entre os objetos das ações de reconhecimento preparatório”.

Como bem destaca Laswell *apud* Schmidt (2018, p. 124), considerando as políticas públicas como respostas a determinados problemas, elas não respondem a todos coletivamente, sendo que alguns acabam privilegiados. Assim, “o estudo da política é o estudo da influência e de quem é influente, sendo que as pessoas influentes são aquelas que se apropriam da maior

⁹ concepção sistêmica proposta por David Eanston (1968) consagra a lógica input-output, que pode ser resumida assim: a) os inputs são as demandas e apoios provenientes do ambiente social; b) o sistema político (instituições, agentes) processa esses inputs; c) os outputs são as políticas públicas adotadas, na forma de decisões e ações; d) há um processo de retroalimentação entre inputs e outputs. SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018, DOI: 10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 10 jul. 2023.

parte do que é apropriável. Os valores à disposição são deferência, renda e segurança”. Nesse sentido, os receptores desses valores pertencem à “Elite” e o restante pertencem à “Massa”¹⁰.

Como tentativa de compensar essas desigualdades, surgem as chamadas políticas públicas redistributivas, as quais buscam equalizar a distribuição de recursos, passando dos mais ricos aos mais pobres. No entanto, mesmo que não atendam a todos da mesma forma, as políticas públicas não devem perder o ideal de universalidade, que deve ser referência aos gestores públicos (SCHMIDT, 2018).

Vale destacar, ainda, que as políticas públicas nem sempre são justas, inclusive também configuram políticas públicas medidas muitas vezes consideradas impopulares por parte dos governantes para, por exemplo, reduzir a inflação. Quanto ao fracasso dessas políticas, podem ser destacados, além da incompetência, a falta de vontade e a corrupção dos governantes, a centralização ou desarticulação excessiva, falta de visão sistêmica no planejamento, supremacia de interesses particulares sobre os da maioria, obstáculos devido a valores e crenças na sociedade, limitações na inteligência humana para tomada de decisões, escassez de recursos para atender demandas sociais e interferência de forças macrossociais fora do controle dos gestores. (SCHMIDT, 2018).

Nesse contexto de falhas governamentais, há ainda as chamadas medidas paliativas, que não se configuram em verdadeiras políticas públicas, apresentando-se apenas como simulacros, tendo como objetivo principal desviar a atenção dos reais problemas dos cidadãos.

Para Schmidt (2018, p. 126), “ações isoladas não fazem uma política. Nenhum problema político pode ser resolvido mediante uma única ação ou por algumas poucas ações fragmentadas”. Aqui, imperioso mencionar que as políticas públicas acontecem a partir de recursos públicos, leia-se dinheiro público. Daí a importância do controle social, através da fiscalização pelos atores sociais. Exige-se, assim, o empoderamento e qualificação desse capital social. Não se pode deixar de destacar os formadores de opinião, os quais, especialmente no cenário de *fake news* em que se vive atualmente, são capazes, muitas vezes, de distorcer o sentido das políticas públicas.

Por fim, ao trazer “as intenções do governo”, pressupõe-se a necessidade das políticas atenderem ao que expressamente elenca a Constituição Federal no seu artigo 37, ou seja, o

¹⁰ Para Schmidt (2018, p. 123), “em sociedades desiguais, comuns na maior parte do planeta, no passado e no presente, o poder público raramente adota ideias que beneficiam a todos por igual”. Completa Bauman (2013, p. 15) que “na seleção de candidatos a danos colaterais, os pobres progressivamente criminalizados constituem os ‘fracassados’ – marcados de modo permanente, como tender a ser, pelo duplo estigma de desimportância e falta de mérito”.

princípio da publicidade. Segundo Schmidt (2018, p. 127), “o Estado deixa de ser uma ‘caixa preta’ na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiar, monitorar ou lutar para alterar a política pública”.

O autor (2018, p. 127), por sua vez, define política pública como sendo “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

Por conseguinte, qual o conceito jurídico de políticas públicas? Como um estudo originário das ciências políticas e sociais, embora se torne, ainda hoje, difícil conceituá-las sob a ótica do Direito, para Bucci (2006) as políticas públicas se efetivam a partir de regras oriundas do ordenamento jurídico, seguindo, inclusive, o princípio da legalidade, segundo o qual o Estado só pode agir conforme a lei.

Embora a linguagem do direito e a linguagem das políticas públicas mantenham a sua singularidade, “a comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática) é delimitada pelo regramento pertinente”. (BUCCI, 2006, p. 37).

Frise-se, assim, a partir das atribuições específicas da linguagem das políticas públicas e da linguagem do direito, que aquelas não podem desrespeitar padrões de legalidade e, também, de constitucionalidade, partindo do pressuposto que a Constituição Federal, no caso brasileiro, ocupa a hierarquia das normas legais. Nesse sentido, atos e omissões envolvendo políticas públicas, além das suas consequências, passam a ser reconhecidos pelo Direito.

Bucci (2006, p. 38-39), ao definir juridicamente políticas públicas, em tempos atuais, destaca o aspecto processual do termo, já que, segundo ela, “a política pública só pode ser compreendida como arranjo complexo, conjunto ordenado de atos”. Enfatiza ainda a autora que, ao trazer para o campo jurídico a noção de políticas públicas, almeja-se a diminuição do problema da “esterilização do direito”, muitas vezes centrado apenas na “objetividade” e na “cientificidade”, não acompanhando o caráter dinâmico e funcional da sociedade e, conseqüentemente, das políticas públicas (2001, p. 6).

Segundo a autora (2001, p. 6), “por definição, todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ele depende das leis e do processo jurídico”. Parte-se do pressuposto que as leis, ao menos teoricamente, emanam das necessidades sociais.

Para Rua (2014, p. 18), “embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada, elas não são privadas”. Ainda que seja possível a participação de entidades privadas

na sua formulação e, até mesmo, na sua implementação, isso só ocorre se amparada em decisões públicas, “tomadas por agentes governamentais, como base no poder imperativo do Estado” (RUA, 2014, p. 18). Por conseguinte, a dimensão pública das políticas públicas não se encontra no agregado social, ou seja, no maior ou menor número de pessoas em que elas incidem, mas sim pelo seu caráter jurídico imperativo. Trata-se da autoridade soberana do poder público (RUA, 2014).

Por processo se pressupõe um percurso que tende a culminar em um objetivo, especificamente relacionado à dimensão participativa, ou seja, à participação popular. Inclusive, para Perez (2006, p. 163), a participação da sociedade na formulação e fiscalização de políticas públicas se configura em um princípio jurídico, pois “é por meio de processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação”.

Assim, “no lugar da imperatividade tradicional, a Administração, hoje, deve procurar mudar suas relações com a sociedade, (...) procurando o convencimento, a persuasão, a sedução, esforçando-se, enfim, para obter a adesão dos cidadãos às políticas governamentais” (PEREZ, 2006, p. 166-167). Resume-se ao que o autor chama de trinômio participação, eficiência e legitimidade.

Embora o Poder Judiciário, em regra, não seja o responsável por criar políticas públicas, observa-se o seu papel no sentido de exigir principalmente do Poder Executivo e do Poder Legislativo que o façam, considerando que a ausência ou falha dessas políticas gera graves consequências aos cidadãos, merecendo destaque no contexto deste estudo a pobreza e a fome. Com o objetivo de analisar alternativas que visem a superar tais problemas sociais é que se detém o tópico a seguir.

4 DANOS COLATERAIS E DESIGUALDADES SOCIAIS NO CONTEXTO DO ESTADO DE CRISE BRASILEIRO: a Renda Básica de Cidadania como política pública possível e urgente para reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil

Apesar de a pobreza ser comumente associada à desordem e ao desrespeito à lei, sua origem é social, intensificada pelo estímulo ao consumo, configurando uma verdadeira política consumerista, e pela ausência de oportunidades de vida para escapar dela de “forma socialmente aprovada e garantida” (BAUMAN, 2013, p. 11). Completa o autor que, para muitas autoridades, lamentavelmente, “a desigualdade não é em si mesma um perigo para sociedade como um todo,

nem uma fonte dos problemas que a afetam (...), já que a qualidade do todo deve ser avaliada pela média de suas partes” (BAUMAN, 2013, p. 8-9).

A partir disso, surgem os danos (ou baixas ou vítimas) colaterais, expressões utilizadas originalmente pelos jornais para se referir aos imprevistos ocorridos em forças expedicionárias militares¹¹ (BAUMAN, 2013). Trazendo para o contexto do estudo sobre políticas públicas, pensar em termos de danos colaterais é “presumir tacitamente uma desigualdade de direitos e oportunidades preexistente, ao mesmo tempo que aceita a priori a distribuição desigual dos custos da ação empreendida (ou, nesse sentido, de se desistir dela)” (BAUMAN, 2013, p. 12).

Diante desse cenário, importante o questionamento: a quem cabe a busca na redução desses danos colaterais, formulando e implementando políticas públicas? Originalmente, em regra, criar e implementar políticas públicas não está nas atribuições do Poder Judiciário, sendo esse papel inerente ao Poder Executivo e Legislativo. Porém, a título de exceção, caso os órgãos do Estado deixem de cumprir com os seus “encargos político-jurídicos, comprometendo, por exemplo, a integridade de direitos individuais e sociais”, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), pode o Poder Judiciário receber a incumbência de criar e implementar políticas públicas. Trata-se do controle judicial de atos administrativos, nos casos de “ineficiência administrativa, descaso governamental com direitos básicos do cidadão, incapacidade de gerir recursos públicos (...), inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais (...)”.

Para Bucci (2001, p. 10), então, considerando que as políticas públicas atuam no campo mais operacional do direito, nos casos da sua não efetivação resta a “justiciabilidade, isso é, a possibilidade de o indivíduo exercer o direito de ação e exigir do Poder Judiciário medidas em relação ao descumprimento do princípio jurídico ou ao desatendimento ao direito”. Isso porque as políticas são criadas com o propósito de realizar objetivos concretos, determinados, ao passo que as leis costumam ser gerais e abstratas (BUCCI, 2001, p. 10).

Porém, complementa a autora (BUCCI, 2001, p. 12), atualmente há um verdadeiro alargamento da justiciabilidade do direito, “passando a abarcar todo o caminho de efetivação de um direito, desde o seu nascimento, quando é previsto na norma, até a sua emancipação, quando é encartado em determinado programa de ação de um governo (...)”. Ressalva-se, todavia, que, mesmo diante desse alargamento da justiciabilidade, com a passagem do “Estado-serviço público para o Estado-políticas públicas” (BUCCI, 1997, p. 91), ainda faltam ao direito

¹¹ Esses imprevistos não faziam parte do planejamento da operação. Também poderiam ser interpretados como “risco válido, levando-se em conta a importância do objetivo militar” (BAUMAN, 2013, p. 11).

instrumentos para reger sistematicamente as tarefas do Estado na administração das políticas públicas.

Assim, considerando esse alargamento da justiciabilidade em razão, inclusive, da falta de instrumentos jurídicos para reger a atuação do Estado-políticas públicas, para Bauman (2013, p. 15), “a probabilidade de se tornar “vítima colateral” de algum empreendimento humano, ainda que nobre em seu propósito declarado, (...) é hoje uma das dimensões mais marcantes e surpreendentes da desigualdade social”. Isso se deve ao status baixo e ainda em queda, prossegue o autor, das desigualdades sociais na agenda política contemporânea, pois, como o presente artigo já demonstrou, as políticas públicas estão diretamente ligadas ao fazer ou não fazer dos governantes.

Por conseguinte, como superar as desigualdades sociais a partir de uma melhor (re)distribuição de renda no contexto do Estado Social brasileiro? Para Piketty (2015, p. 9), “a questão da desigualdade e da redistribuição está no cerne dos conflitos políticos”. Se de um lado a posição liberal de direita afirma que, basicamente, somente o mercado e o esforço individual poderão resolver o problema da falta de renda, a posição social da esquerda defende que lutas sociais e políticas têm o poder de diminuir a miséria daqueles que vivem na pobreza e na extrema pobreza. Segundo o autor, no entanto, o verdadeiro conflito está “em relação à maneira mais eficaz de melhorar realmente as condições de vida dos mais pobres e à extensão de direitos que podem ser concedidos a todos” (PIKETTY, 2015, p. 10). E prossegue afirmando que o conflito entre direita e esquerda se intensificou a partir do momento em que esta passou a defender uma “renda mínima de cidadania”, concedida a todos, financiada pelos impostos e que não interfira diretamente no funcionamento do mercado” (PIKETTY, 2015, p. 11).

“Uma proposta aparentemente radical de reforma da redistribuição fiscal chamou bastante atenção a partir dos anos 1960 e 1970: trata-se de pagar a cada indivíduo adulto uma transferência universal, isto é, uma mesma transferência monetária atual”, independentemente de renda e posição no mercado de trabalho, sugere Piketti (2015, p. 125). Observa-se a chamada “renda de cidadania”. Para o autor, essa renda apresenta algumas vantagens, como “pode dar mais segurança aos titulares de mínimos sociais prestes a encontrar um emprego e assim aumentar seu estímulo a trabalhar” (PIKETTY, 2015, p. 127).

No caso brasileiro, a partir de projeto do então Senador Eduardo Suplicy, o Ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 10.835, de 08/01/2004¹², que instituiu a chamada Renda Básica de Cidadania, ou seja, um valor em dinheiro que deveria ser pago

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

anualmente a todos os brasileiros e a estrangeiros que residissem no país há pelo menos 5 (cinco) anos, independentemente de condição socioeconômica, a partir do ano de 2005. Embora a abrangência da Lei devesse ser alcançada em etapas, segundo o art. 1º, § 1º, deveriam ser priorizadas as camadas mais carentes da população. Segundo a legislação, o pagamento do benefício deveria ser igual para todos e em valor suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando o grau de desenvolvimento do País e respeitando as possibilidades orçamentárias, nos termos do art. 1º, § 2º. Nos termos do art. 1º, § 3º, o pagamento da Renda Básica de Cidadania poderia ser feito em parcelas iguais e mensais.

Destaca-se que essa Lei foi sancionada anteriormente a que criou o Programa Bolsa Família, Lei nº. 10.836, de 09/01/2004. No entanto, por falta de regulamentação, especialmente quanto ao valor a ser pago a cada cidadão, bem como pela amplitude de possíveis beneficiários, já que a Lei estabeleceu a ideia de “não importando sua condição socioeconômica”, nos termos do art. 1º, ninguém foi beneficiado por essa Renda até os dias atuais.

Ocorre que, por meio da Defensoria Pública da União (DPU), em abril de 2020, um cidadão chamado Alexandre da Silva Portuguez (A. S. P.) impetrou Mandado de Injunção no STF, MI nº. 7300¹³, com base na previsão constitucional do art. 5º, LXXI, segundo o qual “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”, solicitando que o Governo Federal pagasse a ele a Renda Básica de Cidadania, prevista na Lei nº. 10.835/2004, porém ainda sem regulamentação. Na mesma ação, além de solicitar a concessão do benefício ao cidadão A. S. P., a DPU ainda requereu que fosse estabelecido um prazo para que o valor da Renda seja fixado e ela definitivamente implantada no Brasil.

Em decisão publicada no dia 27/04/2021¹⁴, o STF, diante da inércia e da omissão do Governo Federal em regulamentar a Lei nº. 10.835/2004, determinou ao Poder Executivo Federal para que, no exercício fiscal do ano de 2022, conforme disposto no art. 2º da referida Lei segundo o qual caberá ao Poder Executivo definir o valor da Renda Básica de Cidadania, fixasse um valor a ser pago apenas para a população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica¹⁵. Além disso, o Supremo ainda fez um apelo aos demais Poderes adotem

¹³ O Mandado de Injunção nº. 7300 pode ser consultado em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>. Acesso em: 26 jun. 2023.

¹⁴ O inteiro teor do acórdão foi publicado em 23/08/2021.

¹⁵ Embora ainda não regulamentada a Renda Básica de Cidadania, com a emenda constitucional nº. 114/2021, foi incluído ao art. 6º da Constituição Federal de 1988 o parágrafo único, segundo o qual “todo brasileiro em situação

medidas administrativas e/ou legislativas para atualizar os valores dos benefícios do Bolsa Família (Lei 10.836/2004) e aprimorar os programas sociais de transferência de renda, incluindo a possibilidade de unificá-los.

Para o Ministro Relator Marco Aurélio, a noção de cidadania extrapola os limites de participação política, não se restringindo ao direito de votar e ser votado, tendo a ver “com o mínimo existencial, levando em conta a relação da renda básica, a garantir a dignidade humana, com a participação política, considerado o processo de deliberação e criação de leis”. O Ministro ainda complementa que “a falta de recursos mínimos para o gozo do direito fundamental priva a pessoa quer da condição de cidadão quer da própria liberdade”. Isso porque, na prestação de informações, a Presidência da República afirmou que “o conceito de cidadania diz respeito à participação política, não abrangendo concessão de renda mínima para fins de dignidade”.

Ao fazer menção ao Programa Bolsa Família, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, destacou a importância de que as políticas públicas passem por atualizações ou se repaginem, sob o argumento de que, mesmo com o Programa, em razão da falta de ajustes nos valores pagos a fim de repor a inflação, milhões de brasileiros retornaram para a extrema pobreza. Ainda segundo o Ministro, “os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção [...], expressando também um postulado de proteção[...]”. Sendo assim, é tarefa do Estado proteger esses direitos por meio de medidas não só de caráter normativo, mas também de caráter material, e, em caso de não proteção ou de proteção insuficiente, o Poder Judiciário poderá atuar mais incisivamente, produzindo, conforme o entendimento do Ministro, sentenças de perfil aditivo, a partir da experiência do direito italiano.

A DPU, no entanto, recorreu dos critérios definidos pelo STF para a concessão da Renda Básica de Cidadania, segundo os quais o Governo Federal deverá adotar a renda per capita de até R\$ 89,00 para as pessoas em situação de extrema pobreza e a renda per capita de até R\$ 178,00 para as pessoas em situação de pobreza. Para o Defensor Rômulo Coelho da Silva, houve uma contradição na decisão, já que, nos fundamentos dos seus votos, os ministros consideraram esses valores desatualizados ou defasados no contexto socioeconômico brasileiro. A Defensoria, por sua vez, sugere que sejam adotados os seguintes critérios a fim de enquadrar os cidadãos em situação de extrema pobreza e pobreza: a) renda per capita no valor de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, adotado como critério de miserabilidade absoluta pelo legislador (art. 20, §3º

de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

da Lei nº. 8.742/93); ou b) Renda per capita no valor de ½ salário-mínimo já estabelecida para “os beneficiários do auxílio-emergencial (art. 2º, inc. IV, da Lei nº. 13.982/2020; art. 1º, §2º, inc. III, da Medida Provisória nº. 1.039/2021)”¹⁶.

Os embargos de declaração interpostos pela DPU foram rejeitados em 23/11/2021 sob alegação de não haver qualquer contradição ou omissão na decisão do STF e, em 15/02/2022, o processo transitou em julgado. Porém, em 16/12/2022, o partido Rede Sustentabilidade peticionou aos autos informando que a decisão não foi cumprida, postulando “pelo deferimento de providências corretivas referentes à garantia da continuidade, no exercício de 2023, de medidas relacionadas à implementação do direito fundamental previsto na Lei nº. 10.835/2004 e no parágrafo único do art. 6º da Constituição”. Em síntese, a petição do partido Rede visava a garantir, no exercício orçamentário 2023, a previsão de pagamento no valor de R\$ 600,00 referente ao Auxílio Brasil, substituto do antigo Programa Bolsa Família.

Conforme a manifestação do Rede, o Auxílio Brasil, que foi criado com o objetivo de cumprir a ordem concedida pelo STF no Mandado de Injunção nº. 7.300, resolvendo a omissão inconstitucional indicada referente a Lei nº. 10.835/2004, constitui-se em “verdadeira cortina de fumaça, não contemplando a garantia do mínimo existencial traçada pela unificação das políticas públicas protegidas neste Mandado de Injunção e ficando muito aquém da garantia fundamental traçada no art. 6º, parágrafo único, da CF”. Somando a isso, em breve síntese, o partido aponta que o próprio Auxílio Brasil sofreria uma redução quanto aos valores pagos, visto que “o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o próximo exercício (PLOA 2023), ainda não aprovado, traz previsão para o custeio do Auxílio Brasil no valor de R\$ 405,00 (quatrocentos e cinco reais) – montante que representaria corte de 33% no valor do benefício para o ano vindouro”.

Na decisão monocrática datada de 18/12/2022, o relator do processo, Ministro Gilmar Mendes, reconheceu a qualidade de interessado do partido Rede Sustentabilidade, uma vez que, segundo ele, a decisão do mandado ultrapassa os limites individuais do impetrante, interessando a uma grande parcela da sociedade, “versando sobre a garantia de direitos sociais fundamentais pertencentes, indiscriminadamente, a uma coletividade determinada de pessoas (população em situação de pobreza e extrema pobreza)”.

Em sua decisão, o Ministro destaca que é possível aliar responsabilidade fiscal e responsabilidade social, uma vez que, durante o período de calamidade pública causada pela pandemia do COVID-19 e a fim de garantir o pagamento do Auxílio Emergencial,

¹⁶ Disponível em: <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-recorre-de-criterios-definidos-pelo-stf-para-a-concessao-da-renda-basica-da-cidadania.html>. Acesso: 25 jun. 2023.

posteriormente convertido em Auxílio Brasil, substituindo o antigo Bolsa Família, houve exceções ao limite do teto dos gastos públicos instituído pela EC 106/2020, criada sob o fundamento de equilibrar as despesas públicas com a arrecadação. Essas exceções ao limite do teto de gastos, segundo o Ministro, ocorreram de forma sucessiva ao longo dos anos de 2021 e também de 2022, sob diferentes argumentos: estado de calamidade, estado de emergência etc.

Nesse contexto, os direitos sociais, para Bucci (2001, p. 8), são entendidos como “direitos meios, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração”¹⁷. Porém, ao tomar para si a responsabilidade de garantidor do bem estar social, através da efetivação desses direitos, como saúde, educação, seguridade social e habitação, o “*welfare state* agigantou-se e acabou enredado em um excesso de meios (burocratização) (...)” (PEROBELLI, SCHMIDT, 2011, p. 150). Trata-se da crise do “Estado-providência”, conforme Rosanvallon (1997), que vai muito além de uma crise econômica.

Assim, “muitas vezes, em parte com viés neoliberal, em parte com outros matizes políticos, passaram a defender uma visão de Estado centrada na articulação de políticas públicas (...), delegando serviços à iniciativa privada e à sociedade civil” (PEROBELLI, SCHMIDT, 2011, p. 150). Não obstante a delegação de serviços à iniciativa privada ou à sociedade civil, o Estado (...) é um sistema operacional cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo – sendo, por isso, chamado de “poder extroverso” (RUA, 2014, p. 19), diferente de outras organizações da sociedade, cujas normas e regulamentos se limitam internamente.

As políticas públicas são resultantes da atividade política, que consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade (RUA, 2014, p. 19). Todavia, embora a noção de comunidade traga uma certa segurança, na opinião de Bauman (2013), o Estado Social não tem como erradicar a pobreza isolado. Segundo o autor, a verdade, mesmo que pareça enfraquecer a democracia, é que “não podemos defender efetivamente nossas liberdades em nossa própria terra colocando cercas entre nós e o resto do mundo e cuidando apenas dos nossos interesses” (2013, p. 31). Prossegue o autor (2013, p. 16) que “a mistura explosiva de crescente desigualdade social e volume cada vez maior de sofrimento humano relegado à condição de ‘colateralidade’ (marginalidade, exterioridade, ‘removibilidade’, de não ser uma parte legítima da agenda política)” se tornará nos maiores problemas a serem enfrentados e resolvidos pela humanidade no século atual.

¹⁷ A título de exemplo a autora traz o direito à educação como um garantidor do direito à livre manifestação do pensamento.

Nesse contexto, questiona Rosanvallón: “Como conciliar, então, a emergência de novas formas não estatais de solidariedade com o desejo de autonomia?” (p. 92). Segundo o autor, é preciso o desenvolvimento da socialidade, ou seja, “redes subterrâneas de solidariedade familiar” (p. 92-93), que se configuram em formas de socialização transversais (associações formalizadas e ação comum informal), as quais podem permitir reinserir a solidariedade na sociedade. Para tanto, enfatiza Rosanvallón (1997), é necessário tempo livre, pois, ao contrário, “tempo sobrecarregado e rigidez social caminham de fato juntos” (1997, p. 93).

A sociedade deve se reaproximar da sociedade num sentido amplo. “Essa aproximação da sociedade em si mesma não deve, portanto, ser compreendida num sentido restrito (constituição de microcoletividades estáveis e fechadas)”, afirma Rosanvallón (1997, p. 93). Ou seja, inclusões temporárias ou mesmo limitadas, representando uma multissocialização, configuram um “alargamento da liberdade de cada indivíduo”, prossegue o autor (1997, p. 93).

Por conseguinte, para Bauman (2013), substituindo o Estado Social, somente o planeta social é capaz de resolver os problemas da pobreza, da desigualdade e, de modo mais geral, dos danos colaterais da globalização. E esse planeta social será formado não a partir dos Estados soberanos, mas sim “organizações e associações não governamentais cosmopolitas, aquelas que atingem diretamente as pessoas necessitadas por sobre as cabeças dos governos locais ‘soberanos’ e sem interferência deles”, segundo Bauman (2013, p. 38). Ao que tudo indica, Rosanvallón e Bauman parecem ter razão.

Nas palavras de Souza (2018, p. 120), “o momento é propício para variar o ponto de vista e adentrar o debate internacional contemporâneo: a concentração de renda entre os mais ricos e as tendências de longo prazo são fulcrais para o estudo da estratificação social do Brasil”, pois, no que se refere à distribuição de renda, pouco mudou. Deverá ser este um dos desafios enfrentados pelo novo governo eleito que tomou posse em 01/01/2023, inclusive na reconciliação entre meio ambiente sustentável e sustentabilidade social, com a redução da pobreza e da extrema pobreza e, conseqüentemente, da fome no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a, tendo como ponto de partida as crises enfrentadas pelo Estado Social, especialmente num contexto de pandemia e de “sindemia”, considerando o elo entre crise climática e agravamento da fome e da insegurança alimentar, analisar a Renda Básica de Cidadania como política pública possível e urgente para reduzir os números da pobreza e da extrema pobreza no Brasil.

Com efeito, confirmou-se a hipótese originalmente apresentada de que é necessária a regulamentação e consequente efetivação de um programa de transferência de renda a cada cidadão, começando pelos mais vulneráveis socialmente, a fim de alavancar o processo de desenvolvimento do país de forma a superar pobreza, promover liberdades e, consequentemente efetivar os direitos humanos.

Nessa esfera, ao se pensar políticas públicas como políticas sociais, é preciso considerá-las multifacetadas e interdisciplinares. Sendo assim, é de interesse do campo jurídico, especialmente em razão do aumento da pluralidade do Direito, buscar também conceituar essas políticas. Destaca-se, ainda, que uma ordem jurídica bem estabelecida pode ser instrumento significativo de melhoria social e, consequentemente, de efetivação de políticas públicas, sejam elas a partir do Estado Social - ou do planeta social, especialmente a partir das crises enfrentadas por esse Estado.

Acredita-se também que a noção de cidadania não se limita ao exercício dos direitos políticos, como votar e ser votado, ao contrário do defendido pela Presidência da República no Mandado de Injunção nº. 7.300/2020. Seu pleno gozo depende de uma vida digna que, fundamentalmente, somente é possível a partir da superação da pobreza e da extrema pobreza.

As desigualdades sociais foram intensificadas no Brasil não pelo contexto da pandemia do COVID-19, mas também por uma grave crise ambiental, como mostraram os dados apresentados neste artigo. Diante disso, necessária e urgente a decisão do STF em determinar um prazo para que o Poder Executivo, diante de anos de inércia e omissão, comece a pagar a Renda Básica de Cidadania instituída pela Lei nº. 10.835/2004. Somente a partir de medidas como essa é que será possível a garantia de direitos sociais e, consequentemente, a efetivação dos direitos humanos, reduzindo as desigualdades sociais através de uma melhor (re)distribuição de renda no contexto do Estado Social brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BAUMAN, Z. **Danos colaterais**: desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BAUMAN, Z; BORDONI, C. **Estado de crise**. Tradução: Renato Aguiar. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jul. 2023.

- BRASIL. Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.
- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.
- BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. *In*: BUCCI, M. P. D. et. al. **Direitos Humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, p. 5-16.
- FONTE, F. M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Porto Alegre: Atlas, 2008.
- HERMANY, R.; PEREIRA, H. M. K. Políticas públicas locais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. *In* REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 214-231.
- MORAIS, J. L. B. de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.
- PEREZ, M. A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In*: DALLARI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163-176.
- PEROBELLI, M. P.; SCHMIDT, J. P. Superando a dicotomia público/privado: o comunitário e o público não estatal no Brasil. *In* REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 147-173.
- PIKETTY, T. **A economia das desigualdades**. Tradução: André Telles. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- ROSANVALLON, P. A crise do Estado Providência. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UNB, 1997.
- RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.
- RUSCHEINSKY, A. **Educação ambiental: abordagens múltiplas**. Porto Alegre: ArtMed, 2002.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2001.
- SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018, DOI: 10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 10 jul. 2023.
- SCHMITTER, P. Reflexões sobre o Conceito de Política. *In*: BOBBIO, N. et al. **Curso de Introdução à Ciência Política**. Brasília: UnB, 1984.
- SILVA, E. W. **Estado, sociedade civil e cidadania no Brasil: bases para uma cultura de direitos humanos**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012.
- SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, P. F. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926 – 2013). São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018.

SPENGLER, F. M. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Ijuí: Unijuí, 2010.

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 410715-5 SP. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529 RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300. Disponível em

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 20 jun. 2023.

WARAT, L. A. **A rua grita Dionísio!** Direitos Humanos da Alteridade, Surrealismo e Cartografia. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.