

ARQUIVO JURÍDICO

REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA DA UFPI



ISSN
2317-918X

V. 9, N. 1
JAN/JUN 2022

QUALIS
B2

DIREITO FUNDAMENTAL À RENDA BÁSICA NO BRASIL

Raul Lopes de Araújo Neto

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, é Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília, Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal de Pernambuco. É professor e Coordenador Adjunto do programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí. Líder do Grupo de Pesquisa O Estado na efetividade dos direitos da seguridade social ligado ao PPGD/UFPI.

Franck Sinatra Moura Bezerra

Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (2004). Graduado em História pela Universidade Federal do Piauí (2019). Pós-Graduado em Ciências Criminais no Centro Unificado de Teresina (2006). Pós-graduado em Direito Constitucional e Administrativo pela ESA-PI (2021). Mestrando em Direito no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Resumo: Este artigo disserta sobre o direito fundamental a renda básica no Brasil. As diferentes formas de implementação por meio de leis e entendimentos do judiciário brasileiro. O artigo visa discorrer sobre o instituto da Renda Básica a partir da Constituição Federal de 1988 e do ordenamento jurídico brasileiro que tem se desenvolvido nos últimos anos sobre o tema, onde foi se criando uma rede de proteção social com a Renda Básica se tomando um Direito Fundamental, dissertando sobre os institutos de Direitos Humanos, Mínimo Existencial e Direitos Fundamentais no âmbito do Estado Constitucional. Permeia pelo Direito Fundamental à Renda Básica e seus titulares, inclusive dissertando sobre pessoas em situação de vulnerabilidade, alvos principais dos programas de transferência de renda no Brasil e por fim, discorre sobre como se deve distribuir a renda básica, se de forma individual ou por grupo familiar.

Palavras-chave: Renda Básica. Direito Fundamental. Vulnerabilidade. Proteção Social.

Aprovado em maio de 2023.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil até hoje não conseguiu superar as desigualdades sociais que marcaram sua história desde a colonização. Com isso, sempre foi discutido a necessidade de criação de programas sociais para superar essas carências e desigualdades das camadas mais humildes e vulneráveis da população.

Seja de forma condicionada ou incondicionada, a renda básica é hoje um direito normatizado no Brasil por meio da Lei Federal nº 10.835/2004, mas que até o presente momento não foi regulamentada, causando um grande incômodo no meio jurídico brasileiro, como se fosse repetir as fadadas “Leis para Inglês Ver”, tão comuns desde o século XIX no país.

Apenas a chamada “Constituição Cidadã”, nas palavras de Ulisses Guimarães, promulgada em 1988, mudou a finalidade constitucional, com a devida valorização da pessoa humana. Quando o indivíduo é o fim objetivado, o Bem-Estar Social torna-se valor supremo. Na Carta Magna de 1988, esta diretiva está estampada em seu preâmbulo. Com base nestes valores supremos é que, na Constituição Federal de 1988, a ordem social foi apartada da ordem econômica e financeira, no aspecto normativo, mas ambas estão pautadas na proteção e também na promoção da pessoa humana. (RAEFFRAY, 2011, p. 33)

Com o acúmulo de problemas sociais durante anos, a nova ordem constitucional passou a estabelecer a necessidade de se garantir uma renda básica às famílias em condições de vulnerabilidades sociais, sem esquecer os pilares básicos do trabalho e bem-estar que compõe a Ordem Social do ordenamento jurídico brasileiro.

Nas palavras de Parijs e Vanderborght (2018), “a renda básica não é apenas uma medida inteligente que pode ajudar a atenuar problemas urgentes. É um dos pilares fundamentais de uma sociedade livre, na qual a verdadeira liberdade de florescer, por meio do trabalho ou fora dele, é imparcialmente distribuída”. É um dos elementos essenciais de uma alternativa radical ao antigo socialismo e neoliberalismo, de uma utopia realista que oferece bem mais do que a defesa de feitos do passado ou a resistência às doutrinas do mercado global. É um componente fundamental de um tipo de visão essencial para transformar ameaças em oportunidades, renúncia em resolução, angústia em esperança.

O presente artigo visa discorrer sobre o instituto da Renda Básica a partir da Constituição Federal de 1988 e do ordenamento jurídico brasileiro que tem se desenvolvido nos últimos anos sobre o tema, onde foi se criando uma rede de proteção social com a Renda Básica se tornando um Direito Fundamental.

O presente artigo também contribui para literatura com uma melhor compressão acerca da constitucionalização do direito fundamental a renda básica e seus desafios das políticas públicas e dos legisladores para efetividade deste instituto.

Além desta introdução, esse artigo apresenta mais três seções. A segunda seção discorre sobre o direito à assistência social no Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988, e que tem como fundamentos material e formal o artigo 6º que define “a assistência aos desamparados”. Na terceira seção são apresentados os direitos fundamentais e seus titulares, suas distinções na própria legislação infraconstitucional e dos conceitos civilistas sobre as capacidades com base na Constituição. Na quarta e última seção apresentamos as diferenças de opiniões sobre a renda básica como uma renda de caráter individual ou familiar, conforme foi evocada na novel legislação constitucional, traçando os pontos de vista e o sentido dos argumentos da doutrina quanto às características para concessão deste instituto. Por fim apresentamos a conclusão.

2. RENDA BÁSICA FAMILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito à assistência social no Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988, tem sua fundamentalidade material e formal no artigo 6º que define a “assistência aos desamparados” como direito fundamental social – em igualdade com direitos como a educação, saúde, alimentação etc (GARIBINI, 2021, p. 174).

Em outro países como na Alemanha a assistência social não se encontra consagrada formalmente no texto constitucional, todavia a proteção social, no viés da assistência pública, está consolidada e garantida. A *Grundgesetz*, Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, contempla os direitos fundamentais individuais. Seu habitantes, inclusive estrangeiros que não possuam fonte de renda, têm direito de receber os benefícios da assistência social. São concedidos, também, abonos para suplementar a remuneração, pensões ou auxílios-desemprego que não atingem nível necessário para padrão de vida mínima “decente”, com mínima qualidade e são suspensos quando começam a trabalhar. Algo parecido com o que acontece com alguns benefícios previdenciários por incapacidade no Brasil. (GARIBINI, 2021, p. 174).

A assistência social consagra amplo consenso de proteção social vinculado à garantia do mínimo existencial, o que revela sua fundamentalidade. O mínimo existencial se configura pela ideia do princípio da dignidade humana, que é, também, preponderante para determinação de um direito materialmente fundamental. Essa vinculação da assistência social ao mínimo existencial se

coaduna com a característica da universalização, uma vez que ““(…) são universais os direitos fundamentais porque inerentes à condição humana, o que não implica que a validade universal seja, de modo uniforme, necessária e absoluta”” (GARIBINI, 2021, p. 175) – ainda que se reconheça o caráter abstrato da universalidade, pois direitos fundamentais podem trazer características emancipatórias e igualitárias, não por padrões fixos, mas configurados de acordo com o contexto cultural.

Emancipar o sujeito é permitir que decida o que fazer com seus direitos fundamentais, para tanto, a promoção de sua autonomia é condição *sine qua non*, uma vez que, fundamentada na “dignidade da pessoa humana”, encontra-se relacionada com vários outros direitos fundamentais, como liberdade e privacidade, além dos direitos à educação, à segurança e condições materiais. A autonomia é, ao mesmo tempo, característica dos direitos fundamentais e objeto, que se realiza por meio deles. (GARIBINI, 2021, p. 176).

O objeto deste trabalho é a análise dogmática-jurídica dos direitos fundamentais sobre renda básica familiar, à luz do direito constitucional positivo. De início já é demarcado a terminologia utilizada pela Constituição, que na epígrafe do Título II, se refere aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, abrangendo todas as demais categorias de direitos fundamentais. Desta forma, é relevante a distinção entre as expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos”. (SARLET, 2012, p. 28-29)

Não pode-se olvidar que direitos fundamentais, de certa forma, são também direitos humanos, no sentido que são direitos direcionados aos ser humano, mesmo que estejam representados por entidade coletivas como grupos organizados, povos, nações, Estados e etc. Para Sarlet (2012),

em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (SARLET, 2012, p.29)

Neste paradigma terminológico, é compreensível o reconhecimento, do direito positivo, que o homem possui direitos naturais, estes mesmos pré-estatais, sendo em algumas opiniões até mesmo supra estatais, como direitos humanos considerados a todos os homens pela sua mera condição humana, sem distinção de gênero, e de direitos não positivados. Assim, termos

como “direitos do homem”, de cunho marcadamente jusnaturalista, prende-se ao fato de que “precedeu o reconhecimento destes pelo direito positivo interno e internacional e que, por isso, também pode ser denominada de uma “pré-história” dos direitos fundamentais”. (SARLET, 2012, p. 30)

Sarlet (2012), lembra que Habermas já dizia sobre o sentido de que os direitos fundamentais se manifestam como direitos positivos de matriz constitucional, não sendo compreendidos como apenas direitos morais. Assim, a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais guarda profunda relação no fato dos direitos humanos guardarem relação com uma concepção jusnaturalista dos direitos, já no que concerne aos direitos fundamentais está guardado em uma perspectiva positivista.

É importante ainda deixar claro que o sentido atribuído às expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, não são termos reciprocamente excludentes ou incompatíveis, mas de arranjos internos e a cada dia mais relacionados, mesmo que de esferas distintas de positivação, mas de consequências práticas consideradas. Por fim, esses dois institutos não podem ser considerados iguais, apenas se houver acordo semântico, com as suas diferenças no tratamento da dimensão internacional e nacional, se for o caso. Os direitos fundamentais nascem com o advento das Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados, e neste fundamento é que devemos assegurar os estudos dos direitos a Renda Básica no Brasil, pós Constituição Federal de 1988.

Os direitos fundamentais, quando ver-se as primeiras constituições escritas, deixam passar um olhar liberal-burguês do século XVIII, do narcisismo e individualismo que imperava na sociedade daquela época, onde surgiram como direitos do indivíduo perante o Estado, mais voltado a um direito de defesa de patrimônio e sua vida pessoal contra intervenção estatal. São chamados de direitos “negativo”, pois estão dispostos a abstenção, sendo muito mais, neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. (SARLET, 2012) Observando-se naturalmente e por influência do jusnaturalismo, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade diante da lei. Em seguida conquista-se direitos das liberdades, denominadas “liberdades de expressão coletivas”, são ela a liberdade de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação etc. Direitos de participação política, voto, costurando os direitos fundamentais à democracia. Surge também o direito de igualdade formal e algumas garantias processuais como *habeas corpus* e direito de petição. São os chamados direitos civis e políticos que passaram a integrar as constituições ocidentais e que são por vezes chamados de direitos de primeira dimensão. (SARLET, 2012, p. 47)

Os direitos econômicos, sociais e culturais que se enquadram nas chamadas garantias de segunda geração e o grande diferencial não é mais somente evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas almejar um “direito de participar do bem-estar social” (SARLET, 2012). A sociedade passa a interagir de forma umbilical com o Estado, não se cuida mais somente de liberdade perante o Estado, mas agora de liberdades por intermédio do Estado. Chegar-se assim às conquistas da positivação de constituições que outorgavam aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc. Sendo somente no século XX, pós Segunda Guerra Mundial que foram consagrados novos direitos fundamentais em diversas constituições, e a criação de organismos internacionais que promoveram seus pactos e convenções de direitos humanos e fundamentais, absorvidos pelos Estados nacionais. (SARLET, 2012, p. 48)

Estes direitos de segunda geração, que englobam as denominadas “liberdades sociais”, foram introduzidos como direitos de cunho prestacionais e foram o caminho pavimentado de avanços na assistência social no final do século XIX na Alemanha, Inglaterra e outros países no século XX. O que vemos são direitos prestacionais em prol de se fazer justiça social, acolhendo cada vez mais as classes menos favorecidas como a classe operária, em virtude da extrema desigualdade entre pobres e ricos. Isso pode ser considerado o embrião que mais tarde traria a discussão sobre bem-estar (*Welfare State*) e renda básica.

Analisando o papel desempenhado pelos direitos fundamentais no âmbito do Estado constitucional, vemos a simbiose entre os direitos fundamentais e as noções de Constituição e Estado de Direito. Os direitos fundamentais integram, ao lado da definição de forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas o elemento central da Constituição material. Nesse contexto, a Constituição, na medida que necessita do braço do Estado, constitui condição de existência das liberdades fundamentais, de tal maneira que os direitos fundamentais somente poderão aspirar à eficácia no âmbito de um autêntico Estado constitucional. (SARLET, 2012, p. 59)

Assim, existe uma correlação de interdependência familiar e funcional entre o Estado de Direito e os direitos fundamentais, uma vez que o Estado de Direito exige e implica, para tê-lo, a garantia dos direitos fundamentais, de maneira que estes exigem e implicam, para sua concretização, o reconhecimento e a garantia do Estado de Direito. Nas lições de Sarlet (2012),

É justamente neste contexto que os direitos fundamentais passam a ser considerados, para além de sua função originária de instrumentos de defesa da liberdade individual, elementos da ordem jurídica objetiva, integrando um sistema axiológico que atua como

fundamento material de todo o ordenamento jurídico. Situando-nos naquilo que pode ser considerado um espaço intermediário entre uma indesejável tirania ou ditadura dos valores e uma, por sua vez, impossível indiferença a eles, importa reconhecer que a dimensão valorativa dos direitos fundamentais constitui, portanto, noção intimamente agregada à compreensão de suas funções e importância num Estado de Direito que efetivamente mereça ostentar este título. (SARLET, 2012, p. 60)

Com este olhar, a doutrina tem reconhecido que entre os direitos fundamentais e a democracia se estabeleceu uma relação de interdependência e reciprocidade, o que não pode ser descartada eventuais conflitos entre os direitos fundamentais e algumas das dimensões da democracia. Visto que, embora inerente às democracias constitucionais, não deixa de estar, vez ou outra, em conflito com o processo decisório político. (SARLET, 2012, p. 61)

Com o advento da Constituição de 1988 no Brasil, constatou-se a existência de inovações de grande relevância na seara dos direitos fundamentais. Depois de várias Constituições republicanas e uma do período imperial, a matéria foi reconhecida com merecida importância. Além disso, é salutar a relevância e o status jurídico que lhes é devido e que não havia sido dada ao longo da evolução constitucional. (SARLET, 2012, p. 63)

No que cabe ao processo de elaboração da Constituição de 1988, não se pode olvidar do que esta foi resultado de um amplo processo de discussão que ganhou dimensão com a redemocratização do País após vinte e um anos de ditadura militar. A constituinte instalada em 1º de fevereiro de 1987, oportunizaram um debate sem precedentes na história nacional sobre os pontos do seu texto, especialmente sobre os direitos sociais. A Assembleia presidida pelo deputado Ulisses Guimarães, que dizia “A Constituição é caracteristicamente o estatuto do homem. É a sua marca” (GUIMARÃES, 1988), foi de uma grandeza nunca vista antes na história do Brasil. Naquele momento, a acirrada discussão sobre a futura carta ganhava contornos de disputa entre vertentes de direitos econômicos, sociais e culturais. (SARLET, 2012, p. 63)

Com um caráter analítico e regulamentista, visto no Título II (dos Direitos e Garantias Fundamentais), que contém ao todo sete artigos, seis parágrafos e cento e nove incisos, além de diversos direitos fundamentais dispersos pelo corpo do texto constitucional. Pode-se concluir que o seu conteúdo analítico reflete uma certa desconfiança sobre o legislador infraconstitucional, além de garantir uma série de reivindicações em um mesmo texto e contra eventual revogação pelos futuros governos. (SARLET, 2012, p. 65)

Uma das inovações trazidas pela nova carta constitucional foi o destaque de localização dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, após o preâmbulo e os princípios fundamentais, denotando uma maior importância e valores superiores da ordem constitucional e jurídica. Também merece destaque a própria terminologia “direitos e garantias fundamentais”

como novidade, visto que nas constituições anteriores utilizava-se a denominação “direitos e garantias individuais”, esta, superada e anacrônica, além de não andar ao lado da evolução do constitucionalismo. Vale ressaltar também o destaque de um capítulo próprio para os direitos fundamentais, já que em outras constituições ela vinha no bojo da ordem econômica e social, com caráter meramente programático. Essa maior proteção outorgada aos direitos fundamentais (SARLET, 2012, p. 66)

Podemos observar uma amplitude do catálogo dos direitos fundamentais, aumentando o rol dos direitos protegidos, o que por si já vale destaque. Na Constituição Federal vemos o art. 5º com 78 incisos, e o art. 7º com seus 34 incisos com um rol de direitos sociais dos trabalhadores. Neste contexto, vimos o Título II da Constituição contemplar direitos fundamentais das diversas dimensões, demonstrando inclusive estar em sintonia com a Declaração Universal de 1948 da ONU, bem como afinada com os principais pactos internacionais sobre Direitos Humanos, presentes também no Título I (dos Princípios Fundamentais). É claro a presença de direitos de primeira dimensão como os tradicionais direitos à vida, liberdade e propriedade, quanto a princípios da igualdade e os direitos e garantias políticos, consagrando os direitos sociais da segunda dimensão. Quanto aos direitos de terceira e quarta dimensão temos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), mesmo que fora do título dos direitos fundamentais. (SARLET, 2012, p. 67)

Após a entrada em vigor da Constituição de 1988, outras novidades vieram ao texto por meio do poder de reforma constitucional. Podendo destacar a inclusão de forma expressa do direito à moradia no artigo 6º (dos direitos sociais), com a Emenda Constitucional nº 26/2000. Posteriormente a ampla reforma do Poder Judiciário, veiculada pela Emenda 45/2004, valendo destaque a inclusão, no elenco do art. 5º da Carta Magna, o direito à razoável duração do processo, assim como a inclusão de um parágrafo 3º no art. 5º, prevendo a possibilidade de aprovação, com *status* de Emenda Constitucional, de tratados em matéria de direitos humanos, ponto que será especialmente considerado em item próprio. (SARLET, 2012, p. 67-68)

Dando um salto no tempo, e com olhar sobre o objetivo deste trabalho o legislador constituinte derivado acrescentou mais um direito fundamental com a EC n. 114 de 16 de dezembro de 2021, e seu parágrafo único no artigo 6º da CF, acrescentando aos direitos sociais a previsão de que “todo brasileiro em situação 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” (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, a emenda trouxe modificações na assistência

social quando acresceu o art. 203, VI: “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (BRASIL, 1988).

Sarlet (2022), nos traz um olhar sobre EC nº 114/2021, de que o direito a esta renda com nova nomenclatura tem como alvo as pessoas em situação de vulnerabilidade social, mas sem contrapartida e condições para seu recebimento. O legislador definirá dentre os vulneráveis, quais os brasileiros que possuem esse maior alcance a este direito fundamental (SARLET, 2022). A mesma emenda que acrescentou o parágrafo único ao artigo 6º, alinhada com a dimensão objetiva da norma jusfundamental que se extrai do enunciado da lei, inseriu entre os objetivos expressos da assistência social “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”, no seu artigo 203, inciso VI. A EC nº 114/2021 trouxe uma espécie de equidade para com os direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição, no que diz respeito a titularidade de todos os brasileiros a uma renda básica familiar. (BRASIL, 1988).

Sarlet (2022) aponta como um dos pontos fracos do texto constitucional em sua origem, principalmente, mas também nas suas sucessivas emendas de reformas, foi a falta de rigor científico e de uma técnica legislativa adequada, fragilizando os direitos fundamentais na Constituição, deixando transparecer contradições, ausências de tratamento lógico e ensejando problemas de ordem hermenêutica. (SARLET, 2012, p. 68) Nas lições de Hermenêutica de Raimundo Bezerra, “o ser humano cria o elenco de bens – estes que irão ajudá-lo a atingir suas metas -, dentro de uma quadratura axiológica individualista, o que, se não acompanhado de boa orientação, pode ser desastroso, para os interesses da vida em sociedade, o bem-estar coletivo”. (FALCÃO, 2010, p. 26)

Com a EC 114/2021 que garante uma renda básica familiar ao vulneráveis, à noção de direitos fundamentais está de acordo com a lição do jusfilósofo alemão Robert Alexy, recepcionada na doutrina lusitana por Gomes Canotilho, que “aponta para a especial dignidade e proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material”. A fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta de aspectos ao direito constitucional pátrio: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo ordenamento jurídico, como direitos de natureza *supralegal*; b) na qualidade de normas constitucionais, encontra-se submetidos aos limites formais e materiais da reforma constitucional (art. 60 da CF), com características de *direitos pétreos*; c) por fim, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas (art. 5º, parágrafo 1º, da CF). É por meio do direito material positivo (art. 5º, parágrafo 2º, da CF)

que a noção da fundamentalidade material permite a abertura da Constituição e outros direitos fundamentais não constantes do seu texto. (SARLET, 2012, p. 74-75)

3. DIREITO FUNDAMENTAL A RENDA BÁSICA E A VULNERABILIDADE DE SEUS TITULARES

Com a promulgação da Lei 10.835/04 que estabeleceu a Renda Básica de Cidadania, e no dia seguinte a Lei 10.836/04, que criou o Programa Bolsa Família, a titularidade dos direitos à Renda Básica da primeira foram sendo deixados de lado para a implementação e desenvolvimento exclusivamente do Programa Bolsa Família. Com a EC 114/2021 o artigo 6º passou a prever o direito a uma Renda Básica Familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social, divergindo assim da Lei 10.835/04 que o critério é individual. Cumpre salientar também que diferente do texto da lei, a norma constitucional não inclui expressamente as pessoas estrangeiras residentes no país. Deixando evidente um conflito de titularidade dos direitos normatizados.

Na luta pela identificação dos indivíduos e grupos de vulneráveis que deveriam ser assistidos, a história do país demonstra que por muitos séculos a ajuda aos desfavorecidos ficou limitada à caridade, uma ideia estreitamente ligada às crenças religiosas e à religião, ou ao altruísmo e à liberalidade. Os atos de caridade eram vistos como oportunidade para se demonstrar duas virtudes: “generosidade da parte do doador e humildade da parte do beneficiário” (FLEISCHACKER, 2006, p.74). Superada esta fase de contentamento da sociedade com a caridade, os desafios e barreiras para levar a ajuda e assistência ainda são traços marcantes da sociedade brasileira.

A doutrina tem trazido com veemência o termo *destinatário* como sinônimo de *titular de direitos fundamentais*, mas para além da simples terminologia, o termo mais adequado e dominante no mundo jurídico contemporâneo, é a de titular de direitos fundamentais. Para além da questão terminológica, é controversa a distinção entre a titularidade de direitos fundamentais e a capacidade jurídica regulada pelo Código Civil, já que a titularidade, para alguns efeitos, é mais ampla que a capacidade jurídica, sem olvidar da discussão em torno da necessidade de uma nova leitura da lei civil vigente e dos conceitos civilistas sobre as capacidades com base na Constituição, que não podem ser simplesmente transportados para o domínio dos direitos fundamentais. (SARLET, 2012, p. 209)

Nos ensinamentos de Sarlet (2012), a expressão brasileiros, consignada no art. 5º, *caput*, da CF, abrange todos que possuem nacionalidade brasileira, independentemente da forma de

aquisição da nacionalidade, sejam natos ou naturalizados, ressalvadas algumas exceções previstas na própria Constituição e que reservam a brasileiros natos alguns direitos. Dessa forma, o gozo da titularidade de direitos fundamentais por parte dos brasileiros evidentemente não depende da efetiva residência em território brasileiro, já que a titularidade depende exclusivamente do vínculo jurídico da nacionalidade, ao passo que para os estrangeiros a titularidade dos direitos assegurados na CF somente é reconhecida se estiverem residindo no Brasil. (SARLET, 2012, p. 212).

Outro fator marcante na condução das políticas públicas de transferência de renda e expresso na EC 114/2021 é a vulnerabilidade dos beneficiários, quando em seu parágrafo único evoca que “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar...” (BRASIL, 2021).

Para Nelson Nery Júnior, a vulnerabilidade provém da isonomia constitucional ao dizer que se deve tratar os desiguais na medida de suas desigualdades. Cláudia Lima Marques e Antônio Herman V. Benjamin complementam dizendo:

A vulnerabilidade é um estado da pessoa, um estado inerente de risco ou um sinal de confrontação excessiva de interesses identificado no mercado, é uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva, que fragiliza, enfraquece o sujeito de direitos, desequilibra a relação. A vulnerabilidade não é, pois, o fundamento das regras ou da atuação do legislador, é a técnica para aplicá-las bem, é a noção instrumental que guia e ilumina a aplicação destas normas protetivas e reequilibradas, à procura do fundamento da igualdade e da justiça equitativa (MARQUES; BENJAMIN; 2006, p. 120).

Para Oliveira (1995) “os grupos sociais vulneráveis poderiam ser definidos como aqueles conjuntos ou subconjuntos da população brasileira situados na linha de pobreza”, além de considerar que “nem todos os vulneráveis são indigentes”, já que muitos grupos que se encontram acima da linha da pobreza também são vulneráveis.

A definição econômica da vulnerabilidade social, segundo Oliveira (1995, p. 9) é “insuficiente e incompleta, porque, em primeiro lugar, não especifica as condições pelas quais os diferentes grupos sociais ingressam no conjunto dos indivíduos ou grupos vulneráveis. Em segundo lugar, há indivíduos vulneráveis entre os índios, os negros, as mulheres, os nordestinos, os trabalhadores rurais, tanto assalariados quanto aqueles ainda em condição de posseiros, meeiros, as crianças em situação de rua, a maioria dos deficientes físicos, entre outros segmentos populacionais, muitos inclusive já contemplados pela assistência social por meio da Lei. 8.742/1993, da chamada Lei do LOAS.

Além disso, o autor entende que a resolução ou atenuação da vulnerabilidade reside, exatamente, no econômico. Em sua opinião, “os grupos sociais vulneráveis se tornaram vulneráveis, pela ação de outros agentes sociais. Isso é importante “não apenas porque os retira da condição passiva de vulneráveis, mas também porque identifica processos de produção da discriminação social”. As políticas sociais públicas, nas palavras de Oliveira (1995), apesar de atenuar as vulnerabilidades, não esgotam o repertório de ações que se situam mais no campo dos direitos, como os verificados na legislação infraconstitucional de matéria da renda básica.

Com isso, o movimento de beneficiários da Renda Básica no Brasil foi se mostrando um movimento de montanha russa, quando num primeiro momento se verificou um grande número de pessoas, na casa dos milhões de pessoas em situação de riscos sociais ingressaram em programas de transferência de renda no início do século XXI, até que a dinâmica da economia foi acomodando e inclusive retirando pessoas quando conquistavam a ascensão ao mercado de trabalho, no entanto, as constantes crises econômicas, políticas e até sanitárias fez com que outros indivíduos entrassem nos programas novamente.

Nos países com sistemas desenvolvidos de seguridade social relacionados ao trabalho, esses efeitos se restringem a minorias relativamente pequenas. Contudo, se as tendências mencionadas antes persistirem, parcelas crescentes da população serão afetadas. (PARIJS; VANDERBORGHT, 2018, p. 32)

4. RENDA FAMILIAR OU RENDA INDIVIDUAL

Na proposta trazida pela EC 114/2021, a renda “familiar” tem como alvo as pessoas em situação de vulnerabilidade social, mas sem contrapartida e condições para seu recebimento. O legislador definirá dentre os vulneráveis, quais os brasileiros que possuem esse maior alcance a este direito fundamental. Já que a expressão criada pelo legislador e o termo “Familiar” não possui elementos suficientes para dizer quem tem direito a ser titular. A renda proposta deverá ser em moeda corrente, com valores igualitários a todos os brasileiros, sem contrapartidas.

A falta de condicionantes para o recebimento da renda básica por todos também é compartilhada por Van Parijs (2000). Ele defende que a renda básica “é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho” (VAN PARIJS, 2000, p. 179).

Parijs (2018), contradiz a intenção do legislador na EC 114/2021 ao defender que a renda básica não é paga a uma pessoa, o “chefe de família”, em benefício de todos os membros

da família. Ela deve ser concebida individualmente a cada membro adulto da família. Se os menores de idade forem incluídos no esquema, talvez com um valor inferior, será necessário conceder a renda básica de cada um a um membro adulto da família, presumivelmente a mãe.

Para Parijs (2018), o principal argumento contra a individualização e a favor de um único pagamento ao chefe de família é a simplicidade. Essa vantagem se mantém particularmente quando se permite que a renda básica assuma a forma de um crédito fiscal – isto é, de uma redução no passivo fiscal da unidade doméstica proporcional ao nível de renda básica e ao número de membros da família com este direito.

Neste sentido, pode-se imaginar que qualquer pessoa comprometida com a liberdade para todos, o pagamento direto e individual a todos os membros da renda básica à qual eles têm direito pode fazer grande diferença a ponto de afetar a distribuição do poder familiar. No caso de uma mulher de baixa renda ou sem nenhum ganho, o controle sobre as despesas da família tenderá a ser maior e as opções de saída tenderão a ser menos proibitivas se ela receber uma renda regular como direito individual para si mesma e seus filhos do que se sua existência e a dos filhos exigissem uma renda líquida superior por parte de seu parceiro. (PARIJS; VANDERBORGHT, 2018, p. 41)

Na renda básica condicional em programas como Bolsa Família e Auxílio Brasil, o valor ao qual um indivíduo tem direito depende da composição da família. Em geral, os adultos têm direito a benefícios significativamente mais altos quando vivem sozinhos do que quando vem em uma unidade doméstica com um ou mais adultos. O argumento por trás dessa característica prevalecente é óbvio: ao falar sobre pobreza, é necessário prestar atenção às economias de escala no consumo. (PARIJS; VANDERBORGHT, 2018, p. 42) O custo *per capita* para satisfazer às necessidades básicas é superior para aqueles que não dividem os custos de moradia com outras pessoas nem, portanto, os custos com aquecimento, móveis e equipamentos de cozinha e lavanderia. Por conseguinte as pessoas solteiras precisam de mais para serem tiradas da pobreza, e nesse caso faz sentido diferenciar o direito de acordo com a composição familiar.

O argumento final para consolidar a opção pela renda básica individual está contida em duas vertentes, sendo a primeira que é difícil confirmar a coabitação de uma família. Houve um tempo em que era fácil averiguar isso, porque coabitação era praticamente sinônimo de casamento. Confirmar se duas pessoas são casadas é simples, e antigamente isso significava que não havia necessidade de verificar se elas formavam um única unidade doméstica. Hoje, os casamentos não duram tanto e com frequência são dissolvidos de fato muito antes de o serem

formalmente. Segundo que o efeito da diferenciação de acordo com a composição da família dissuade as pessoas de viverem juntas. (PARIJS; VANDERBORGHT, 2018, p. 42)

Quanto mais genérica a tendência à informalidade e volatilidade na formação, decomposição e recomposição das unidades domésticas, mais as autoridades competentes ficam emperradas no dilema da arbitrariedade e parcialidade, de um lado, e intromissão e altos custos de supervisão, de outro, e por isso mais consistente o argumento a favor de uma transferência de renda básica individual. (PARIJS; VANDERBORGHT, 2018, p. 43)

Por fim, a renda básica incondicional diferencia-se dos esquemas de renda mínima com condições de liberação pelo fato de ser melhor aproveitada em todo seu alcance social, se paga individualmente.

CONCLUSÃO

Passados quase vinte anos da primeira lei que instituiu um programa de Renda Básica no Brasil, e a recente conquista da sua constitucionalização por meio da EC 114/2021, a literatura sobre o tema ainda nos permite concluir que muitos aspectos precisam ser melhor estudados e enfrentados, principalmente pelos ciclos de políticas públicas que cada novo governo federal passa a implementar a cada quatro anos.

Os problemas sociais e a desigualdade ainda estão presentes e marcantes como um traço da sociedade brasileira que insiste em não se encerrar. Com isso, a constitucionalização e elevação da renda básica como Direito Fundamental, passa a visualizar um horizonte essencial para transformar ameaças em oportunidades, renúncia em resolução, angústia em esperança.

A assistência social passou a ser vista com amplo consenso pela busca incessante por uma proteção social vinculado à garantia do mínimo existencial, a partir da esteira do princípio da dignidade humana, tendo como característica principal a universalização da assistência. Assim, são universais os direitos fundamentais porque são inerentes à condição humana, mesmo que estejam representados por entidades coletivas como núcleos familiares, grupos organizados, povos, nações, Estados.

A construção de um novo direito constitucional a partir da Carta de 1988 teve como destaque a localização dos direitos fundamentais, positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e tendo destaque os princípios fundamentais, o que evidenciou a relevância e importância destes valores como superiores na ordem constitucional e jurídica.

Estabelecida a legislação concernente à renda básica no Brasil, os desafios passaram a ser na identificação dos indivíduos e grupos de vulneráveis que deveriam ser assistidos. A própria desigualdade e miséria é por si só uma barreira para identificação dos beneficiários, dado o pouco contato dos indivíduos com órgãos estatais e o constante e persistente analfabetismo nas regiões mais pobres.

A vulnerabilidade como critério da EC 114/2021, está associada no imaginário da população como aqueles conjuntos da população brasileira situados na linha da pobreza e atingidos pelo mal da fome, porém, nem todos os vulneráveis são indigentes, já que muitos grupos que se encontram acima da linha da pobreza também são vulneráveis.

Por fim, as constantes novidades legislativas quanto a distribuição de uma renda básica vacilam em não resolver a questão da individualização da renda, sendo termo como “cidadania”, “familiar”, “condicionada”, sempre empregados como forma de limitar o alcance da proteção social e com forte preconceitos sobre quem precisa do benefício e quem não deveria ser assistido. A proposta deste artigo se coaduna à corrente de autores como Van Parijs, que defendem a individualização da renda básica como uma renda paga a uma comunidade política a todos os seus membros de forma individual, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho. Fazendo deste instituto uma verdadeira rede de proteção mínima aos indivíduos, livre de julgamentos e preconceitos com sua condição de existência.

REFERÊNCIAS

PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda Básica: Uma proposta radical para uma sociedade livre e uma economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018.

RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. **O Bem Estar Social e o Direito de Patentes na Seguridade Social**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11^a ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

GARABINI, Vania Mara Basílio. **Direito Fundamental à Renda Básica Universal: A segurança da renda no sistema de proteção constitucional** – Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.: MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2006.

OLIVEIRA, F. **A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos**. In: Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, 1 Brasília: CNAS, out. 1995 (cadernos ABONG)

VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica: Renda mínima garantida para o século XXI? Estudos avançado**, 14 (40), Dez, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/4vrMYMq4WCSZZ5xb3nJfGMj/?lang=pt&format=html>>. Acesso em: mar. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Algumas considerações sobre o direito fundamental à “Renda básica familiar”. **Revista Consultor Jurídico**, 11 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-11/direitos-fundamentais-consideracoes-direito-fundamental-renda-basica-familiar>>. Acesso em: mar. 2023.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. 2ª edição. Editora Malheiros. São Paulo-SP. 2010.