Agenda pública para Renda Básica Universal no Brasil em meio à pandemia da Covid-19

Public agenda for universal basic income in Brazil amid the COVID-19 pandemic

Agenda pública para la Renta Básica Universal en Brasil en el contexto de la pandemia de Covid-19

Luciano Henrique Fialho BOTELHO
luciano.botelho@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Thiago de Melo Teixeira da COSTA
thiagocosta@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Davi Augusto Santana de LELIS
davi.lelis@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Camila Botelho GUSMÃO
camila.gusmao@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Diante de dificuldades no mercado de trabalho e da emergência da pandemia da covid-19, objetivou-se examinar a formação da agenda pública para implementação da Renda Básica Universal (RBU) no Brasil no período entre 2020 e 2022. Na revisão de literatura, abordou-se sobre cidadania, Estado de bem-estar social e a pandemia de covid-19, políticas públicas e agenda pública e políticas de renda e RBU. Em termos metodológicos, este é um estudo qualitativo de abordagem descritiva que se utiliza de entrevistas semiestruturadas em profundidade e levantamentos documentais, sendo a operacionalização realizada a partir da técnica análise de conteúdo. Os resultados apontaram que não existiram forças nos fluxos políticos e de soluções para a entrada da RBU na agenda pública, sendo essa dominada pelo interesse neoliberal. Todavia, verificou-se que houve elevação da confiança sobre as transferências condicionadas de renda.

Palavras-Chave: Renda Básica Universal; Auxílio Brasil; Covid-19; Agenda Pública; Mercado de Trabalho.

DOI: https://doi.org/10.34024/csr.2025.61.3.17296

In view of difficulties in the labor market and the outbreak of the COVID-19 pandemic, the aim of this study was to examine the formation of the public agenda for the implementation of Universal Basic Income (UBI) in Brazil in the period between 2020 and 2022. The literature review addressed citizenship, the welfare state, and the COVID-19 pandemic, as well as public policies and the public agenda and income policies and UBI. In methodological terms, this is a qualitative study with a descriptive approach that uses in-depth semi-structured interviews and documentary surveys, with the operationalization carried out using the content analysis technique. The results indicated that there were no forces in the political flows and solutions for the inclusion of UBI in the public agenda, which was dominated at that time by neoliberal interests. However, it was found that there was an increase in confidence in conditional income transfers.

Keywords: Universal Basic Income; Auxílio Brasil; COVID-19; Public Agenda; Labor Market.

Ante las dificultades del mercado laboral y el surgimiento de la pandemia de COVID-19, este estudio examinó la formación de la agenda pública para la implementación de la Renta Básica Universal (RBU) en Brasil entre 2020 y 2022. La revisión bibliográfica abordó la ciudadanía, el estado de bienestar y la pandemia de COVID-19, las políticas públicas y la agenda pública, así como las políticas de ingresos y la RBU. Metodológicamente, se trata de un estudio cualitativo descriptivo que utiliza entrevistas semiestructuradas en profundidad e investigación documental, operacionalizándose mediante análisis de contenido. Los resultados indicaron la ausencia de fuerzas impulsoras en los flujos políticos y las soluciones para la inclusión de la RBU en la agenda pública, la cual estuvo dominada por intereses neoliberales. Sin embargo, se observó un aumento en la confianza en las transferencias monetarias condicionadas.

Palabras clave: Renta Básica Universal; Ayuda a Brasil; COVID-19; Agenda Pública; Mercado Laboral.

1. Introdução

A pandemia de covid-19 (SARS-CoV-2) levou a economia mundial à maior recessão econômica desde a Segunda Guerra Mundial, gerando desemprego em massa, além de crescimento da pobreza e concentração de renda (Banco Mundial, 2020; Cepal, 2020). Além disso, dificuldades já eram percebidas nas primeiras décadas no século XXI, principalmente sobre cargos tradicionais de trabalho, com a evolução da economia digital e globalização, afetando a estabilidade e a proteção social dos trabalhadores (Atkinson, 2015; Piketty, 2014, 2020; Castel, 2017; Banerjee; Duflo, 2020).

No Brasil, anteriormente à pandemia da covid-19, já existia deterioração nos indicadores sociais, sendo que de 2014 a 2019 ocorreu o período de maior elevação das desigualdades

de renda desse país, ao passo que a renda dos 50% mais pobres decresceu aproximadamente 17% e a do 1% mais ricos expandiu 10% (Neri, 2019). O Produto Interno Bruto (PIB), por sua vez, ocupou, em 2020, a 12° colocação mundial, em oposição a 7° classificação que possuía em 2016 (G1 Economia, 2021).

Por outro lado, foi possível observar como no Brasil investimentos sociais podem resultar em benefícios econômicos, cidadania e proteção social (Carvalho, 2020; De Bolle, 2020), sendo essa aplicação vinculada ao Estado de bem-estar social (Draibe, 2007; Hemerijck, 2017). No momento em que a administração pública federal executou o primeiro auxílio de renda emergencial (Lei 13.982/20), em ataque às consequências da pandemia da covid-19, promoveu-se, temporariamente, importantes arrecadações e reduções de desigualdades de renda (Gonzalez; Barreira, 2020).

A atuação exposta, condicionada à pandemia e temporária, contudo, não foi suficiente, tendo em vista o agravamento social que já vinha em evidência no Brasil. Nesse sentido, denota-se que o segundo semestre de 2021 fechou com uma taxa de desemprego de 12,6% e de desalentados, aqueles que desistiram de procurar emprego, de 4,76%, o que representa 5,1 milhões de cidadãos (IBGE, 2022).

A insegurança alimentar expandiu 63% de 2013 até 2022 e 44% apenas de 2020 a 2022, existindo no Brasil 33 milhões de pessoas com dificuldades para se alimentar em 2022, sendo a falta de renda um dos principais fatores relacionados (Penssan, 2022). A partir de 2023, com a mudança de governo e do paradigma de investimentos públicos, tal situação começou a passar por melhorias expressivas, corroboradas por avanços em políticas públicas de renda.

Os contextos apresentados, além da necessidade de auxílio à sociedade através de políticas de transferências de renda, caso do auxílio emergencial durante a pandemia, evidenciaram o diálogo sobre os objetivos das políticas públicas de renda, as quais se enquadram no conceito de segurança financeira ao cidadão, defendido pelo Estado de bem-estar social (Hemerijck, 2017; Carvalho, 2020).

Além da política de renda emergencial, existem outras políticas de renda, como a Renda Básica Universal (RBU) ou Renda Básica Incondicional, importante para geração de cidadania e no combate à exclusão social, executada a partir de transferência de valores para todos os cidadãos; as transferências condicionadas de renda, exemplo do Bolsa Família (Lei 10.836/2004); auxílios-desemprego e políticas de previdência e pensão, essa última de caráter contributivo, com participação do cidadão no financiamento (Pase; Melo, 2017; Martinelli, 2020; Noel, 2020; Van Parijs; Vanderborght, 2018).

Pelo Mandado de Injunção (MI) 7.300 de 2021, haja vista as consequências sociais da covid-19, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a implementação da RBU em 2022, diante da omissão dos governos em regulamentar a Renda Básica de Cidadania (RBC), aprovada pelo Congresso Nacional em 2004 (Lei

10.835) (STF, 2021). Segundo Suplicy (2004), a RBC deveria ter sido adotada como uma etapa subsequente ao Bolsa Família.

É evidente que a função transitória do Bolsa Família não se concretizou até então, pois não houve a migração da renda condicionada à incondicionada (RBU) no Brasil. No entanto, acreditou-se que o auxílio de renda emergencial (Lei 13.982/20) poderia ter se tornado um estímulo à RBU no Brasil, na visão da sociedade, grupos civis e interessados, e de atores políticos.

Cita-se, ainda, que no período da pandemia foi sancionado o Programa Auxílio Brasil (Leis 14.284/2021 e 14.342/2022), em substituição ao Bolsa Família e em resposta ao (MI) 7.300 de 2021, ocorrendo nova mudança nas políticas de renda. Após as eleições presidenciais de 2022, o novo governo retornou com o Bolsa Família em 2023.

Questiona-se, diante de todo o exposto, se os contextos diagnosticados entre 2020 e 2022, que incluem a erupção da covid-19, teriam tido potencial para incorporar na agenda pública (interesse de ação do Estado) a RBU, como determinou o STF, ocorrendo uma situação de ruptura com o cenário anterior. Ou se a 'janela de oportunidade' teve força para apontar incrementos para os programas de transferências condicionadas de renda no Brasil. Objetivou-se neste artigo, portanto, examinar a formação da agenda pública para implementação da RBU no Brasil, diante do estímulo pela renda emergencial em meio à pandemia da covid-19 e da aprovação do programa Auxílio Brasil (Leis 14.284/2021 e 14.342/2022), considerando o período entre 2020 e 2022.

2. Referencial teórico

2.1 Cidadania, Estado de Bem-Estar Social e a Pandemia da covid-19

A cidadania compreende a possibilidade de liberdade individual, inclusão e participação social e direitos sociais. Para Marshall (1967), aos cidadãos pertencem as igualdades de oportunidade e o sentimento de inclusão à comunidade, sendo os direitos civis, políticos e sociais de propriedade do cidadão. Priorizando os direitos sociais, o Estado de bem-estar social consiste em um sistema para a geração de assistência à sociedade pelo Estado, visando o fornecimento de garantias básicas de vida digna para todos em qualquer idade (Titmuss, 1963; Esping-Andersen, 1990).

As primeiras medidas formais, em termos de bem-estar, datam das propostas do plano *Beveridge* na Inglaterra em 1942, que se defrontando com amplos problemas sociais decorrentes de graves crises econômicas e humanitárias, principalmente resultantes das guerras mundiais e medidas liberais sem efeitos no desenvolvimento, criou programas priorizando as demandas sociais (Esping-Andersen, 1990; Hobsbawm, 1995).

Tem-se notado em pesquisas recentes a expansão de uma nova corrente de estudiosos que se propõem

a estabelecer um "novo Estado de bem-estar social". Procura-se a reorganização das políticas sociais, tendo em vista mudanças desde a criação do Estado de bem-estar social, principalmente no mercado de trabalho (fortalecimento da entrada de mulheres e idosos, expansão do setor de serviços e mudanças tecnológicas) e no crescimento neoliberal a datar dos anos 70 (Hemerijck, 2017; Piketty, 2014; Carvalho, 2020).

Para fins deste estudo, neoliberalismo representa medidas de redução da ação do Estado em políticas públicas e preocupações austeras, com reformas em investimentos e orçamentos públicos (Rossi; Dweck; Arante, 2018). Suas bases, ademais, são o livre mercado, o domínio do capital sobre o trabalho, a inserção do privado no orçamento público e a expansão dos ideais de mérito individual e propriedade privada (Paterson, 2015; Abdala; Pauello-Socarrás, 2019).

No que se refere à atuação do Estado de bem-estar social, Carvalho (2020) expõe as funções que o Estado deve fortalecer, principalmente diante das complexidades apresentadas pela pandemia da covid-19. Argumenta-se sobre os papéis fundamentais: estabilizador da economia, investidor em infraestrutura física e social, protetor dos mais vulneráveis, provedor de serviços à população e empreendedor. Sobre o Estado estabilizador e seu objetivo distributivo, Dweck, Silveira e Rossi (2018, p. 37-38) relatam: "Cabe ao Estado, adotar uma política que minimize os efeitos concentradores do sistema produtivo e de geração e concentração de riqueza. A forma de fazer isso é por meio de arrecadação e gasto público".

Com relação à pandemia da covid-19 e suas implicações socioeconômicas, diversos países, em 2020, criaram políticas de renda emergencial. Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) sugeriu que todos os países desenvolvessem programas de transferência de renda emergencial para todas as famílias em situação de pobreza (Barrientos, 2020). Na visão de Barrientos (2020), as rendas emergenciais objetivam mitigar dificuldades financeiras, corroborando Gonzalez e Barreira (2020), que enfatizam a meta de combate aos impactos financeiros nas populações de baixa renda, como trabalhadores informais e desempregados.

Além da ação prática de promoção de políticas de renda emergencial, conforme demonstra a literatura, parece ter sido criada uma sinergia no fortalecimento do entendimento sobre a importância da atuação do Estado no investimento e proteção social. De Bolle (2020) e Carvalho (2020) denotam que o contexto da pandemia pode proporcionar uma virada com relação às políticas econômicas. Segundo De Bolle (2020, p. 17), o panorama da covid-19 "oferece à economia a oportunidade de voltar às suas origens e reaproximar-se das pessoas, que, afinal, são o seu objeto de estudo e devem ser suas destinatárias". Portanto, retornando à economia da ética (Sen, 1999). Para Carvalho (2020, p. 121), "a pandemia pode abrir caminhos para a expansão de políticas sociais e tributação progressiva, com base em propostas keynesianas", sendo fonte de janelas de oportunidade.

2.2 Políticas Públicas e Agenda Pública

O investimento social e a atuação econômica, com fins nos objetivos da administração pública de geração de cidadania, desenvolvimento socioeconômico e igualdade social, perpassam pela implementação de políticas públicas, as quais são definidas por Souza (2006) como o governo em ação. As políticas públicas podem ser observadas como um ciclo deliberativo formado a partir de estágios dinâmicos (Figura 1) (Souza, 2006; Rua, 2009).

O interesse deste estudo se encontra sobre o primeiro estágio, a formação de agenda pública. Nessa etapa, o problema público é percebido pelo governo e por grupos da sociedade, tornando-se interesse da ação do Estado, diante de mobilização política, situação de crise ou oportunidade (Souza, 2006; Rua, 2009). Em estudo seminal que debatia sobre agenda pública e democracia, Cobb e Elder (1971) classificaram a formação de agenda a partir de controvérsias políticas que serão percebidas em determinado momento, transformando-se em preocupação legítima de atenção do Estado, embora apenas uma pequena parcela dessas inquietudes se tornará alvo de ação do governo (Capella, 2020).

É importante entender que a formação da agenda indica prioridades, urgências e conveniências presentes em momentos específicos (Kingdon, 2003; Jones; Baumgatner, 2005), ainda que existam diferentes atores políticos e sociais envolvidos, o que torna, no argumento de Parente (2018), a formação da agenda flexível a fatores estruturais e conjunturais presentes em articulações entre diferentes atores e instituições sociais.

Encontram-se na literatura sobre políticas públicas diferentes modelos de formação de agenda. O Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF), desenvolvido

Figura 1. Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Elaboração própria, com base em Souza (2006).

por Kingdon (2003), permite a compreensão da evolução e dinâmica das ações dos atores em termos de fluxos de problemas, de políticas ou soluções e de políticos na formação da agenda, como se verifica na Figura 2.

O MMF de Kingdon (2003) tem sido utilizado com frequência para a verificação da ação do Estado pelas políticas públicas e a observância da "janela política" para a formação da agenda pública no Brasil (Capella, 2020). Segundo esse modelo, é necessário que exista harmonia no mesmo momento entre os três fluxos para se criar a janela de oportunidade, a qual será aproveitada a partir da presença de empreendedores de políticas (indivíduos ou grupos organizados) aplicando grandes esforços (Ribeiro, 2020; Andrade, Brasil; Capella, 2021). Pelo MMF é possível interpretar porquê determinados temas interessam, ganham relevância e integram as agendas públicas e outros não (Oliveira et al., 2021).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) também é um modelo relevante para análise da formação de agenda pública, a qual trabalha tanto com os processos políticos de debate de problemas quanto na definição da agenda pública (Carvalho, 2018). Nessa teoria, há o entendimento de que as mudanças em agenda pública são pontuais e incrementais, baseadas em aprendizados políticos, os quais abrangem observações de erros passados, desejos de decisores em períodos de incerteza e conflitos e interações institucionais (Jones; Baumgartner, 2005; Silvestre; Araújo, 2015).

Figura 2. Modelo de Kingdon (2003) para Formação da Agenda

Fonte: Zapelini (2014, p. 800).

Existem, entretanto, argumentos presentes na TEP a respeito de que choques externos podem quebrar monopólios em incrementos de longo prazo e causar reorientações em larga escala, incorporando novos processos incrementais. Como exemplo, processos eleitorais podem ser importantes para a observância de rupturas (Jones; Baumgartner, 2005; Silvestre; Araújo, 2015; Carvalho, 2018).

2.3 Política Pública de Renda Básica Universal

Foi realizada a análise da formação de agenda política a despeito da política de Renda Básica Universal (RBU), a qual o contexto pandêmico reforçou a sua necessidade, sendo que essa política possui grande potencial para atacar as grandes inseguranças econômicas e exclusões sociais.

É importante enfatizar, a princípio, que o termo RBU, utilizado por Van Parijs e Vanderborght (2018), é aplicado neste estudo, porém são encontradas na literatura outras nomenclaturas com significados semelhantes. No Brasil a Renda Básica de Cidadania (RBC) é um exemplo, assim como o conceito de Rendimento Básico Incondicional, mais comum na Europa.

Carvalho (2020 p. 63) retrata a RBU, dentro do Estado de bem-estar social, como uma política na qual "todos os cidadãos recebem automaticamente um valor mensal alto o suficiente para colocá-los acima da linha de pobreza, sem a exigência de critérios de elegibilidade", uma transferência de renda incondicional. Portanto, a RBU "é entendida como um direito básico, tal como o direito à saúde ou à educação". No argumento de De Bolle (2020 p. 85), "em tempos de escuridão, doença e tragédia, a renda básica nos apresenta a oportunidade de alcançarmos maior justiça social e liberdade".

Os princípios da RBU foram idealizados pelo político inglês e um dos fundadores dos Estados Unidos na América, Thomas Paine, no século XVI. Para Thomas Paine, a pobreza não deve existir, assim como era antes da civilização e da propriedade privada. Entende-se que a disponibilidade de recursos em dinheiro é favorável à geração de cidadania, ao passo que proporciona maior liberdade aos indivíduos e, assim, traduz eficiência às famílias no ensejo de atacar os seus principais incômodos (Suplicy, 2004). As liberdades e as oportunidades são relevantes para que o cidadão consiga conquistar novas capacidades, com ganhos de atributos pessoais que garantam bem-estar (Sen, 2011). Diante do exposto, Piketty (2020) considera que os sistemas de renda básica passarão a ser cada vez mais universais e automáticos, embora seja importante compreender que a RBU não é sinônimo de justiça social.

No Brasil, a Lei 10.835 de 2004, defendida pelo ex-senador da República Eduardo Suplicy, prevê a instituição da RBU, a qual, todavia, ainda não foi regulamentada (Lelis; Clark; Corrêa, 2020). Suplicy (2004) argumenta que o programa brasileiro de renda condicionada ao acesso à saúde e educação das crianças (Bolsa Família - atual Auxílio Brasil – Lei 10.836 de 2004), foi criado como uma primeira etapa visando a migração futura para a

RBU. Destaca-se que o Bolsa Família, segundo Roque e Ferreira (2015), foi o programa de renda condicionada de maior cobertura em âmbito mundial, auxiliando indiretamente 55 milhões de brasileiros.

Com relação à viabilidade financeira das políticas de renda básica, existem debates acadêmicos intensos. No caso brasileiro, por exemplo, De Bolle (2020 p. 85) argumenta que é possível criar transferências de renda no valor de R$ 600,00 para todos os 77 milhões de cidadãos do Cadastro Único, o que representaria uma despesa de 7% do Produto Interno Bruno (PIB), a qual deve ser financiada por uma reforma tributária progressiva. A mencionada autora, todavia, a longo prazo, é favorável à RBU, sendo essa "o caminho que temos que trilhar [...]".

De Bolle (2020) acrescenta que é necessário que se criem sistemas tributários progressivos para gerar recursos promovedores da RBU. A tributação progressiva procura tributar de forma superior os maiores detentores de capital (riqueza e patrimônio) e, assim, proporcionar redistribuição e justiça social (Murphy; Nagel, 2002; Koyuncu; Turnovsky, 2016). Noel (2019) relata que existe uma relação positiva e favorável entre robustos sistemas tributários de redistribuição de renda e sistemas de transferência de renda mais generosos.

Banerjee e Duflo (2020, p. 362) entendem que a RBU é praticável em países desenvolvidos. Contudo, para países em desenvolvimento é relevante a criação da Renda Super-Básica Universal (RSBU), a qual consiste em transferências universais de valores mais baixos. Martinelli (2020), por outro lado, sugere que a carga fiscal necessária para programas de RBU é economicamente insustentável e politicamente inviável.

O apoio popular às políticas de renda mínima foi investigado por Baute e Meuleman (2020) no contexto da União Europeia, verificando que os cidadãos ligados às preocupações com a proteção social e com condições socioeconômicas inferiores são mais favoráveis a essas políticas, assim como países que possuem sistemas de bem-estar social mais fortes. Rincón, Vlandas e Hiilamo (2022), estudando experimentos com a RBU na Finlândia, indicam que essa política perde força popular justamente pelo seu caráter incondicional, ao passo que muitos cidadãos consideram injusto a transferência de renda sem contrapartidas ou condições, o que também é exposto por Van Parijs e Vanderborght (2018). Outro ponto que dificulta a conquista de apoio, segundo Rincón, Vlandas e Hiilamo (2022), é a possibilidade de reduzir outras políticas para conseguir financiar a RBU.

É importante entender, por fim, que a RBU é considerada mais do que uma política de margem da sociedade que atua para mitigar a pobreza. A RBU procura, com sua incondicionalidade, atacar as relações de poder, gerando liberdade, ao passo que permite que os cidadãos se desvinculem das armadilhas do emprego (trabalhos precários) e do desemprego, de relações de dependência financeira e da falta de segurança econômica para capacitação pessoal e profissional (Van Parijs; Vanderborght, 2018).

3. Metodologia

Este é um estudo qualitativo de abordagem descritiva. Quanto à temporalidade, conta com corte temporal entre 2020 e 2022, avaliando o contexto da pandemia de covid-19, com efeito sobre a RBU. São utilizados dados primários e secundários apropriados a partir de entrevistas semiestruturadas em profundidade com atores sociais e políticos dos poderes executivos, legislativos e judiciários no Brasil, envolvidos nos processos políticos e técnicos no contexto da pandemia da covid-19, e de levantamentos documentais, respectivamente.

No Quadro 1 são detalhados os dados documentais e as entrevistas realizadas. É importante citar que as entrevistas foram agendadas após contatos diversos realizados via telefones e e-mails institucionais. Ainda a respeito da escolha dos entrevistados, focou-se em abarcar as opiniões e argumentos de diferentes atores, desde a sociedade civil até servidores públicos diretamente

Quadro 1. Detalhamento da Coleta de Dados

DADOS	DESCRIÇÃO	PROCEDIMENTO DE COLETA
Levantamento Documental	Leis 14.284/2021 e 14.342/2022.	*Site* da Câmara dos Deputados do Brasil.
Entrevistas Semiestruturadas	E1 – Assessor parlamentar de ator vinculado à RBC e presidente de associação civil em defesa da RBU.	Entrevista Semiestruturada via *Google Meet.*
	E2 – Servidor público do Ministério da Cidadania.	Entrevista por escrito com liberdade de argumentação.
	E3 – Assistente social, secretário de governo e participante de associação civil em defesa da RBU.	Entrevista Semiestruturada via *Google Meet.*
	E4 – Defensor público vinculado a processos sobre RBC.	Entrevista Semiestruturada via *Google Meet.*
	E5 – Servidor público do Ministério da Economia/Tesouro Nacional	Entrevista Semiestruturada via *Google Meet.*
	E6 – Consultor legislativo federal na área social	Entrevista Semiestruturada via *Google Meet.*

Fonte: Dados da Pesquisa

ligados à execução das políticas públicas de assistência social, passando por articuladores políticos e membros no poder judiciário que trabalham sobre o tema da renda básica universal.

A operacionalização dos resultados foi executada a partir da técnica de análise de conteúdo (em 3 etapas: pré-análise, descrição analítica e interpretação referencial), a qual, segundo Bardin (2009), possibilita a construção de análises sistemáticas e objetivas do conteúdo de entrevistas, documentos, mensagens e textos.

Com a finalidade de avaliação das entrevistas realizadas, foram criadas as categorias definidas no Quadro 2, as quais se relacionam com o objetivo deste estudo.

É importante entender que as categorias seguem o modelo fechado, exposto por Laville e Dionne (1999), sendo definidas a *priori* pelo pesquisador. Portanto, as categorias são baseadas no MMF para formação de agenda de políticas públicas (Kingdon, 2003), pretendendo avaliar fluxos de problemas, políticas ou soluções e políticos e empreendedores de política.

Quadro 2. Categorias de Análise

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	AUTORES
Fluxo de Problemas	Deterioração social, crise econômica, desemprego e mudanças no mercado de trabalho e pandemia do COVD-19.	Banco Mundial (2020), CEPAL (2020), Atkinson (2015), Piketty (2020), Banerjee e Duflo (2020), Neri (2019), IBGE (2022) e PENSSAN (2022).
Fluxo de Políticas ou Soluções	Aceitação política e social, viabilidade financeira e técnica e outras soluções.	Carvalho (2020), Gonzalez e Barreira (2020), Seemann et al., (2021), Leisring (2021), Lelis, Clark e Corrêa (2020), Amaral (2021) e Brasil, Capella e Ferreira (2021).
Fluxo Político	Forças políticas e sociais organizadas, 'humor nacional' e mudanças de governo.	Piketty (2020), Martinelli (2020), Seemann et al., (2021), Leisring (2021) e Noel (2019).
Empreendedores de Política e Janela de Oportunidade	Grupos organizados e especializados capazes de alavancar a aceitação da solução. A janela de oportunidade representa a união dos fluxos de política.	Baute; Meuleman (2020), Brasil, Capella e Ferreira (2021) e Rincón, Vlandas e Hiilamo (2022).

Fonte: Adaptada de Zapelini (2014).

4. Resultados e discussões

4.1 Auxílio Brasil: Renda Condicionada ou RBU?

Na introdução da Lei 14.284/2021 (Auxílio Brasil), parágrafo único, há uma descrição do seu propósito, expondo o interesse de se constituir uma etapa do processo gradual para implementação da 'universalização da renda básica de cidadania'. Portanto, os formuladores do Auxílio Brasil indicam que, com a sanção da referida lei, estão caminhando para o cumprimento do MI 7.300/2021, ou seja, existe uma evolução com novas condicionalidades, mas não há a implementação da RBC, determinada pelo referido remédio constitucional.

Embora existam pontos incrementais de renda condicional no Auxílio Brasil, salienta-se que diversos elementos presentes no Auxílio Brasil são distintos das características da RBU expostas por Van Parijs e Vanderborght (2018) e da própria RBC indicada por Suplicy (2004), como se discute na sequência. A renda básica deve ser individual, universal, sem obrigações, em dinheiro e para toda a comunidade (Van Parijs; Vanderborght, 2018). Sobre renda condicionada, Van Parijs e Vanderborght (2018, p. 38) relatam: "ataca pobreza, porém atua na margem da sociedade, enquanto a incondicional é abrangente e afeta as relações de poder justamente no seu cerne, além de aliviar miséria e pobreza, é um mecanismo universal de liberdade".

A meta de ampliação das condicionalidades para inclusão de novos grupos sociais no Auxílio Brasil é evidente em novas formas de transferência de renda criadas; relata-se: 'auxílio esporte escolar', 'iniciação científica júnior', 'auxílio criança cidadã' e 'inclusão produtiva rural e urbana'. Por outro lado, existem elementos conflitantes com os interesses da RBC ou da RBU. Em que pese o interesse por múltiplas fontes de financiamento (diretriz do Auxílio Brasil), a qual foi proposta por Suplicy (2004) para a RBC, a partir de recursos públicos do Fundo Brasil de Cidadania (Suplicy, 2005), o Auxílio Brasil elenca a participação direta de financiamento privado e organizações civis para sua concretização, sem levantar qualquer forma de execução.

A inclusão da iniciativa privada, de forma direta, evidencia a aproximação do governo ao neoliberalismo e a inserção do mercado privado nas decisões da política, com características próximas aos ideais neoliberais apresentados por Paterson (2015) e Abdala e Puello-Socarrás (2019). Tal situação se difere das observações literárias a respeito das propostas de políticas de transferência de renda, sendo o financiamento privado uma novidade. O financiamento da RBU, na visão de Van Parijs e Vanderborght (2018), deve se basear em contribuições públicas de assistência e seguridade social.

Feita a colocação anterior, aponta-se que existem propostas de estudiosos liberais para políticas de transferências de renda, todavia as características dessas proposições são distintas das visualizadas na RBU ou na RBC. Por exemplo, o economista Milton Friedman propôs, em 1962, a

ideia do Imposto de Renda Negativo. Nesse programa, em que o Estado deveria disponibilizar *voucher* de consumo para os cidadãos com rendas inferiores, a intenção era a menor interferência possível no mercado (Ferreira, 2019; Carvalho, 2020).

Outro aspecto que se aproxima à visão de neoliberal é a diretriz proposta no Auxílio Brasil para o 'incentivo ao esforço individual'. Não se critica o esforço individual, contudo o que se busca com a RBU é a emancipação geral da sociedade e não a premiação ao destaque entre os cidadãos (Suplicy, 2004; Lelis; Clark; Corrêa, 2020; Van Parijs; Vanderborght, 2018).

Em termos dos valores das transferências em dinheiro, pela Lei 14.342/2022, denota-se esforço na procura pela expansão dos benefícios, todavia não é observado um plano estruturado de financiamento que preveja tal ação. Assim, pode se considerar, com base na TEP, a busca por efeito eleitoral em ano de eleição presidencial e parlamentar no Brasil (Silvestre; Araújo, 2015; Carvalho, 2018).

Há outras características controversas que podem ser notadas pela análise da Lei 14.284/2021; cita-se a urgência de articulação entre os entes federativos (Diretriz do Auxílio Brasil), existindo elevadas obrigações para os entes subnacionais; o grande leque de situações e complexidades que demandam ampla estrutura administrativa para implementação e a necessidade de condição de pobreza para participar do programa, foco na margem da sociedade.

Não se verifica, por fim, nenhuma indicação de política de proteção social a respeito da mudança no mercado de trabalho integral e do emprego fora do padrão que vem se acentuando na contemporaneidade, conforme debate Atkinson (2015), assim como na degradação da sociedade salarial, indicada por Castel (2017). Novamente, nesse âmbito, cabe dar atenção ao debate de Van Parijs e Vanderborght (2018) que afirmam que a RBU, alinhada a novas políticas de incentivo, promoveria segurança para que os cidadãos explorem novas ideias.

4.2 Modelo de Múltiplos Fluxos para a RBU no Brasil

4.2.1. Fluxos de Problemas

Fluxos de problemas são, para este estudo, dificuldades sociais que podem proporcionar visões favoráveis à RBU. Nessa seara, E1 argumenta: "No cenário de pobreza, desigualdade e [...] desemprego, que [...] parece não estar se recuperando, [...] a RBU cresce em apelo e pode ter uma aceitação mais ampla na sociedade, como foi o próprio auxílio emergencial".

No mesmo sentido, E4 aponta que políticas de RBU podem gerar "um círculo virtuoso, promovendo a redução das desigualdades sociais e viabilizar a liberdade real dos cidadãos". Além disso, é possível valorizar "o trabalhador, permitindo que os mesmos não fiquem reféns dos empregadores". Tal afirmação vai ao encontro da exposição de Van Parijs e Vanderborght (2018) de que a RBU

liberta os trabalhadores da armadilha do desemprego e do emprego precário, assim como do trabalho autorregulado identificado por Castel (2017). Para E2, possibilita-se "dar maior liberdade individual, permitindo que as pessoas possam fazer suas próprias escolhas de trajetórias de vida, eliminando a marginalização social".

E3, por outro lado, acredita que, embora existam maiores forças para as transferências de renda diante dos graves indicadores sociais, principalmente de pobreza e miséria, há "dúvidas sobre se esta política seria uma política de RBC", pois a prioridade acaba sendo "atender extremamente pobres e não um conjunto da sociedade". Portanto, a renda condicionada se manteria, o que a literatura internacional também tem argumentado (Seemann *et al.,* 2021; Leisering, 2021; Béland *et al.*, 2021) e o debate sobre o Auxílio Brasil deste artigo demonstrou.

Na mesma linha, E4 ressalta que "os problemas socioeconômicos não têm sido suficientes para sensibilizar a maioria da classe política". O entrevistado acredita que "[...] para quem financia as campanhas, é bom ter desemprego e pobreza para garantir a mão de obra barata". Portanto, a pandemia sensibilizou a classe política, "[...] mas a universalidade tem sido algo difícil de se conseguir de fato". Corroborando, E5 indica que "o pessoal tem uma certa restrição em políticas universais". Assim, a pandemia da covid-19 "não ajudou uma renda universal, ajudou a focalizar mais quem tem renda baixa". E2 também tem visão semelhante: "não vejo no governo uma discussão mais aprofundada para a implementação de uma RBU", ao passo que "[...] a pandemia trouxe uma nova discussão no sentido de ampliar a disponibilidade de uma renda mínima para uma faixa mais ampla da população".

As afirmações de E4, E5 e E2 evidenciam o domínio de uma visão mais próxima ao entendimento neoliberal sobre as políticas de renda, com menor interferência pelo Estado e longe da universalidade (Carvalho, 2020). Além disso, a lógica do desemprego, pobreza e desigualdade não são problemas centrais, pois favorecem a continuidade do poder do capital sobre o trabalho (Paterson, 2015; Abdala; Pauello-Socarrás, 2019).

4.2.2. Fluxos de Soluções

Em termos de fluxos de soluções, procura-se observar a aceitação política e social e possível viabilidade financeira e técnica da RBU para os problemas observados.

Ao ser indagado sobre a migração do Bolsa Família para a RBC como uma solução, E1 se posicionou da seguinte forma: "Há lógica interna que permite afirmar que havia ali um início de transição dos programas para uma RBU. [...] Agora, [...] dependia de uma janela de oportunidades [...] sobre a ideia de que ela pode se tornar uma solução para essa situação". E6 tem visão contrária sobre a migração para a RBC: "não acredito que precise realmente dessa universalidade toda, [...] para quem tem capacidade de trabalhar, para quem está no mercado de trabalho, [...] não precisa dar renda para todo brasileiro como está em lei".

Sobre a situação de merecimento e justiça, E5 argumenta: "no Brasil uma pessoa de baixa renda que é contra cotas, contra benefícios assistenciais, então é meio contraintuitivo. Essa construção do pensamento político [...] é mais complexa que a distribuição de renda". Os estudos de Rincón, Vlandas e Hiilamo (2022), no mesmo sentido, observam que o apoio popular sobre a RBU dos cidadãos mais interessados, muitas vezes, é menor.

A questão do trabalho levantada por E6 e do pensamento político de E5, são pontos conturbados nas discussões sobre a RBU. Diferentemente de E6, Van Parijs e Vanderborght (2018) vêm no trabalho um sentido amplo além da renda, o qual permite entender que a transferência de renda não compromete a oferta de trabalho, sendo que este representa necessidades motivacionais, de costumes, de relações sociais e de ganhos de conhecimento e habilidades. A partir de ampla revisão sistemática, Paz-Báñez *et al.* (2020), nesse contexto, indicam que a disponibilização de RBU não reduz a oferta de trabalhadores, pelo contrário, a existência da referida política potencializa a disponibilidade de trabalhadores em idade ativa.

Sobre o processo de implementação e universalidade da RBC, E1 entende que deve acontecer um processo gradual de transição até a efetividade, existindo "racionalização das políticas até que se torne universal, mas isso deve acontecer por etapas, [...] para não gerar grandes choques". E3 acredita que é necessário avançar na implementação da RBC, pois é urgente "enxergar o quanto este mundo do trabalho vem se transformando e enquanto não se tomar medidas que garantam um grande colchão de proteção social através da renda, não vamos garantir nenhum mínimo necessário para a população".

E3 entende que o âmbito da pandemia foi interessante "para desmistificar conceitos que são bastantes importantes para RBU, como é a universalidade". O ponto de desmistificação está presente na quebra do conceito de justificabilidade ética dialogado por Van Parijs e Vanderborght (2018, p. 256), no sentido de que a transferência incondicional de renda não é vista como justa por parte da sociedade, "a proposta vai contra uma ideia de justiça amplamente aceita: é injusto que as pessoas fisicamente aptas vivam do trabalho alheio. A maior parte dos trabalhadores considera a proposta [...] exploração dos industriosos pelos ociosos".

Além da crise proporcionada pela pandemia, E2 apontou que a discussão sobre o Auxílio Emergencial demonstrou que se deve observar mais do que "proteger a renda dos pobres ou extremamente pobres, também daqueles vulneráveis em relação ao emprego". Destarte, "com o avanço tecnológico, [...] várias profissões não vão mais existir e será necessária uma renda básica para essas pessoas vulneráveis". Assim, a RBU é solução também neste sentido (Atkinson, 2015; Van Parijs; Vanderborght, 2018). E3 indica que "a precarização do mundo do trabalho, a flexibilização dos direitos trabalhistas e a existência de 34 milhões de brasileiros trabalhando como informais" torna necessário "

[...] entender que a gente precisa abrir espaço de carga horária, de estudo, de produção científica e de tantas outras coisas que o Brasil precisa, e, para isso, precisa instituir RBU".

A despeito da solução de viabilidade financeira da RBU, E1 defende que seria necessária revisão dos sistemas fiscais e em políticas sociais ineficientes. Assim, conclui que "[...] o custo líquido de uma renda básica não é tão alto quanto uma conta simples de multiplicação do valor que desejamos que seja pago vezes o número de pessoas que desejamos que receba". Em prosseguimento, E1 especifica que "o custo líquido vai ser dado depois que elementos [...] de racionalização ocorrerem". [...] É muito fácil fazer uma conta de padaria de que é muito caro pagar um benefício igual para toda população do Brasil, seja ele de que valor for, muito mais difícil é desenhar um processo de transição para alcançar o que nós desejamos".

Do ponto de vista econômico, utilizando o exemplo do Bolsa Família, E1 apresenta que "para cada um real investido pelo Estado no Bolsa Família, [...] o país cresce um real e setenta e oito centavos". Portanto, "o ganho é maior do que o gasto do Estado, então é preciso também considerar o efeito multiplicador que esse tipo de programa tem na economia". Corroborando, E4 cita: "Espera-se um aumento gradativo da arrecadação tributária por conta do aumento do consumo, o que serviria para auxiliar no financiamento das próximas etapas de implementação". Tais falas são de acordo com o estudo de Neri, Vaz e Souza (2013) avaliando os efeitos econômicos do Bolsa Família.

Sobre a criação de novos tributos e estabelecimento de uma tributação progressiva, E5 argumenta: "Não é fácil fazer o aumento de receita, porque o Congresso tem uma certa restrição a criar imposto, é mais fácil não isentar [...]. A repercussão geral não é muito boa, porque o perfil do Congresso tem muito empresário, um perfil um pouco diferente da população".

E2 focou na questão orçamentária e do fornecimento de outros serviços públicos ao debater sobre a não viabilidade financeira da RBU no Brasil: "considerando o orçamento atual, teria que haver um remanejamento de recursos de outras áreas, prejudicando a oferta de outros serviços essenciais [...]". Mesmo assim, "não teríamos uma RBU suficiente para garantir uma vida sem privações para toda a população".

Amaral (2021) realizou estudo de simulação sobre a implementação de uma RBU no Brasil. Os resultados indicaram que a referida implementação é desejável pois reduziria pobreza e desigualdade de renda, além de cobrir falhas nos sistemas de proteção social existentes e contribuir com os trabalhadores. Sobre a viabilidade financeira, o referido autor argumenta que seria possível com expansão da tributação sobre rendas elevadas, todavia sendo fundamental mudanças graduais, planejadas e monitoradas.

Pelas falas dos entrevistados, assim como pelo debate sobre o Auxílio Brasil apresentado neste artigo, notam-se dificuldades financeiras, ideológicas, estruturais e de capacidades tendo em visto o complexo sistema federativo brasileiro e a urgência de ações coordenadas entre os entes públicos, o que também é empecilho no fluxo de soluções.

4.2.3. Fluxo Político

O fluxo político representa a existência de ações políticas e sociais organizadas que suportem a implementação da política pública. Dessa forma, procura-se visualizar o 'humor nacional' necessário para a mudança demandada. Nesse âmbito, E1 relata que "as pessoas compreenderam durante a pandemia que o Auxílio Emergencial era um direito que elas tinham e não um favor do Estado". Portanto, existiu na sociedade "um ganho de qualidade na percepção sobre políticas de transferência de renda existentes no Brasil".

Tratando da classe política, de forma oposta, E4 avalia: "não consigo ver o atual governo[1] propondo a implantação da RBU, creio que a almejada implementação poderá ocorrer através de decisões judiciais ou um novo governo". E3 aborda a questão do 'humor nacional' também de forma pessimista, afirmando que a aprovação do Auxílio Emergencial foi muito em função do "grande apelo social em relação ao distanciamento e isolamento social e questões mundiais", ao passo que o Congresso Nacional "até pode entender a necessidade de ampliar a política de renda", todavia não tem interesse em "rever a questão de como o Estado usa o seu orçamento".

E2, de forma relacionada, aponta que "não há força política nem 'humor nacional' para implementação de uma RBU no Brasil. A pandemia lançou um pouco de luz sobre essa discussão, mas não foi suficiente para ampliar o debate", para o entrevistado a discussão "durante a pandemia foi casual e [...] não resultado de ampla conscientização".

A respeito da questão tributária, E1 acredita em mudanças graduais: "não vamos reformar o sistema tributário como um todo em um único ato, isso vai ser um longo caminho". E4 acrescenta que "uma reforma tributária sempre é difícil fazer. Acredito mais em alterações pontuais em algumas leis para aumentar a cobrança sobre os mais ricos". E2 apresenta que no Brasil os debates sobre a estrutura tributária "já ocorrem há várias décadas [...] e estão pautados mais em temas como eficiência, federalismo e competitividade".

A respeito do 'humor nacional', portanto, os resultados deste estudo parecem ir ao encontro do que acenaram Seemann et al. (2021), Leisering (2021) e Béland et al. (2021), acreditando que o contexto pandêmico apenas apontou força política emergencial e temporária para a RBU, pelo menos a curto e médio prazo. O fluxo político é verificado, portanto, como barreira para a abertura da janela de oportunidade para a RBU no Brasil em meio à pandemia da covid-19. Parece não existir a conveniência do 'mundo político', apontada por Jones e Baumgatner (2005) pelo MMF para a RBU.

[1] Refere-se ao Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022)

4.2.4. Empreendedores e Janela de Oportunidade

Considera-se nesta subseção a análise da existência de grupos organizados e especializados capazes de alavancar a aceitação da solução RBU. Sobre empreendedores políticos E1 relata: "Existe uma coalizão em prol da renda básica organizada dentro da Rede Brasileira de Renda Básica [...]". "Ainda tem o 'plus', que é o papel do Suplicy, [...] o maior empreendedor de política pública no longo prazo que se pode ter notícia".

E3 cita apoio de Defensorias Públicas e do STF, em referência ao MI 7.300. Ademais, aponta-se para o movimento 'Renda Básica que Queremos', que reuniu 240 organizações sociais de diferentes vertentes. Tudo isso, segundo E3, ocorreu porque "a pandemia, sem nenhuma dúvida, trouxe o bode para sala". Colaborando, E1 aponta: "é inédito na história do mundo que a RBU tenha sido matéria de julgamento de uma corte suprema de qualquer país que seja".

A respeito da janela de oportunidade, E1 indica que o pós-pandemia traz mais força para a corrente pró-RBU, mesmo entendendo que "a renda básica não pode ser constituída da noite para o dia, que a mudança do ponto de vista [...] está acontecendo gradativamente". Outro ponto considerado importante para E1 é a próxima eleição[2]: "é preciso aguardar o resultado das eleições deste ano para ter certeza que o resultado do abalo macropolítico foi capaz de alterar o equilíbrio pontuado". E3 observa a eleição presidencial e parlamentar do Brasil de 2022 como ponto de atenção, uma vez que "certamente quem está concorrendo à presidência vai ter que se posicionar sobre o futuro do Auxílio Brasil [...], além de imposições internacionais que também vão contribuir para esse processo no Brasil".

E2 relata, por outro lado, que "no Brasil ainda não é o momento para adoção de uma RBU". Em complemento: "não vejo ainda uma discussão mais estrutural que ligue, por exemplo, desemprego tecnológico e necessidade de uma renda universal". As considerações de E5 também são céticas, "olhando nossa estrutura tributária e distribuição de renda, acho que o espaço é bem pequeno". E4 é direto ao afirmar que "não tenho visto sinergia entre os problemas a motivar a implantação". As afirmações são possivelmente baseadas nas visões de austeridade e entendimento das bases neoliberais do Congresso Nacional atual já destacadas pelos entrevistados. O estudo de Andrade, Brasil e Capella (2021), com base em falas dos membros dos poderes executivos e legislativos, indicam que as agendas de políticas macroeconômicas neoliberais são majoritárias e dificultam o avanço das agendas de políticas sociais.

Considerando as colocações anteriores, assim como os entraves dos fluxos de soluções e político descritos,

[2] Refere-se à Eleição Presidencial de 2022.

entende-se que o contexto pandêmico não foi capaz de 'abrir' a janela de oportunidade para a RBU, não existindo a sinergia entre os fluxos na análise pelo MMF. As ações em renda foram incrementais, frutos de aprendizados políticos, períodos de incerteza, ou até mesmo de ações eleitorais, todas indicações da TEP (Jones; Baumgartner, 2005; Silvestre; Araújo, 2015).

5. Considerações finais

Este estudo examinou a formação da agenda pública para implementação da RBU no Brasil em 2020 e 2022, tendo em vista o estímulo pela Renda Emergencial em meio à pandemia da covid-19. Foi discutido, também, o programa Auxílio Brasil como uma alteração em políticas de renda ocorrida em meio ao contexto pandêmico. Foram avaliados os fluxos de problemas, soluções e políticos, assim como a janela de oportunidade e os empreendedores sociais, pelo MMF.

O fluxo de problemas foi claro e entendido por todos os entrevistados, porém ações casuais de renda tiveram mais força na classe política, a qual não expôs, no contexto da pandemia, maior preocupação a longo prazo. Isso se deveu, como foi verificado, pela agenda neoliberal majoritária no âmbito político nacional, a qual não foi abalada pelas consequências da pandemia. No fluxo de soluções, ao se debater a viabilidade financeira, notou-se que existem soluções de financiamento, desde que sejam criados mecanismos de racionalização e construção por etapas em longo prazo. Portanto, dentro do contexto de análise temporal deste estudo, a questão do financiamento foi entrave, assim como deficiências técnicas e de capacidades, exemplificadas por incertezas operacionais presentes no Auxílio Brasil.

No âmbito do fluxo político, acreditou-se que não existiam forças suficientes para a implementação da RBU. As forças para as políticas de renda estão focadas apenas em ações incrementais e temporárias, não sendo suficientes as consequências socioeconômicas da pandemia da covid-19 para mudar esse cenário ainda ligado a ideais não universais em renda.

Observou-se, todavia, que houve ganho sobre a percepção da sociedade a respeito das transferências de renda no Brasil no período analisado. Fato esse que foi preponderante para o retorno do Bolsa Família e a criação de novos programas de renda condicionada, como o Pé de Meia, logo após a mudança no governo federal pós-eleições de 2022.

Conclui-se, que a pandemia não trouxe mudança imediata de visão para a RBU no Brasil. Contudo, foi elevada a confiança da sociedade sobre as transferências de renda e a despeito da percepção de justiça em referência ao direito social. Os aspectos que mais incomodam a sociedade e a classe política, na visão dos entrevistados, para a implementação da RBU, que são sustentabilidade financeira e justificabilidade ética, cresceram em debate e estão recebendo maior atenção e apoio.

Este estudo contribui empiricamente ao verificar que o contexto pandêmico pode ter favorecido a incremento nas

políticas de transferência de renda e maior aceitação da sociedade, porém a inclusão da RBU na agenda pública ainda está distante. Teoricamente, apontou-se para predomínio ideológico macroeconômico neoliberal sobre a agenda pública no Brasil, dificultando a sinergia entre os fluxos para as políticas sociais universais. Ademais, a respeito dos modelos de formação de agenda, foram verificadas ações incrementais (TEP) e não de ruptura (MMF) sobre a agenda pública para políticas de renda no Brasil.

A dificuldade em realizar entrevistas com os atores do legislativo brasileiro pode ser considerada uma limitação deste estudo. Ademais, as entrevistas foram realizadas em período próximo às eleições do executivo e legislativo no Brasil, isso pode ter se tornado uma limitação no sentido que os entrevistados podem tomar partido de lados políticos, influenciando em suas respostas. Espera-se que os resultados apresentados possam encorajar novos estudos na área.

Referências

Abdala, P. R. Z.; Puello-Socarrás, J. F. (2019). Reflexiones sobre la administración pública y el neoliberalismo en nuestramérica, siglo XXI. *REAd. Revista Eletrônica de Administração,* 25(2), p. 22-39. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-2311.247.94991

Amaral, V. L. do. (2021). *Renda básica*: fundamentos, experiências internacionais e perspectivas para o Brasil. Orientadora Adriana Moreira Amado. Dissertação (Mestrado - Economia do Setor Público), Universidade de Brasília.

Andrade, M. P.; Brasil, F. G.; Capella, A. C. N. (2021). Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). *Agenda Política*, 9, p. 280-306. DOI: https://doi.org/10.31990/agenda.2021.1.10

Atkinson, A. B. (2015). *Desigualdade*: o que pode ser feito? São Paulo: Leya.

Banco Mundial. (2020). Covid-19 para mergulhar a economia global na pior recessão desde a segunda guerra mundial. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>. Acesso em 21 Jan 2021.

Banerjee, A. V.; Duflo, E. (2020). *Boa economia para tempos difíceis*. Rio de Janeiro: Zahar.

Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA.

Barrientos, A. (2020). COVID-19 and Social Protection in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), p. 52-55. DOI: https://doi.org/10.1111/blar.13186

Baute, S.; Meuleman, B. (2020). Public attitudes towards a European minimum income benefit: How (perceived) welfare state performance and expectations shape popular support. *Journal of European Social Policy*, 30(4). DOI: https://doi.org/10.1177/0958928720904320

Béland, D. *et al.* (2021). Social policy in the face of a global pandemic: policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy and Administration*, 55(2), p. 249–260. DOI: https://doi.org/10.1111/spol.12718

Brasil, F. G.; Capella, A. C. N.; Ferreira, L. C. (2021). Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública,* 55(3), p. 644-661. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220200619

Capella, A. C. N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(6), p. 1498-1512. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200689.

Carvalho, D. I. de. (2018). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Rev. Serv. Público*. 69(1), p. 85-110. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1639

Carvalho, L. (2020). *Curto-circuito*: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia.

Castel, R. As transformações da questão social In. Castel, R.; Wanderley, L. E. W.; Paugam, S.; Belfiore-Wanderley, M. *Desigualdade e a questão social.* São Paulo: EDUC, 2017.

Cobb, R. W.; Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics,* 33(4), p. 892-915. DOI: https://doi.org/10.2307/2128415

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). 2020. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>. Acesso em 21 Jan 2021.

De Bolle, M. B. (2020). *A pilha de areia*: ruptura. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Draibe, S. M. (2007). Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In. Hochman, G. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 27–64.

Dweck, E.; Silveira, F.; Rossi, P. (2018). Austeridade e Desigualdade social no Brasil. In: Rossi, P.; Dweck, E.; Oliveira, A. L. M. (orgs). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.* São Paulo: Editora Autonomia Literária.

Esping-Andersen, G. (1990). As três economias políticas do Welfare State. In. Esping-Andersen, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Ferreira, L. T. (2019). *Renda Básica*: implementação e controvérsia. 225 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo – SP.

Gonzalez, L.; Barreira, B. (2020). *Efeitos do auxílio emergencial sobre a renda:* excessivas são a pobreza e a desigualdade, não o auxílio. São Paulo: FGV-EAESP.

G1 Economia. (2021). Brasil sai de lista das 10 maiores economias do mundo e cai para a 12ª posição, aponta ranking. Disponível em: < https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/brasil-sai-de-lista-das-10-maiores-economias-do-mundo-e-cai-para-a-12a-posicao-aponta-ranking.ghtml>. Acesso em 14 abril 2021.

Hemerijck, A. (2017). A Revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia. In. Rodrigues, P.H. de A.; Santos, I. S. (orgs.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências.* São Paulo: Editora Hucitec, p. 25-60.

Hobsbawm, E. (1995). Rumo ao abismo econômico. In. Hobsbawm, E. *A era dos extremos:* o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). *Desemprego.* Disponível em:< https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 03 fev. 2022.

Jones, B.; Baumgartner, F. R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 15(3), p. 325-351. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mui018

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Koyuncu, M.; Turnovsky, S. J. (2016). The dynamics of growth and income inequality under progressive taxation. *Journal of the Experimental Analysis of Behavior*, 57(3), p. 243–248.

Laville, C.; Dionne, J. (1999). A *construção do saber*. Belo Horizonte: UFMG.

Leisering, L. (2021). Social protection responses by states and international organisations to the COVID-19 crisis in the global South: Stopgap or new departure? *Global Social Policy,* 21(3), p. 396–420. DOI: https://doi.org/10.1177/14680181211029089

Lelis, D. A. S. de.; Clark, G.; Corrêa, L. A. (2020). O planejamento estatal e renda básica cidadã: em busca de um novo modelo. In. Bercovici, G.; Sicsú, J.; Aguiar, R. (orgs.) *Utopias para reconstruir o Brasil.* São Paulo: Quartier Latin.

Marshall, T. H. (1967). *Cidadania,* classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Martinelli, L. (2020). A Basic income trilemma: affordability, adequacy, and the advantages of radically simplified welfare. *Journal of Social Policy*, 49 (3), p. 461-482 DOI: https://doi.org/10.1017/S0047279419000424

Murphy, L.; Nagel, T. (2002). *The myth of ownership:* taxes and justice. Oxford University Press, Inc.

Neri, M. C. (2019). *A escalada da desigualdade:* qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e pobreza? (Relatório de pesquisa). Rio de Janeiro: FGV social.

Neri, M. C., Vaz, F. M., e Souza. (2013). Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In. Campello, T.; Neri, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família:* uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 193-206.

Noel, A. (2019). The politics of minimum income protection in OECD countries. *Journal of Social Policy,* 48(2), p. 227 – 247. DOI: https://doi.org/10.1017/S0047279418000351

Oliveira, R. A. S.; Tavares, B.; Costa, T. M. T.; Silveira, S. F. R. (2021). A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, Ed. Esp., p. 705-722.DOI: https://doi.org/10.1590/1679-395120200163

Parente, C. da M. D. (2018). Políticas de educação integral em tempo integral à luz da análise do ciclo da política pública. *Educação & Realidade*, 43(2), p. 415-434. DOI: https://doi.org/10.1590/2175-623661874

Pase, H. L.; Melo, C. C. (2017). Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. *Revista de Administração Pública – RAP.* 51(2), p. 312-329. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7612150770

Paterson, B. (2015). Questioning the common sense: was Scottish independence really an alternative to UK neoliberalisation, *Capital & Class*, 39(3), p. 493-514. DOI: https://doi.org/10.1177/0309816815607245

Paz-Báñez, M. de; Asensio-Coto, M. J.; Sánchez-López C.; Aceytuno M. T. (2020). Is there empirical evidence on how the implementation of a Universal Basic Income (UBI) affects labour supply? A systematic review. *Sustainability*, 12, 9459. DOI: https://doi.org/10.3390/su12229459

Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI.* Rio de Janeiro: Intrínseca.

Piketty, T. (2020). *Capital e ideologia.* Rio de Janeiro: Intrínseca.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN). (2022). *2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil:* Fome avança no Brasil em 2022 e atinge 33,1 milhões de pessoas. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em 06 jun. 22.

Ribeiro, C. T. (2020). Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. *Cad. EBAPE.BR*, 18(3), p. 486-497. DOI: https://doi.org/10.1590/1679-395120190038x

Rincón, L; Vlandas, T.; Hiilamo, H. (2022). What's not to like? Benefit design, funding structure and support for universal basic income. *Journal of European Social Policy,* 32(4). DOI: https://doi.org/10.1177/09589287211072638

Roque, D. M.; Ferreira, M. A. M. (2015). O que realmente importa em programas de transferência condicionada de renda? Abordagens em diferentes países. *Saúde Soc.*, 24(4), p.1193-1207. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-12902015138971

Rossi, P.; Dweck, E.; Arante, F. (2018). Economia política da austeridade. In: Rossi, P.; Dweck, E.; Oliveira, A. L. M. (orgs). E*conomia para poucos:* impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Editora Autonomia Literária.

Rua, M das G. (2009). *Políticas públicas*. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB.

Seemann, A. et al. (2021). Protecting livelihoods in the COVID-19 crisis: A comparative analysis of European labour market and social policies. *Global Social Policy,* 21(3), p. 550–568. DOI: https://doi.org/10.1177/14680181211019281.

Sen, A. (1999). *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras.

Sen, A. (2011). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.

Silvestre, H. C.; Araújo, J. F. F. E. de. 2015. Teoria do Equilíbrio Pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. *Revista de Administração Contemporânea*, 19(6), p. 696-711. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20151721.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias,* 8(16), p. 20-45. DOI: https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003.

Suplicy, E. M. (2004). *Renda Básica de Cidadania*: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez Editora.

Suplicy, E. M. (2005). O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *XXXIII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC),* Natal-RN.

Supremo Tribunal Federal (STF). 2021. *STF determina que governo implemente o programa de renda básica de cidadania a partir de 2022.* Disponível em: < https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>. Acesso em: 11 maio 2021.

Titmuss, R. (1963). E*ssays on "the welfare state*". London, UK: Allen & UnWin.

Van Parijs, V. P.; Vanderborght, Y. (2018). *Renda básica:* uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez.

Zapelini, M. B. (2014). Montagem de agenda no Comitê Itajaí: uma aplicação do modelo de Kingdon. *Revista de Administração Contemporânea*, 18(6), p. 795-812. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20141214.

Recebido em 08/05/2025*. Aprovado em 06/05/2025.

Licença CC BY-NC 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International - CC BY-NC 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio para fins não comerciais, desde que o trabalho original seja corretamente citado.