

O CAMINHO EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

Eduardo Matarazzo Suplicy¹

Leandro Teodoro Ferreira²

Paola Loureiro Carvalho³

O Brasil foi o primeiro país do mundo a aprovar uma lei para instituir uma Renda Básica de Cidadania. A Lei Federal N° 10.835 foi sancionada em 8 de Janeiro de 2004 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Este episódio, entretanto, culminou após uma longa evolução das propostas de garantia de renda no Brasil. Diz a Lei que “é instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no Brasil e estrangeiros residentes há cinco anos ou mais, não importando sua condição socioeconômica, receberem anualmente, um benefício monetário.” No parágrafo primeiro está dito que a RBC “será alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.”

O debate mais amplo foi apresentado pioneiramente ainda na década de 1970 pelo professor Antonio Maria da Silveira, que publicou na Revista Brasileira de Economia um artigo intitulado “Redistribuição de Renda” em que propõe a instituição de uma renda mínima por meio da emissão de moeda que garanta patamares mínimos de dignidade aos mais pobres.

Também emblemática é a proposta formulada por Edmar Bacha e Mangabeira Unger (1978) em um pequeno livro chamado “Participação Salário e Voto – um projeto de democracia para o Brasil”. Em toda a sua altivez, o texto parte de pressupostos como a democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que delimite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos (Bacha e Unger, 1978).

Os autores colocam de maneira muito clara que não deve escapar da observância dos responsáveis pelo processo de redemocratização do país a necessidade de romper com iniquidades sociais de proporções tão grandes quanto as observadas naquele período. Afirmam de maneira direta que “as distorções extre-

1 PhD em economia pela Michigan State University, professor titular aposentado pela Escolas de de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Ex-Senador da República (1991-2015), Vereador na cidade de São Paulo, presidente de honra da Basic Income Earth Network e presidente de honra da Rede Brasileira de Renda Básica.

2 Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC e presidente da Rede Brasileira de Renda Básica.

3 Assistente Social, Especialista em Gestão de Políticas Públicas, Mestranda na UFRGS e Diretora de Relações Institucionais e Internacional da Rede Brasileira de Renda Básica

O CAMINHO EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

mas na distribuição de renda do país tem que ser eliminadas ao se pôr em marcha o processo democrático” (ibidem).

De lá para cá o Brasil consolidou-se no mundo como um país que aplicou com sucesso políticas de transferência de renda que foram capazes de contribuir para a redução da pobreza. A literatura em torno deste tema foi capaz de descrever este processo em profundidade, o que se espera recuperar de forma breve neste trabalho. No campo da administração pública e das políticas públicas diversos estudos foram conduzidos para demonstrar a importância que estes arranjos possuem para efetivamente impactar a sociedade que os adotam por meio de seus governos (Ferreira, 2019). Pretende-se aqui analisar sob o ponto de vista de teorias clássicas de políticas públicas, como a dos múltiplos fluxos de John Kingdon (1995), como a proposta de uma Renda Básica de Cidadania pode valer-se de uma nova etapa de discussões em que as atenções estão voltadas para o tema, seja no cenário internacional, seja no cenário local, onde o próprio estado do Rio Grande do Sul tem avançado através de uma lógica aditiva às políticas de transferência de renda e da discussão legislativa de uma Renda Básica para todos os habitantes do estado.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Como senador de 1991 a 2015, um dos autores, Eduardo Suplicy apresentou um projeto de lei para introduzir um Programa de Garantia de Renda Mínima através de um imposto de renda negativo para todos os adultos, em abril de 1991. O projeto foi aprovado no Senado em dezembro de 1991 e obteve um relatório favorável na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados (Suplicy, 1992).

A partir do debate sobre o assunto, outras propostas foram apresentadas para introduzir um Programa de Garantia de Renda Mínima relacionado a Oportunidades Educacionais para famílias pobres, desde que seus filhos estivessem indo para a escola, ou Programa Bolsa Escola. Em 1997, sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada uma lei para que a União financiasse 50% dos gastos dos municípios que introduzissem programas nesse sentido.

Em 2001, uma nova lei foi sancionada para que a União pagasse 100% dos gastos de todos os municípios do Brasil que adotassem programas nesse sentido. Seis meses depois, foi aprovada uma nova lei para que as famílias pobres tivessem uma renda mínima garantida, desde que seus filhos tomassem as vacinas de acordo com o calendário do Ministério da Saúde, o Programa Bolsa Alimentação, um esquema de subsídio de alimentos. Então veio o programa de ajuda de gás.

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

No início de seu mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva introduziu o programa Fome Zero, um cartão magnético de cinquenta reais para famílias pobres que poderia ser gasto apenas com alimentação. Em outubro de 2003, o presidente Lula decidiu unificar e racionalizar esses quatro programas no que foi chamado de Programa Bolsa Família⁴.

O Programa Bolsa Família evoluiu de 3,5 milhões de famílias beneficiadas, em dezembro de 2003, para 14,2 milhões de famílias em julho de 2014, durante o governo de Dilma Rousseff. Isso contribuiu significativamente para diminuir a extrema pobreza e a desigualdade, como demonstram os diversos estudos voltados ao impacto do programa.

Este histórico fez com que a evolução das políticas de transferência de renda tenha sido tratada como um caso endógeno em que o processo de difusão de modalidades de programas de renda mínima foi capaz de aperfeiçoar desenhos institucionais, como apontam Leite; Peres; Bellix, 2012 em estudo de comparação de políticas similares na América Latina.

Ao tratar da incorporação de quase 13 milhões de famílias, 45 milhões de pessoas, ao programa, Josué Pereira da Silva levanta razões para considerar a argumentação de que a expansão do Bolsa Família do ponto de vista quantitativo poderia levar à sua evolução para a Renda Básica:

O crescente do número de beneficiários incorporados ao programa desde sua criação em 2003 certamente contribui para que haja otimismo quanto a sua possível universalização, justificando em parte a tese de que ele caminharia em direção à instituição da Renda Básica de Cidadania (SILVA, 2014).

Renata Bichir (2010), ao discutir as transformações do Programa Bolsa Família ao longo do tempo e as possibilidades abertas para seu futuro destaca que este encontra-se em um estágio em que pode ser considerado um dos maiores programas de transferência de renda do mundo. Sua contribuição é também relevante no âmbito da administração pública na medida em que aponta para desafios institucionais e de teorias de mudanças de políticas públicas.

(...) sinalizou, logo no início do governo Lula, a intenção de transformar os programas de transferência de renda associados a condicionais em programas de garantia de uma renda básica de cidadania, incondicionais. No entanto, toda discussão posterior focou-se nos programas de transferência de renda condicionada (BICHIR, 2010).

⁴ Essa evolução gradual sobre a evolução de propostas de garantia de renda desde 1991 está descrita em Suplicy (2013), Silva e Silva, Yazbek e Di Giovanni, 2012 e Sposati, 2010)

Como se vê, portanto, a proposta de uma renda básica universal tem orientado de forma frequente a formatação de políticas atuais voltadas para a superação da pobreza. Discute-se, portanto, a necessidade de compreender a forma como a compreensão da formulação da agenda, tal como propõe John Kingdon na teoria dos múltiplos fluxos, para compreender novas janelas de oportunidade para a transição das atuais políticas, como o Bolsa Família, para uma renda básica efetiva.

2. LÓGICA DA AGENDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E A RENDA BÁSICA

A formação de agenda em políticas públicas é assunto extensamente estudado. Para Kingdon (2007), trata-se da lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades (Idem)

Desta abordagem desenvolvem-se diversas possibilidades que avançam no sentido de compreender porque determinado assunto passa a, mesmo que momentaneamente, fazer parte das preocupações públicas que devem ser tratadas pela ação governamental. Aqui, o que se pretende não é revisar esta literatura, mas levantar um histórico recente que encontra guarida em diversos modelos de análise sobre agenda caso este sejam aplicados.

Toda política responde a uma lógica de agenda, mesmo que de forma passiva. Bons exemplos de como políticas pertencentes ao conjunto de ações governamentais que tem como objetivo a garantia de renda no Brasil, como o Bolsa Família e o RS Mais Igual, são os estudos voltados à compreensão de seu impacto na opinião pública e em cenários eleitorais (Licio; Rennó; de Castro, 2009; Zucco, 2015; Correa, 2015; Correa, 2015; Correa, 2016).

Para a renda básica, porém, elementos que demonstram o avanço de uma agenda circulam o debate com maior impacto que em momentos anteriores, valendo a pena ressaltá-los brevemente. Maria da Conceição Tavares escreve em 2017, já em contexto pré-eleitoral, que:

No Brasil, o debate sobre a renda básica prima pela sua circularidade. O Bolsa-Família foi uma proxy de uma construção que não avançou [...] Essa é uma ideia que precisa ser resgatada, uma bandeira à espera de uma mão (Tavares, 2017).

Nesta linha avançam Raphaella Bandeira e Maria Carolina Prado (2018) em artigo chamado “A mediatização do debate público de transferência de renda nas campanhas eleitorais para Presidência da República em 2018”, publicado pela Es-

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

cola Nacional de Administração Pública em livro sobre os 15 anos do PBF. As autoras afirmam que a RBC é uma das opções colocadas à mesa no debate sobre garantia de renda de forma mais estruturada, ainda que o executivo federal não tenha avançado em uma regulamentação específica da lei que a institui. Alegam que:

Um dos debates mais estruturais em relação aos programas de transferência de renda diz respeito aos critérios de elegibilidade: é mais efetivo um programa que focalize a transferência nos mais pobres ou que tenha um caráter universal? Os argumentos em prol do universalismo alegam que tais políticas têm maior impacto redistributivo, não criam estigmas, são mais fáceis de serem gerenciadas e fortalecem a coesão social (ibidem).

Esta opção chegou, mais uma vez, ao debate eleitoral no que diz respeito aos programas de governo apresentados por alguns dos candidatos à Presidência da República nas eleições de 2018. Dessa vez, contudo, não apenas o PT defendeu tal proposta. Cinco candidatos defenderam a expansão do Bolsa Família em sentido universalista: Jair Bolsonaro (PSL), Ciro Gomes (PDT), Marina Silva (Rede), Lula/Fernando Haddad (PT) e Guilherme Boulos (PSoL). Há diferenças entre cada um deles, porém.

Bolsonaro, eleito presidente, propôs-se a uma discussão sobre as origens das ideias de renda mínima, que propõe que seja universal. Em sua argumentação, trata-se de uma ideia liberal que deve ser credenciada a Milton Friedman e levada adiante por meio de um IRN⁵. Marina Silva usa o mesmo termo, “renda mínima universal”, para propor que esta seja uma opção estudada.

Ciro Gomes fez uma proposta preocupada com a agenda da previdência social, no contexto de sua reforma, para que um benefício universal para pessoas de idade acima de certa faixa fosse introduzido como um dos elementos de um sistema de proteção que integrasse uma renda mínima universal para idosos ou aposentados e a proteção social oferecida pela previdência. Guilherme Boulos teve em seu programa uma adesão expressa à Renda Básica de Cidadania como previsto pela lei 10.835/2004. Seu compromisso foi de transformar o Bolsa Família em uma RBC sem que isso represente uma perda de valores na averiguação final do valor do benefício destinado às famílias.

Esta transição também foi prevista pelo programa do PT, apresentado inicialmente pela candidatura de Lula e, posteriormente, impedido que foi de concorrer, pela candidatura de Fernando Haddad. Este último, além de ter sido membro

⁵ Nas informações disponíveis no Programa de Governo de Jair Bolsonaro entende-se que a proposta se aproxima, justamente, da primeira proposta de garantia de renda formalmente no Senado Federal por Eduardo Suplicy, conforme já referido acima.

O CAMINHO EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

da Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República que desenhou o Bolsa Família em seu formato inicial, quando prefeito, enviou projeto de lei à Câmara Municipal propondo uma renda básica para o município de São Paulo. Sua administração, muito mais do que essa ação relacionado ao Projeto de Lei, foi uma das mais importantes no que diz respeito à lógica aditiva que marca a perspectiva da renda básica diante do Bolsa Família, especialmente tendo em conta a divisão de responsabilidades no pacto federativo em que municípios são responsáveis pela inserção de famílias nos sistemas da assistência social. Em Janeiro de 2013, São Paulo contava com 227.938 famílias inscritas no programa (Suplicy, 2013b). Em Outubro de 2016, 492.465 famílias receberam benefícios do programa. Uma inclusão de 264.527 de famílias, um aumento de 116%. Há que se considerar, evidentemente, que este incremento foi potencializado pelas alterações introduzidas pelo “Brasil Carinhoso” em 2012.

A discussão pública no governo de transição a respeito de reformas consideradas prioritárias por Jair Bolsonaro e sua equipe reintroduzem a renda básica como um tema a ser abordado. O fato curioso, porém, é que da forma como se abordou o tema, a proposta se aproximava muito mais com o que foi defendido por Ciro Gomes, em que fundem-se uma perspectiva contributiva e não contributiva. Um piso chamado de renda básica seria destinado a quem ultrapassar certa idade a ser definida. A partir dele, iniciar-se-ia um sistema de capitalização que define o tamanho das aposentadorias. O valor deste benefício seria inferior a um salário mínimo⁶.

Antes disso, Machado, Bernard Appy⁷ e outros (2017) expuseram a proposta de uma Renda Básica do Idoso em artigo em que tratam de matéria relativa à reforma tributária. Consideram que uma medida fundamental de equidade é instituir uma renda básica direcionada aos idosos em uma reforma ampla do sistema tributário que reorganize a carga de forma mais progressiva. Toda essa discussão poderia ser considerada momentânea, circunstancial, e descabida na investigação acadêmica feita até aqui. Ocorre, porém, que há um conjunto de fluxos em movimento identificados neste caso que tem perfeita aderência a modelos de análise de políticas públicas.

Os estudos da teoria dos múltiplos fluxos já se encarregaram de conceituar de forma detalhada os fluxos propostos por Kingdon desde os anos 80. Os estudos tornaram relativamente simples para aqueles que se debruçam sobre a teoria identificar a diferença e a circunscrição de cada um dos fluxos, seja para aprofundar o campo de estudos a respeito das abordagens de análise de políticas públicas, seja para aplicar a teoria a casos específicos, a definição em torno dos

⁶ “FIPE propõe reforma da previdência com teto de R\$2,2 mil”, Valor Econômico, 18 de Dezembro de 2018 e “Renda Básica de R\$550,00 por mês é sugerida”, Diário, Comércio & Indústria, 19 de Dezembro de 2018.

⁷ Machado e Appy eram, ambos, membros da Câmara de Política Social que desenhou o PBF.

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

eixos de problemas, de soluções e alternativas de políticas públicas e do jogo político que conduz a atenção dos tomadores de decisão.

Ana Cláudia Capella (2006), por exemplo, deixa inequívoca a dinâmica de cada fluxo e a noção de independência entre eles na formulação inicial da teoria. Ao apresentar as críticas ao modelo, avança, inclusive, no sentido de teorias como a do *Punctuated Equilibrium*, proposto por Baumgartner e Jones (1993) que propõe uma maior importância às instituições na construção de políticas públicas e uma maior dependência dos fluxos entre si.

Para a compreensão do modelo, é fundante entender que a formação da agenda passa pelo reconhecimento de um problema socialmente construído que deve, ainda, somar-se a dinâmica política favorável à sua resolução e a especificação de alternativas viáveis que enderecem esses problemas. É por isso que Kingdon, de início, problematiza “Talvez o estabelecimento de agendas e a especificação das alternativas sejam conduzidos por processos bastante diferentes” (Kingdon, 2007)

Para Kingdon o reconhecimento de problemas e a construção de alternativas não se dá aos pares. Pelo contrário. Muitas soluções são formuladas a espera de uma possibilidade de ascender ao fluxo decisório da agenda governamental. Por vezes, essas soluções rapidamente se adaptam aos problemas que forem socialmente reconhecidos para que possam ter utilidade e implementação. Desta forma o autor resgata o *garbage can* como raiz

As alternativas podem até ficar a cargo de especialistas, comunidades específicas e até mesmo burocratas do Estado, ainda que todos esses tentem se organizar como grupos de interesses no intuito de fazer avançar as suas propostas de soluções no processo de formação de agenda. O papel de definição da agenda, no entanto, é reservado a atores do processo decisório que alcança, inclusive, a escolha das próprias alternativas disponíveis, como presidentes e parlamentares e seus auxiliares que ocupam postos estratégicos.

A recuperação das ideias em torno da Renda Básica, por outro lado, demonstra alinhamento sob diversas perspectivas políticas, o que se demonstra com muito vigor, por exemplo, na obra recente de Fernando Henrique Cardoso, em conjunto com Sérgio Fausto, chamado “Crise e Reinvenção da Política no Brasil”:

a ampliação da desigualdade não é compatível com uma sociedade democrática. É preciso usar as tecnologias para distribuir melhor a riqueza e prover o mínimo de renda que garanta dignidade àqueles que não conseguem se inserir temporariamente no mundo do trabalho. Havendo recursos, por que não assegurar uma renda mínima universal, para evitar que se crie um estigma sobre determinado grupo social? (CARDOSO E FAUSTO, 2018).

3. A AGENDA DA GARANTIA DE RENDA NO RIO GRANDE DO SUL

3.1 O RS mais igual como avanço da garantia de renda incremental

No período de 2011 a 2014, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul promoveu um alinhamento às políticas do Governo Federal e priorizou as ações voltadas à inclusão social e econômica acabaram por caracterizá-lo como um governo que trabalhou pela diminuição das desigualdades sociais e econômicas para alavancar o seu desenvolvimento.

De fato, um governo estadual, que orientou suas ações considerando as suas especificidades regionais e que valorizou as vocações regionais dos seus 497 municípios, subdivididos em nove Regiões Funcionais, atesta o seu comprometimento com a promoção social e econômica da sua gente. Tal compromisso se alinhou a sua marca, que prega o crescimento do Estado a passos largos desde que sejam respeitadas as vocações e as necessidades daqueles que ocupam a base da pirâmide social e que, portanto, são mais vulneráveis.

Este compromisso levou o Rio Grande do Sul a ser um dos primeiros estados a aderir ao Plano Brasil Sem Miséria, propondo a Política Estadual de Erradicação da Extrema Pobreza, através da Lei estadual de nº 13.716 de 15 de abril de 2011, que instituiu o programa RS Mais Igual, com o objetivo de tirar 306 mil gaúchos(as) da extrema pobreza, segundo levantamento do IBGE 2010.

Tal programa - considerado desde o seu lançamento como projeto prioritário de governo estadual - constituiu-se através da articulação dos mesmos eixos federais: a transferência de renda, o acesso aos serviços públicos e a qualificação profissional. A coordenação do programa ficou a cargo da Casa Civil, que se valeu da consolidação de uma ação intersetorial e do envolvimento direto das secretarias afins, com o diferencial de agregação da participação sociedade civil na constituição de um Comitê Gestor destas ações. Este, por sua vez, é composto por representantes das três esferas do governo, conselhos, entidades e representações dos movimentos sociais.

Quando do lançamento deste programa, em 2011, um dos primeiros desafios do governo estadual, em parceria com os municípios, foi a Busca Ativa das famílias em extrema pobreza. Segundo os números do IBGE 2010, o Estado tinha apenas 74% das famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único dos Programas Sociais. Em 2013, atingiu-se a marca de 98% de cobertura cadastral, graças ao firmamento e à consolidação de parcerias municipais e sociais que almejam atingir o cadastramento da totalidade das famílias em situação de extrema pobreza.

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

O cadastramento é realizado pelas prefeituras municipais, através da política de Assistência Social, e permite a identificação de potenciais beneficiários dos programas sociais. Ele é constituído por grupos de informações, cujas principais são: (a) identificação da família e das pessoas que a compõem; (b) características familiares; (c) identificação da residência e de suas características; (d) renda da família; (e) gastos da família; e (f) informações sobre propriedades e participação em programas sociais.

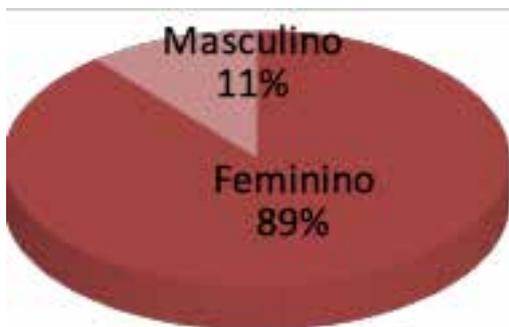
No Rio Grande do Sul, com uma população total de 10.693.929 habitantes, o número total de 1.066.606 famílias foram inscritas no Cadastro Único (em junho de 2013) dentre as quais: - 425.591 com renda per capita familiar de até R\$70,00; - 692.349 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00; - 921.921 com renda per capita até meio salário mínimo.

Podemos identificar que, dentre as pessoas cadastradas naquele ano, tínhamos uma paridade considerável entre homens e mulheres (variação de apenas 8%) e que uma importante fatia desta pobreza está situada nas grandes concentrações urbanas, chegando a 82%.

Destas famílias cadastradas, 41,2% recebiam o Programa Bolsa Família segundo os critérios de ingresso. Chegando a ser beneficiadas, no mês de julho de 2013, 452.545 famílias, representando uma cobertura de 98,2 % da estimativa de famílias pobres no Estado. As famílias receberam benefícios com valor médio de R\$ 141,30, e o valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 63.944.240 no mês.

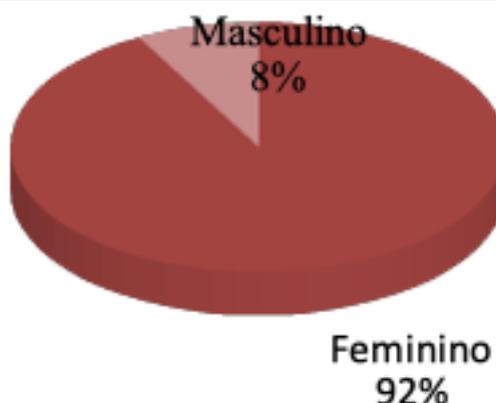
A feminização da extrema pobreza começa a se desenhar nas camadas mais baixas destas famílias cadastradas. Como podemos observar, do total de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, 89% são de mulheres chefes de família. Podemos afirmar, portanto, que é quando a renda diminui que as mulheres começam a ser identificadas.

Figura 1 – Responsável Familiar



Fonte: Banco de dados do Cadastro Único do Governo Federal / Ministério do Desenvolvimento Social: junho de 2013.

Figura 2 – RS Mais Igual / Renda



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul Casa Civil /

Com a leitura destes indicadores e a necessidade de avançar ainda mais na marca histórica proposta pelo Plano Brasil Sem Miséria de que nenhuma família do Bolsa Família teria renda inferior a R\$70,00 por pessoa na família, o Governo gaúcho foi o primeiro Estado a efetivar uma Repactuação de Complementação de Renda, em março de 2013⁸. Esta repactuação propôs a elevação do patamar de pobreza para R\$100,00 mensais por pessoa na família, aproximando-se ainda mais dos indicadores do Banco Mundial e dos ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A partir da Repactuação do Acordo de Cooperação entre o estado do Rio Grande do Sul e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o critério de elegibilidade proposto é a ocorrência de, pelo menos, um membro da família, com idade entre 0 e 6 anos, em famílias com renda per capita abaixo de R\$ 100,00, após o recebimento de todos os benefícios do Programa Bolsa Família e Benefício de Superação da Extrema Pobreza / Brasil Carinhoso. Dentro destes critérios, chegamos ao atendimento de 98 mil famílias.

Portanto, é possível afirmar que, na parceria entre o Governo Federal e Estadual, o investimento na transferência de renda às famílias extremamente pobreza passou de 5 milhões em 2012, para 50 milhões em 2013 e 100

⁸ Em 2012, através do Acordo de Cooperação nº 05/2011, firmado em 04 de julho de 2011, entre o MDS e o Governo do Estado, operado durante o exercício de 2012, a ação de transferência de renda era voltada a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que participassem plano estadual. Para essas famílias, o estado complementaria o valor fixo de R\$ 50,00, a depender de sua participação nas ações de capacitação, qualificação profissional e elevação da escolaridade, atendendo 19 mil famílias.

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

milhões em 2014. Nos permitindo observar que, das 100 mil famílias que foram contempladas com este benefício, 92% são as mulheres chefes de família.

A opção por complementar os recursos do Bolsa Família considerando cada indivíduo na família, além de não agregar nenhum critério adicional de premência, pode ser analisada como outro fator histórico e determinante para a superação da extrema pobreza. Com isso, reforçasse a compreensão da necessidade de priorizar a integralidade da família, com laços consanguíneos e/ou alianças e ou/ afinidades cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e estando respaldada em torno das relações de gênero e de geração (PNAS, 2005).

Quando a família supera a situação de extrema pobreza, a criança se alimenta melhor, tem melhores condições habitacionais, garante melhores oportunidades. A opção firme do Estado, naquele período, em priorizar as famílias com crianças de 0 a 6 anos estava atrelada ao fato de que estas famílias eram as que mais sentiam os efeitos cruéis da extrema pobreza. Nestes núcleos familiares se reproduzem os indicadores de mortalidade infantil, desnutrição e doenças relacionadas à pobreza.

Portanto, a ideia apresentada foi combinar uma linha ampliada de extrema pobreza com a valorização da primeira infância como critério de focalização de suas políticas de combate à pobreza extrema. A opção pela 1ª infância foi atrelada à prioridade no desenvolvimento infantil e na contribuição para que a pobreza intergeracional possa ser enfrentada.

Infelizmente o Brasil Sem Miséria e o RS Mais Igual não são mais realidade para milhares de famílias. A opção política dos Governos Federal de Temer e Estadual de Sartori, ampliadas agora com Eduardo Leite e Bolsonaro, impactaram os avanços institucionais que permitiram a sinergia entre o Programa Bolsa Família no país, afetando diretamente o Rio Grande do Sul, e o RS Mais Igual, que deixou de existir.

De certa forma, esta evolução de programas em diferentes níveis manteve em funcionamento um argumento quantitativo em relação à RBC: Enquanto o programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o RS Mais Igual evoluir, tanto quantitativamente, quanto conceitualmente, a RBC credencia-se como alternativa no horizonte.

Giuseppe Cocco e Antonio Negri (2006), em artigo publicado na

Folha de São Paulo chamado “Bosla Família é embrião de renda universal” argumentam em defesa da transição do programa para a RBC:

Massificando o programa Bolsa-Família, o governo Lula está fazendo exatamente isso: criando um embrião de salário universal e, pela primeira vez, praticando aquela distribuição de renda que funciona de lastro à retórica vazia de muita gente (Ibdem)

A tese de que tais programas devem transitar para a RBC é defendida por Eduardo Suplicy em diversas ocasiões (SUPLICY, 2007; 2008; 2010) e assenta-se sobre as análises que apontam o programa como “o maior esquema [de transferência condicionada] do mundo” (Hall, 2006). Outros autores em torno do debate sobre as política sociais chegaram, até mesmo, a sustentar que a construção de uma política nacional de transferência de renda deveria ter como agenda norteadora a própria implementação da RBC, que passava a se efetivar a partir da unificação e racionalização dos programas de renda mínima (Silva, Yazbek e di Giovanni, 2012).

Novos estudos tem apontado para o fato de que é preciso, também, integrar de forma vertical no federalismo os programas de diversos entes para que estes possam colaborar para maior efetividade de se garantir patamares de dignidade por meio do direito à renda (Ferreira, 2017). Hoje, apesar da experiência do RS Mais Igual, parte dos programas encontra-se em regime de concorrência por terem desajustados seus parâmetros de renda, de permanência, de condicionalidades e assim por diante (Ibdem), o que a Renda Básica tem a explícita vantagem de resolver na medida em que reduz aspectos da burocracia destes programas.

4. A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA NO DEBATE LEGISLATIVO DO RS

No dia 29 de Novembro de 2019 foi apresentado pelo Deputado Valdeci Oliveira (PT-RS) o primeiro projeto de lei que tem como objetivo a instituição de um programa de Renda Básica em nível estadual. É de fundamental importância compreender que tal episódio tem similaridade com o próprio processo de difusão de programas de garantia de renda mínima no início da década de 1990 descritos, por exemplo, por Aldaiza Sposati (2010) e Marta Farah (2008).

Foi através da iniciativa de programas como o Bolsa-Escola de Distrito Federal, iniciado pelo Governador Cristovam Buarque, que não apenas municípios, mas, também, estados adotaram iniciativas similares. Isso foi de grande relevância para as decisões em nível nacional que levaram à gradual expansão dos programas de renda mínima, fazendo com que o processo de difusão destas políticas tivesse efeito vertical no sentido da União.

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

A iniciativa que ora tramita na Assembleia Legislativa faz menção explícita em sua justificativa às experiências como o Bolsa Família e o próprio RS Mais Igual, que entende que seja um passo nessa direção. Além de abrigar-se em argumentos equivalentes para a discussão nacional, aponta-se para um esforço incremental que tem sido capaz de alcançar avanços na formatação de políticas públicas. Esta constitui, portanto, uma oportunidade para estudos que tem referências nas contribuições de Charles Lindblom (1959) a respeito da evolução de políticas em um ritmo incremental. Contribuições neste sentido tem sido avaliadas já algum tempo sob o ponto de vista da evolução institucional (Ferreira, 2019) econômica (Kerstenetzky, 2013 e até da opinião pública (Waltenberg, 2013).

Interessante que durante a Convenção Nacional do PSDB, em 7 de dezembro de 2019, em Brasília, em pronunciamento a respeito das novas diretrizes do partido, o Governador Eduardo Leite, do Rio Grande do Sul, além de defender o fortalecimento do empreendedorismo, pediu o fortalecimento das políticas sociais. Declarou apoio à proposta de uma renda mínima universal, ou seja, para todos os cidadãos:

“Temos a necessidade de criar um ambiente de estímulo ao empreendedorismo e à propriedade privada. Mas, ao mesmo tempo, temos que ter um estado presente na vida de uma sociedade marginalizada, sem acesso à educação. Tem que ter transferência de renda. Não adianta dizer que o mercado vai resolver. Não vai. O estado tem papel com a renda mínima universal, que aqui foi falada” (LEITE, 2019)

5. AS EXPERIÊNCIAS DE RENDA BÁSICA NO PLANETA TERRA

Desde a primeira vez que o autor Eduardo Suplicy participou de um Congresso da BIEN, Basic Income European (depois Earth) Network, o V realizado em Londres, alastraram-se enormemente o interesse, o debate e as experiências de Renda Básica pelo mundo. Mais ainda depois da aprovação da lei 10.835/2004 que instituirá gradualmente a Renda Básica de Cidadania no Brasil. Basta observar que no XIX Congresso Internacional da BIEN, em Hyderabad, na Índia, em agosto de 2019, havia 240 participantes de 45 países muito entusiasmados com a proposta.

A primeira experiência muito exitosa é a do Alasca em que, a partir dos 25% dos royalties provenientes da exploração do petróleo se formou o Fundo Permanente do Alasca, o qual evoluiu de um bilhão de dólares, no início dos anos 80, para mais de 65,3 bilhões de dólares em 2019. Cada pessoa residente no Alasca há um ano ou mais tem recebido a cada ano um dividendo anual que foi crescendo de aproximadamente US\$ 300,00 para até chegar a um valor de US\$ 3.269,00, em 2008, quando o preço do petróleo subiu muito, tendo em 2019 sido de US\$

O CAMINHO EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

1.606,00. O Alasca que era o mais desigual dos 50 Estados norte-americanos, em 1980, tornou-se, ao lado de Utah, os dois Estados mais igualitários dos EUA, sendo considerado suicídio político para qualquer liderança propor o fim do sistema.

Outra experiência bem sucedida é a de Macau que, a partir de 2008, passou a pagar a cada um de seus residentes permanentes, ali residentes há sete anos ou mais, um dividendo anual, um “sistema de participação da riqueza” que se iniciou com 4 mil patacas, em 2008, chegando em 2019 a 10 mil patacas, equivalentes a a US\$ 1.242,00, proveniente de aproximadamente 6% das receitas do município. Em Macau, desde que se tornou parte da República Popular da China, 1999, após ter sido colônia de Portugal desde o século XVI, permitiu-se a construção de cassinos e hotéis que tiveram enorme desenvolvimento. Trata-se de medida muito bem aceita por seus habitantes, conforme o autor Suplicy pode testemunhar em visita à Macau em 2016.

Na Namíbia, por iniciativa do Bispo Zephania Kameeta, Presidente da Namibian Coalition for a Basic Income, que conseguiu recolher fundos de cidadãos e das igrejas alemãs, realizou-se por 3 anos uma experiência muito bem sucedida na vila de Otjivero, bastante pobre, a 100 km da capital Windhoek. Onde todos receberam uma Renda Básica de 100 dólares das Namíbia por mês, em torno de US\$ 12,00 mensais, de 2009 a 2011, quando o autor Suplicy lá esteve. Os resultados foram muito positivos. O Presidente eleito em 2014, Hage Geingob, o primeiro doador do fundo, foi eleito Presidente da Namíbia e , em 2015, designou o Bispo Zephania Kameeta Ministro do do Combate à Pobreza. Anunciou para até 2025 um Plano de Combate à Pobreza em que a Renda Básica terá papel fundamental.

Na Índia, houve uma experiência no Estado de Madhya Pradesh, coordenada pela Self Employed Women Association, SEWA, supervisionadas pelo Professor Guy Standing, financiada pela UNICEF. Durante dois anos, 20 aldeias foram objeto da pesquisa. Em 8 delas, 6.000 pessoas receberam 350 rúpias por mês, metade desse valor para pessoas com até 18 anos. Em outras 12 aldeias de características semelhantes, 6.000 pessoas não receberam. Todos os resultados econômicos sociais foram muito positivos para aqueles que receberam a renda básica.

No Irã, em 2010, o Parlamento aprovou uma lei para reduzir os subsídios ao petróleo e à gasolina, porque os preços eram muito menores do que nos países vizinhos e internacionalmente. A fim de compensar o aumento no custo de vida, o governo decidiu pagar um dividendo igual, primeiro a todos os cidadãos, solicitando aos mais ricos que não recebessem.

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

No Quênia, como resultado da iniciativa da GiveDirectly, uma organização formada por quatro graduados das Universidade de Harvard e do MIT, sem fins lucrativos, com a finalidade de estudar como erradicar a pobreza, que conseguiu reunir um fundo de 30 milhões de dólares doados pela Google, por empresas do Vale do Silício e contribuições pessoais voluntárias, tem se realizado notável experiência de Renda Básica nas vilas rurais. O autor Suplicy visitou o Quênia em janeiro de 2019 e relata sua impressão positiva com a experiência (Suplicy e Dallari, 2019). Por 12 anos, todos os adultos de 18 anos ou mais passaram a receber US\$ 22,00 por mês, em 44 vilas. Noutro conjunto de vilas, o mesmo acontecerá por dois anos. Noutro conjunto de vilas, em outubro e dezembro de 2018, os adultos de 18 anos ou mais receberam aquela quantia equivalentes ao que seria pago em dois anos, a vista, em duas parcelas de US\$ 550,00. E noutras cem vilas de natureza semelhante, as pessoas nada estão recebendo, para então se efetuar uma comparação. Os resultados até agora tem se mostrado muito positivos.

A partir do referendo realizado na Suíça, em 2015, em que 77% votaram contra a Renda Básica Incondicional e 23% a favor, conforme Philippe Van Parijs ressaltou em artigo no BIEN News Flash⁹, nunca antes a proposição havia sido tão divulgada e debatida em todos os meios de comunicação internacionais. Em “Renda Básica: uma proposta radical para uma economia livre e uma economia sã”, Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght¹⁰ mostram como a Renda Básica Universal e Incondicional se constitui num instrumento fundamental para se assegurar liberdade real para todos os seres humanos. Analisam também o desenvolvimento de experiências que tem acontecido no Canadá, na Finlândia, na Holanda, na Espanha, na Itália, na Coreia do Sul, no Japão, na Escócia, na Alemanha, na França, na África do Sul, em Uganda, nos EUA, enfim, em todos os continentes. O XX Congresso Internacional da BIEN vai ser realizado na Austrália em setembro de 2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacha, E. L; Unger, R. M (1978). Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

⁹ Os boletins da BIEN News Flash podem ser encontrados no site www.basicincome.org.

¹⁰ Originalmente a obra de Van Parijs e Vanderborght foi publicada pela Harvard Press. No Brasil conta com tradução publicada pela Cortez Editora com Prefácio de Eduardo Matarazzo Suplicy.

O CAMINHO EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

- BANCO Mundial vai compartilhar experiência do Brasil sem Miséria na superação da extrema pobreza. Agência Brasil, mar. 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-05/banco-mundial-vai-compartilhar-experiencia-do-brasil-sem-miseria-na-superacao-da-extrema-pobreza>
- Bichir, R. M. (2010). O Bolsa Família na Berlinda?. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 87, p. 114-129.
- Brasil (2004a). Lei Orgânica da Assistência Social 8742 (1993). Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Brasil (2004b). Lei nº 10.835, de 8 de Janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm
- Brasil (2005). Sistema Único de Assistência Social – (SUAS). Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Brasil (2013). Cadastro Único de Programas Sociais. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/2013>>. Acesso em: ago. 2013.
- Cardoso, F. H; Fausto, S; Oliveira, M. D.(2018). *Crise E Reinvenção Da Política No Brasil*, Cia das Letras, São Paulo, 2018.
- Cardoso, P. (2000). Assistência Social: um direito social. In: CURSO de Capacitação para Conselheiros Municipais da Assistência Social. [S.I.]: Toledo.
- Carlato, C. (2000). Ruptura ou reforço da dominação: gênero em perspectiva. A ação feminista diante do Estado: as mulheres e a elaboração de políticas públicas. *Cadernos SOF*, São Paulo.
- Carlos, P; Danéris, M. (2012). Artigo: diálogos para a inclusão. *Zero Hora*, Porto Alegre, 16 de jun. 2012.
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52
- Costa, J. S.; Pinheiro, L.; Medeiros, M.; Queiroz, C. (2005). *As Reflexões sobre Face Feminina da Pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil*. [S.I.]: IPEA.
- Farah (2008), M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 121-126.
- Ferreira, L. T. (2017). O federalismo e a integração de políticas de transferência de renda em nível local e o Bolsa Família O federalismo e a integração de políticas de transferência de renda em nível local e o Bolsa Família. In: *II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – AMEPCP*,

Eduardo Matarazzo Suplicy, Leandro Teodoro Ferreira, Paola Loureiro Carvalho

- 2017, Brasília, DF. Anais.
- Ferreira, L. T. (2018). A hora de uma ideia. Folha de São Paulo, 31 de Ago. 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/08/a-hora-de-uma-ideia.shtml> Acesso em 31 de Ago. 2018.
- Hall, A. (2006). From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38(4), pp.689-709. DOI: 10.1017/s0022216x0600157x.
- IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2005). *Observatório da Cidadania: rugidos e sussurros*. Montevideú: ITe M – Instituto del Tercer Mundo; Rio de Janeiro.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese dos Indicadores de 2009*, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf. Acesso em: 4 jan. 2011.
- Jones, B; Baumgartner, F. (2007). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 155-187). Boulder: Westview Press.
- Kingdom, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. In SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*
- Leite, C. K. S.; Peres, U. D.; Bellix, L. (2012). Disseminação e inovação de políticas sociais na América Latina: Uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: GT05 – Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos. Águas de Lindóia, 36º Encontro Anual da ANPOCS.
- LEITE, Eduardo. Em congresso do PSDB, Eduardo Leite defende renda mínima universal. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 1, 7 dez. 2019. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/12/07/interna_politica,812350/em-congresso-do-psdb-eduardo-leite-defende-renda-minima-universal.shtml. Acesso em: 7 dez. 2019.
- Lindbom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19(2), Spring, pp 79-88. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental*. Brasília: Editora UnB. Pp 161-180
- Negri, A. Cocco, G. Bolsa família é embrião da renda universal. Folha de S. Paulo.

O CAMINHO EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA DE CIDADANIA UNIVERSAL E INCONDICIONAL

05 de Jan. 2006.

- Silva, J. P. (2014). Por que Renda Básica?. São Paulo, Annablume.
- Silva, M. O.; Yazbek, M. C.; di Giovanni, G. (2012). A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6ª ed, São Paulo, Cortez Editora.
- Silveira, A. M. (1975). “Redistribuição da renda”. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-15, abr./jun.
- Sposati, A. (2010) Bolsa Família: Um programa com futuro(s) In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, V. 2.
- Suplicy, E. M. (1992). Programa de Garantia de Renda Mínima, Brasília, Senado Federal.
- Suplicy, E. M.; Buarque, C. (1996), A experiência e o debate brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RENDA MÍNIMA E EXCLUSÃO, São Paulo. Anais. São Paulo: Nepsas/PUC, p. 30-39. Caderno n. 5 do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas).
- Suplicy, E. M. (2007). Basic income and employment in Brazil, Basic Income Studies, Vol.2, Issue 1, 6p.
- Suplicy, E. M. (2008). Do programa bolsa família à renda básica de cidadania no Brasil. In: XII Congresso Internacional da BIEN, Dublin, Irlanda.
- Suplicy, E. M. (2010). Em direção à renda básica de cidadania. In: 13º. Congresso da BIEN, Brasília, Senado Federal.
- Suplicy, E. M. (2013). Renda de Cidadania – A saída é pela porta, São Paulo, Cortez Editora.
- Suplicy, E. M. e Dallari, M. B. A. (2019). Lecture to the XIX International Congress of the Basic Income Earth Network in Hyderabad. In: XIX Basic Income Earth Network Congress, Hyderabad, India.
- Van Parijs, Philippe; Vanderborght, Y. (2018). Renda Básica – Uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez Editora.
- Waltemberg, F. (2010). Smooth transition from ‘Bolsa Família’ to unconditional basic income in Brazil? Anticipation of difficulties based on findings from experiments and questionnaires. Em: 13th Congress of the Basic Income Earth Network.
- Weissheimer, M. A. (2006). Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.