



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Millena Araujo Fuly

A RENDA BÁSICA UNIVERSAL COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENUAR AS
DESIGUALDADES

Uma revisão das experiências internacionais e nacionais

Rio de Janeiro

2021

Millena Araujo Fuly

A RENDA BÁSICA UNIVERSAL COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENUAR AS
DESIGUALDADES

Uma revisão das experiências internacionais e nacionais

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientadora: Professora Dra. Ana Carolina da Cruz Lima;

Rio de Janeiro

2021

CIP - Catalogação na Publicação

AF975r Araujo Fuly, Millena
A RENDA BÁSICA UNIVERSAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
PARA ATENUAR AS DESIGUALDADES Uma revisão das
experiências internacionais e nacionais / Millena
Araujo Fuly. -- Rio de Janeiro, 2021.
45 f.

Orientadora: Ana Carolina da Cruz Lima .
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2021.

1. renda básica. 2. transferência de renda. 3.
pobreza. I. da Cruz Lima , Ana Carolina , orient.
II. Título.

MILLENA ARAUJO FULY

A RENDA BÁSICA UNIVERSAL COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENUAR AS
DESIGUALDADES - UMA REVISÃO DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E
NACIONAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito para a
obtenção do título de Bacharela em Ciências
Econômicas.

Rio de Janeiro, 12/22/2021.

ANA CAROLINA DA CRUZ LIMA - Presidente
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

MARGARITA SILVIA OLIVERA
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

KEULER HISSA TEIXEIRA
Professor Dr. da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da UFAL

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à professora Carolina, minha orientadora, que desde o início me prestou toda assistência que eu precisei, com extrema organização e comprometimento comigo e com o trabalho.

Aos professores e colegas de profissão, que me auxiliaram, não somente, com bibliografia para a construção do meu trabalho, mas todo o conhecimento que eu venho adquirindo ao longo desses cinco anos de graduação, para que eu me tornasse uma economista que pensa e questiona os problemas do mundo e, principalmente, do nosso país.

À toda coordenação e centro acadêmico, em especial a Anna Lúcia, por sempre prestarem todo o suporte necessário com as burocracias acadêmicas, principalmente, ao longo desses dois anos de aula remota.

Aos meus pais, Patrícia e André, que me apoiaram e me deram suporte em todas as etapas da minha vida, e na graduação não foi diferente. Minha família e amigos por estarem sempre ao meu lado, nos momentos de alegria e dificuldade. Ao meu noivo, Léo, que além de me ajudar nas matérias mais desafiadoras da faculdade (Estatística II e Álgebra Linear), sempre esteve ao meu lado.

A todos vocês, um sincero agradecimento.

RESUMO

A monografia tem por objetivo evidenciar que programas de renda básica universal são políticas públicas relevantes para o combate à pobreza e desigualdade - em especial de renda. Em paralelo às características multidimensionais da pobreza, a monografia faz um resgate histórico das origens do Estado de Bem-Estar Social com ênfase no contexto político e socioeconômico brasileiro. A partir da instituição de um Estado de Bem-Estar Social, há um direcionamento das políticas públicas com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Entre as medidas adotadas, Programas de Renda Básica Universal ganham notoriedade no cenário mundial, inclusive no Brasil, principalmente, durante a conjuntura de crise econômica e sanitária devido às restrições impostas pelo Covid-19. Nesse contexto, realiza-se uma pesquisa qualitativa descritiva sobre as políticas de transferência de renda com e sem condicionalidades, expondo suas vantagens e desvantagens. São apresentadas três experiências nacionais e internacionais de Renda Básica. A partir das experiências estudadas, observa-se que o redesenho do Bolsa Família precisa definir, detalhadamente, seu financiamento. Para além da transferência de renda, é importante integrar outras políticas relacionadas ao combate à pobreza, levando em consideração seu caráter multidimensional.

Palavras-chave: renda-básica; transferência de renda; pobreza.

ABSTRACT

This work aimed to show that universal basic income programs are relevant public policies in order to diminish or oppose poverty or any social imbalance, especially those related to income. In parallel to the multidimensional characteristics of poverty, this monograph reported a historical review on the basis of the origins of a social welfare state according to Brazilian political and socioeconomic context. From the establishment of a social welfare state, there are public policies to reduce these imbalance social and economic issues. Among the strategies adopted, the universal basic income programs are important worldwide, as in Brazil, especially along the economic and health crisis, mainly due to the restrictions imposed by the pandemic of Coronavirus (Covid-19), caused by the SARS-Cov-2. In this context, this work did an descriptive qualitative research about the income transfer policies with and without conditionalities, according to their advantages and disadvantages. Thus, one national (from Brazil) and two international (from Mongolia and Alaska) programs of basic income were analyzed. As result of such studies abroad as well as in Brazil, it is clear that the governments should define clearer and in details the financial support of all these income programs. Therefore, in addition to the transfer of income, it is important and imperative to integrate other policies to fight against poverty, taking into account its multidimensional feature.

Keywords: basic income, cash transfer, poverty.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 POBREZA E DESIGUALDADE: UMA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL	9
2.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SUA EVOLUÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	133
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE no brasil: a ênfase na dimensão renda	18
3 PROGRAMAS DE RENDA BÁSICA	233
3.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM OU SEM CONDICIONALIDADES	26
3.2 RENDA BÁSICA UNIVERSAL: VANTAGENS E DESVANTAGENS	28
4 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	300
4.1 O CASO DA MONGÓLIA	300
4.2 O CASO DO ALASKA, ESTADOS UNIDOS	322
4.3 O CASO DE MARICÁ, RIO DE JANEIRO, BRASIL	344
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

A análise da distribuição de renda e das taxas de pobreza e desigualdade da economia brasileira demonstra uma trajetória relativamente favorável na primeira década dos anos 2000, fenômeno geralmente associado à dinâmica do mercado de trabalho e à generalização das políticas de transferência de renda (HOFFMANN, 2020). O esgotamento das condições que favoreceram o crescimento econômico nesse período, como, por exemplo, o *boom* das *commodities* e a deflagração da crise fiscal e econômica em 2014 interromperam essas mudanças e avanços sociais. Mais especificamente, as deficiências estruturais da economia brasileira evidenciaram que as melhorias obtidas nesses indicadores foram conjunturais: uma vez interrompido o ciclo expansionista, as taxas de pobreza e desigualdade voltaram a crescer, alcançando em 2019 patamares superiores aos observados em 2010 (HOFFMANN, 2020). Barbosa, Souza e Soares (2020) categorizam a década de 2010 como uma “década perdida para desigualdade e pobreza”.

Em 2020, esse cenário foi agravado pelos impactos negativos da pandemia da Covid-19, doença provocada pelo vírus Sars-Cov-2. As medidas de contenção da doença incluem o distanciamento social, o que exigiu a suspensão da realização presencial de atividades consideradas não essenciais. Essas medidas impactaram o emprego em atividades intensivas em trabalho, especialmente aquelas que utilizam mão de obra não qualificada, cujos impactos negativos mais expressivos foram observados justamente nos grupos de indivíduos mais propensos à condição de vulnerabilidade (COSTA; REIS, 2020).

Para minimizar os impactos negativos sobre o emprego, a pobreza e a desigualdade, o Governo Federal adotou medidas emergenciais de cobertura social: a Renda Básica Emergencial - RBE (Lei nº 13.982/2020) e o Programa de Preservação do Emprego e da Renda (Medida Provisória nº 936/2020). Sobre a RBE, Barbosa e Prates (2020), Costa e Reis (2020) e Costa e Freire (2021) evidenciam seu êxito para a proteção dos mais pobres, ao menos em termos monetários.

Os resultados do programa RBE estimularam o debate sobre o desenho das políticas de transferência de renda no Brasil: renda básica universal *versus* programas com condicionalidades? Qual desenho pode ser mais efetivo para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil? Assim, apesar de não ser um tema novo, tanto no debate acadêmico e político brasileiro, quanto no cenário mundial, o assunto voltou a ganhar notoriedade.

Nesta perspectiva, a monografia tratará acerca da Renda Básica (RB) como política pública a fim de atenuar as desigualdades no Brasil. O objetivo é analisar as características de políticas de transferência de renda, com ou sem condicionalidades, que podem funcionar como instrumentos para a redução das desigualdades, pelo menos no curto prazo. A análise requer a delimitação dos conceitos que embarcam uma política de RB, especialmente a Renda Básica Universal (RBU), ressaltando suas vantagens e desvantagens, bem como a análise de casos em que a aplicação desse tipo de programa foi bem-sucedida. Assim, o arcabouço metodológico será uma análise qualitativa descritiva, baseada no método indutivo de interpretação, para analisar a implementação das políticas de renda básica em diferentes contextos.

Para que a análise seja feita, o primeiro capítulo estabelece o referencial teórico do trabalho. Na primeira subseção são enfatizados o caráter multidimensional da pobreza e da desigualdade. Em seguida, é realizada uma análise histórica da criação do Estado de Bem-Estar Social com ênfase no caso brasileiro. Por último, são analisadas as políticas públicas para redução da desigualdade e da pobreza, com ênfase na dimensão renda. O capítulo dois é destinado aos programas de renda básica. Nele são especificadas as características dos programas com e sem condicionalidades, e suas principais diferenças, salientando as vantagens e desvantagens da implementação de um programa de renda básica universal. O terceiro destina-se a mostrar experiências nacionais e internacionais da implementação de uma renda básica universal. São expostos o caso da Mongólia, a nível federal; do Alaska, Estados Unidos a nível Estadual e o caso de Maricá, na cidade do Rio de Janeiro, a nível municipal. Analisando os desafios e sucesso de cada programa. Em seguida, são realizadas as considerações finais da monografia.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POBREZA E DESIGUALDADE: UMA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Em primeira instância, a fim de analisar soluções para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil é preciso entender suas definições e seus propulsores. Esses fenômenos possuem diferentes dimensões, medidas através das privações enfrentadas pelos indivíduos no que tange à saúde, educação e padrão de vida (ALKIRE, 2017).

Para que os níveis de privação individual (ou familiar) sejam estabelecidos estipula-se um padrão mínimo, segundo o qual as necessidades básicas de um ser humano são supridas. Existem diferentes medidas para delimitar esse limite mínimo: (i) a medida absoluta, em que se estabelece um patamar mínimo necessário para uma vida decente; (ii) a medida relativa, em que a renda mínima necessária está atrelada ao padrão de uma determinada sociedade localizada em um período; e (iii) a medida subjetiva, uma combinação das medidas absoluta e relativa segundo a qual se determina a pobreza a partir de pesquisa empírica de opinião com os membros de determinada sociedade. Assim como há diferentes medições, há também diferentes tipos de pobreza, como salienta Rocha (2006, p.11):

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos.

Martini (2010) realiza ampla revisão da literatura sobre Economia da Pobreza, segundo a qual a pobreza absoluta pode exercer cinco definições diferentes: (i) *basic needs*: estipula um nível de consumo mínimo e os indivíduos que não conseguem atingir tal consumo são considerados pobres; (ii) lei de Engel: famílias que destinam a maior parte do seu orçamento em gastos com alimentação são consideradas pobres; (iii) custos fixos: famílias com elevados gastos que não podem ser cortados são consideradas pobres; (iv) endividamento: famílias que apresentam elevados gastos em função de sua renda; e (v) renda mínima: pobres são os indivíduos que estão abaixo dessa renda mínima. Além disso, a pobreza relativa ocorre quando um indivíduo (ou família) não atinge o padrão de consumo da sociedade em que está inserido. Finalmente, a pobreza subjetiva relaciona a definição de *basic needs* e a pobreza relativa, considerando a percepção individual no que tange à pobreza.

As definições de pobreza possuem, assim, elevado grau de subjetividade, o que consolidou a ideia de multidimensionalidade da pobreza. Para além da privação, são analisadas as capacidades que um indivíduo possui para alcançar o mínimo das condições necessárias de subsistência. A capacidade individual é compreendida como a combinação de bens que ele consegue obter. Assim, o estado de pobreza individual está diretamente relacionado ao seu nível de capacidades (SEN, 1999).

Para compreender a multidimensionalidade da pobreza, é possível utilizar índices, como, por exemplo, o *Multidimensional Poverty Index* (MPI), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Universidade de Oxford. Este índice classifica os indivíduos em dois grupos: pobres e não-pobres. Além disso, mede a intensidade das privações enfrentadas pelos pobres, classificando-os em diferentes níveis de pobreza, o que permite análises comparativa entre, por exemplo, países, regiões, áreas urbanas e rurais e grupos étnicos (PNUD, 2021). É importante ressaltar que a existência de privações, por si só, enfrentadas por um indivíduo ou uma família, não é suficiente para que sejam considerados pobres. Para que isso efetivamente ocorra, o nível de privação enfrentado deve ser de, pelo menos, um terço dos indicadores utilizados na construção do MPI (PNUD, 2021). Esse cálculo engloba dez indicadores (anos de escolaridade, frequência escolar, mortalidade infantil, nutrição, eletricidade, saneamento básico, água potável, condições inadequadas de preparação do alimento, piso e revestimento no domicílio e acesso à bens de consumo duráveis) em três dimensões analisadas (educação, saúde e padrão de vida).

Após delimitar o conceito de pobreza e evidenciar a importância dos índices multidimensionais, é possível compreender quem são os grupos mais afetados por essas privações, delimitando os níveis de privação em cada localidade. A partir desses resultados, é possível construir e delinear políticas públicas mais eficientes para combater a desigualdade e a pobreza.

Também é necessário ressaltar a volatilidade presente nas privações individuais (familiares), visto que, no curto e no longo prazo, o indivíduo pode transitar entre os grupos de pobres e não-pobres. As mudanças em seus níveis de privação podem estar associadas a diferentes fatores, como ciclos econômicos, desemprego, desastres naturais etc. (ALBUQUERQUE e GONÇALVES, 2020). Segundo a volatilidade da pobreza, os indivíduos podem ser classificados em dois grupos: os pobres transitórios e os pobres permanentes. Assim como a classificação dos níveis de pobreza é de extrema relevância para a construção de uma política pública mais eficiente, a distinção entre a duração no tempo que os indivíduos permanecem na pobreza também se mostra relevante. Addison, Hulme e Kanbur (2008 apud

ALBUQUERQUE e GONÇALVES, 2020) argumentam que a dimensão temporal da pobreza é importante por quatro razões principais: (i) famílias e indivíduos que permanecem por mais tempo na pobreza carecem de maior atenção governamental para a superar essa situação; (ii) países com números de pobres semelhantes podem apresentar estruturas e determinantes diferentes (há países com maior número de pobres transitórios e outros possuem maior incidência de pobres crônicos, logo, necessitarão de políticas públicas diferentes); (iii) existe uma relação entre a severidade da pobreza e o número de períodos em que uma família permanece abaixo da linha de pobreza (quanto menor a posse de ativos, maior a duração da pobreza); e (iv) a duração da pobreza implica a constante reelaboração de estratégias individuais e familiares para lidar com a situação.

Para estimular a diminuição da pobreza e da desigualdade, é de extrema relevância analisar as diferentes dimensões das privações enfrentadas pelos indivíduos. Assim, estudos empíricos são fundamentais para delimitar as dimensões que exercem mais peso no MPI de determinadas regiões. Rocha (2013) destaca, para o caso brasileiro, a existência de correlação positiva (e expressiva) entre diminuição da pobreza no nível de renda e melhores padrões de igualdade. Ou seja, a autora ressalta que a dimensão renda possui impactos significativos para a diminuição do MPI no Brasil. Assim, o enfoque da monografia residirá no prisma da renda, como principal dimensão capaz de atenuar pobreza e desigualdade no curto prazo.¹

O período mais expressivo no que tange à redução dos níveis de pobreza no Brasil ocorreu entre os anos de 2003 e 2011, como explicitado por Rocha (2013), por intermédio de dados da PNAD, visto que houve uma queda de 22,6% para 10,1% no percentual de pobres. Segundo a autora, essa redução está associada a três principais fatores: crescimento econômico, geração de empregos e aumento das políticas de transferência de renda. Em relação ao crescimento econômico, com exceção da crise financeira em 2008, o cenário internacional favorável, contribuiu para um crescimento médio do PIB brasileiro de 4,2% a.a. (ROCHA, 2013). O cenário de maior crescimento econômico e geração de empregos que durou até 2013, atrelado ao crescimento de políticas de transferência de renda, tais como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e à política de valorização real do salário-mínimo, estão associados a uma redução da proporção de pobres e da severidade da pobreza (ALBUQUERQUE e GONÇALVES, 2020).

¹ Pobreza e desigualdade afetam os indivíduos em etapas muito iniciais do desenvolvimento e em diferentes dimensões (BRAMBILLA & CUNHA, 2020). Apesar de reconhecer a multidimensionalidade dessa problemática, a monografia limitará a análise às desigualdades provenientes da renda, uma vez que, a política em estudo refere-se à RB.

É importante salientar as limitações existente na base de dados da PNAD, como destacam Medeiros e Souza (2016). A pesquisa realizada em domicílios brasileiros é representativa para demonstrar a renda da parcela mais baixa da pirâmide social. No entanto, quando se trata da parcela mais rica, seus dados tendem a subestimar as informações sobre a renda auferida. A fim de superar essa limitação, os autores utilizaram as informações obtidas através do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) para estimar a renda da camada dos mais ricos. A partir do cruzamento desses dados, obtiveram resultados menos otimistas em relação àqueles obtidos por Albuquerque e Gonçalves (2020): a desigualdade se manteve constante entre os anos de 2006 e 2012. Tais divergências não conotam fragilidade dos resultados obtidos pelo PNAD. Apenas evidenciam que é necessário observar os resultados obtidos através do IRPF para que se entenda melhor os padrões de renda e desigualdade do país.

Pires e Silva (2014) utilizam dados da Pesquisa Mensal do Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE) para analisar a evolução do desemprego no Brasil entre 2003 e 2012. Os autores evidenciam que o desemprego diminuiu aproximadamente 7% p.p. (de 12,3% para 5,4%) no conjunto das principais regiões metropolitanas brasileiras num período de dez anos (2003-2013). Segundo os autores, a elevada informalidade no mercado de trabalho brasileiro, a elevada probabilidade de saída do trabalho e a dificuldade de encontrar emprego foram as principais variáveis que influenciaram as alterações nas taxas de desemprego.

Ao relacionar a análise de Pires e Silva (2014), sobre a redução do desemprego, à análise de Rocha (2006, 2013), sobre a importância da renda do trabalho para a composição da renda domiciliar dos brasileiros (em média 70%, segundo dados da PNAD), bem como a existência de correlação positiva entre aumento de renda e diminuição da pobreza multidimensional, evidencia-se a importância da diminuição do desemprego para a redução da pobreza multidimensional no Brasil na década de 2000.

Nesse contexto, tendo em mente que as variações de renda denotam parte relevante no que tange à diminuição da pobreza e da desigualdade no país, essa será a dimensão analisada mais detalhadamente na monografia. Pretende-se analisar as vantagens e desvantagens de uma política pública de transferência de renda, de caráter universal - que afeta diretamente a renda dos indivíduos - para atenuar os níveis de pobreza e desigualdade no país.

Ao considerar a contribuição de políticas públicas para a redução da pobreza e da desigualdade, evidencia-se, necessariamente, a importância do papel desempenhado pelo Estado do Bem-Estar Social (EBES). As necessidades individuais, englobam não apenas as necessidades fisiológicas do ser humano, mas também fatores relacionados à cultura, lazer, educação, habitação etc. O bem-estar é associado à aquisição de capacidades, que se referem a

uma multidimensionalidade de fatores para que os indivíduos atinjam suas necessidades (SEN 1999). Assim, o Estado do Bem-Estar Social pode adotar uma série de medidas para minimizar falhas de mercado e capacitar os indivíduos (e/ou famílias) pobres para que atinjam minimamente os padrões necessário para uma vida em sociedade.

2.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SUA EVOLUÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Segundo Sen (2000), as políticas sociais têm a função de capacitar os indivíduos, para que, assim, tenham a liberdade para fazer suas próprias escolhas, atingindo um nível de felicidade e satisfação. Nesse contexto, as políticas de bem-estar social têm como fim prover mais liberdade, através de *capability*, permitindo aos indivíduos o exercício do poder de escolha. Dessa forma, as políticas sociais têm a função de atenuar as variáveis que afetam a liberdade individual, equalizando as oportunidades. Pobreza, saúde e educação, por exemplo, são variáveis que interferem nesse poder de fazer escolha, portanto, as políticas sociais existentes nesses segmentos não são o fim, mas os meios para o objetivo final: a liberdade.

In fact; we generally have excellent reasons for wanting more income or wealth. This is not because income and wealth are desirable for their own sake, but because, typically, they are admirable general-purpose means for having more freedom to lead the kind of lives we have reason to value. (SEN, 2000, p.18).

Nesse mesmo contexto, tem-se que as políticas sociais devem ser direcionadas tanto no âmbito da desigualdade de oportunidade, relacionada a fatores circunstanciais que estão fora do controle pessoal, nivelando o “ponto de partida” dos indivíduos; como também, na desigualdade de resultado, proveniente das competências e esforços individuais, que estão sujeitos a sorte, crises econômicas e estrutura de prêmios do resultado de uma sociedade (ATKINSON, 2015).

No que tange à cronologia da formação de um Estado de Bem-estar social (EBES), Piketty (2014) destaca que o seu surgimento aconteceu de forma gradual. Primeiramente, com políticas direcionadas à população pobre na Inglaterra a partir da elaboração da “Lei dos Pobres, cujo objetivo era mitigar novos riscos impostos pela economia industrial sobre o padrão de vida da camada mais pobre da sociedade. Assim, houve a expansão dos auxílios e proteção providos pelo Estado. No entanto, ainda não existia um EBES consolidado. Foi apenas em 1873, na Alemanha, que a primeira política atrelada a um EBES foi implementada: o governo, dada a

incapacidade do mercado, passou a exercer função ativa para reduzir externalidades negativas (PIKETTY, 2014). Além das funções soberanas exercidas, as funções estatais passaram a incluir aspectos relacionados à saúde, educação, aposentadoria, cultura e lazer para a população. Inicialmente, as políticas destinavam-se à população mais pobre e necessitada. À medida que novos desenhos eram discutidos, houve o entendimento de que a responsabilidade de prover o bem-estar para população, especialmente a mais vulnerável, seria do governo, uma vez que as instituições existentes não seriam capazes de fazê-lo (KERSTENETZY, 2011).

O desenho institucional do EBES se reestruturou, principalmente, a partir da crise financeira de 1929, iniciada nos Estados Unidos com o *crash* da bolsa de valores. A estagnação econômica e a falta de uma força motriz para retomar o crescimento econômico se traduziram em altos índices de desemprego, elevando a parcela da população que demandava por medidas assistencialistas. Assim, o Estado promoveu uma série de políticas de estímulo à economia e para proteger a população de oscilações existentes no sistema econômico.

Entre as décadas de 1930 e 1980, período considerado como “*Golden Years*” do EBES, houve expansão tanto na cobertura das políticas implementadas quanto em seu financiamento (KERSTENETZY, 2012). Apesar de diversas crises observadas nesse período - como as crises do petróleo na década de 1970 - os gastos públicos vinculados ao EBES foram mantidos, especialmente nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE), evidenciado pela Tabela 1, compilação de Kerstenetzky e Guedes (2018):

Tabela 1 – Gasto Público Social + Educação (%PIB): médias de regimes e grupos de países – 1980-2013

Países/Anos	Década de 1980	Década de 1990	2000-2009	2010-2013
Regime Liberal	19,50	22,10	22,50	24,60
Regime Conservador	28,20	28,90	29,90	31,90
Regime Social-Democrata	22,50	32,00	30,60	32,80
10 Países menos desenvolvidos	11,00	16,40	19,70	22,00
Países Asiáticos	15,60	10,80	15,90	19,40
Demais Países	22,30	21,80	23,80	26,30
OCDE	20,20	23,00	23,70	26,00

Fonte: Kerstenetzky e Guedes (2018) a partir de The World Bank/Unesco/OECD SOCX.

Em relação aos regimes de atuação do EBES destacados na Tabela 01, ressalta-se que o regime liberal denota um EBES residual, pouco desmercantilizado, em que o Estado promove um tipo de assistencialismo aos indivíduos que não conseguiram se inserir na lógica de mercado e, portanto, carecem de bens e serviços. Nessa perspectiva, divide a sociedade em dois grupos: os que precisam de assistência para atingir determinado nível de bem-estar e os que conseguem

prover seu próprio bem-estar através do mercado. Exemplos de países que promovem esse tipo de EBES são: Estados Unidos, Canadá, Inglaterra.

O regime social-democrata pretende estabelecer a universalidades de direitos à população. Os direitos relacionam-se à ideia de cidadania, estendida a toda população. Dada a elevada cobertura desse regime, os países que se encontram nessa classificação apresentam elevados impostos e gastos com serviços sociais. O principal exemplo de países que seguem o regime social-democrata são os países escandinavos.

O regime conservador é considerado um intermediário entre o liberal e o social-democrata: provê assistência à população, condicionada ao trabalho e financiada por empresas e empregados. Dessa forma, a assistência está condicionada à remuneração de uma pessoa economicamente ativa, excluindo crianças, adolescentes e indivíduos que não estão inseridos no mercado de trabalho, principalmente as mulheres. Países como a Alemanha e França adotam esse tipo de regime.

Após a década de 1980, com a emergência de novas relações de trabalho, além da expansão demográfica e envelhecimento da população, houve ampla remodelação no que tange à estrutura do EBES (MOREL *et al.*, 2012). Os países integrantes da OCDE realizaram reformas em seus EBES, a fim de integrar essa nova composição de riscos e formação social-familiar no que tange às suas políticas de Bem-Estar social. A partir dessas remodelações, os países foram classificados, como mostram Morel et al. (2012), em cinco grupos distintos: (i) *vanguards*, grupo formado por países nórdicos, pioneiros na realização de reformas relacionadas à proteção social com cobertura universal; (ii) *bandwagoners*, formado por países que implementaram reformas amplas, mas que possuem menor cobertura que o primeiro grupo; (iii) *lattercomes*, formado por países que realizaram reformas a partir da década de 2000, focalizadas na família e no emprego; (iv) *laggards*, formado por países em que a promoção de um EBES ainda está em grande debate, no entanto, há um avanço no que tange à proteção social direcionada às pessoas de baixa renda; e (v) *newcomers*, formado por países que, apesar de realizarem as reformas tardiamente, foram os mais radicais no que tange à transformação do EBES existente (expansão tanto da cobertura quanto dos benefícios).

Piketty (2014) salienta que a importância e evolução do EBES podem ser expressas através do crescimento dos impostos e arrecadações, que anteriormente à década de 1930 representavam 10% da renda nacional. Entre os anos 1930 e 1980, houve uma grande expansão dessas arrecadações, que chegaram a alcançar patamar equivalente a 55% da renda nacional em alguns países europeus. A expansão dos impostos pode auxiliar o governo a financiar um EBES

cada vez mais robusto e participativo no que tange aos serviços prestados à sua população (PIKETTY, 2014).

Espin-Anderson (1990) fomenta a análise da existência de um EBES em relação ao conteúdo das políticas implementadas pelo Estado, cujo objetivo principal deve ser o bem-estar das famílias. Segundo o autor, o EBES representa três fatores: (i) qualidade dos direitos sociais, relacionada aos níveis em que um Estado pode ser classificado como um EBES, mensurados por indicadores de desmercantilização; (ii) estratificação social, que permite classificar os indivíduos de acordo com sua inserção no mercado, denotando seu sucesso ou insucesso dentro desse sistema econômico; e (iii) o relacionamento entre Estado-mercado-família. Além disso, no que tange aos desdobramentos e formas do EBES, o autor evidencia três tipologias (regimes) existentes, que diferem de acordo com o grau de participação (crescente) do Estado: liberal, conservador e social-democrata.

Dada a experiência internacional com os regimes de Bem-estar Social e suas reformas, através de serviços prestados pelo Estado e programas de assistência social, tem-se que tal regime ganhou notoriedade no que tange à redução das desigualdades (HEMERIJCK & RONCHI, 2020). À medida que as sociedades se tornam mais complexas, os indivíduos estão sujeitos aos riscos inerentes a essas novas dinâmicas. O Estado, por sua vez, funciona como *buffer*, tendo resultados positivos a diminuição das desigualdades em diferentes dimensões. As políticas de bem-estar social são de extrema importância para a sociedade. Devem ser constantemente renovadas, pois seu objetivo é minimizar o surgimento de novos riscos (de renda e emprego, por exemplo).

No caso do Brasil, as políticas sociais começaram a avançar no governo Vargas (1930-1945), relacionadas principalmente à legislação trabalhista (KERSTERNETZKY, 2012). Esse regime tornou-se conhecido como bem-estar corporativista, em que as seguridades se restringiam aos trabalhadores contribuintes, excluindo grande parte da população. Em seguida, no governo militar, foram implementadas mudanças de caráter mais amplo vinculadas ao “universalismo básico”, no qual os benefícios foram estendidos aos não contribuintes (KERSTERNETZKY, 2012). A partir da Constituição Federal de 1988, há, os aparatos legais respaldados pela constituição, do “universalismo estendido”, em que todos os residentes no Brasil detêm os mesmos direitos à saúde, educação, seguro-desemprego dentre outros (*ibidem*). Mesmo que tais direitos não sejam concretizados em sua completude, é de extrema importância sua constitucionalização.

Apesar da existência de respaldo constitucional para o estabelecimento de um EBES robusto e consolidado no Brasil, este não é realizado aos moldes previstos pela constituição.

Mais especificamente, entre as décadas de 1980 e 1990, o cenário macroeconômico brasileiro foi caracterizado por períodos de grande instabilidade, o que dificultava a concretização de um EBES consolidado. Em 1994, a execução do Plano Real e o direcionamento das políticas monetárias para o controle inflacionário permitiram que o país alcançasse a estabilização monetária (GIAMBIAGI, 2011). A partir desse cenário de estabilização, as políticas sociais ganharam espaço nos contextos político e econômico brasileiros, o que viabilizou, nos anos seguintes o início de um processo de construção de seu sistema de proteção social.

Apesar da não existência de um Estado de Bem-estar consolidado no Brasil, no que tange à garantia dos direitos constitucionais, o país realizou políticas sociais pontuais e específicas, a fim de atenuar as desigualdades (KERSTERNETZKY, 2011). Esses avanços concentraram-se, de fato, em relações existentes no mercado de trabalho (redução da informalidade e expansão de benefícios aos trabalhadores). A expansão e a concessão de direitos trabalhistas através das políticas de bem-estar social, como, por exemplo, a inclusão de cobertura social para a população rural, como a expansão da seguridade e a promoção de serviços prestados pelo setor público.

Ressalta-se que a partir da promulgação constitucional até os anos 2000, houve um grande crescimento dos gastos sociais em relação ao PIB, financiado pela tributação no imposto de renda (KERSTERNETZKY, 2012). Apesar desse crescimento, a prestação desses serviços pelo Estado e promoção de um EBES permaneceram atreladas a períodos de crescimento econômico, uma vez que há retração dos gastos sociais em períodos de crise, dado o desequilíbrio fiscal enfrentado pelo país. Dessa forma, tem-se que a dicotomia gasto social *versus* ajuste fiscal se mostra presente no debate sobre políticas sociais no Brasil.

Em 2004, esse panorama se modificou brevemente, como mostra Kersternetzky (2012, p.216): “pós-2004, que a estratégia governamental pouco a pouco inflecte para tornar o crescimento uma variável até certo ponto endógena às políticas e gastos sociais (uma tradução brasileira dos experimentos da social-democracia europeia.”.

O governo federal, através da Lei Orçamentária Anual (LOA), estima suas receitas e despesas fixas. Através da Lei é realizado o planejamento orçamentário da União (PLOA) – no curto e no médio prazo, e os instrumentos necessários para a concretização de suas metas. No PLOA são detalhados os gastos da união com previdência, saúde, educação, desenvolvimento, assistência social, dentre outros. No conjunto desses gastos, o presente trabalho tratará sobre a parte do orçamento destinada à assistência social, coordenado pelo Ministério da Cidadania, na qual o Programa Bolsa Família (PBF) consubstancia a maior parcela desse orçamento - 36% do orçamento em 2016, (ORÇAMENTO CIDADÃO, 2016).

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NO BRASIL: A ÊNFASE NA DIMENSÃO RENDA

No caso brasileiro, através dos estudos empíricos de ROCHA (2000, 2006 e 2010), KERSTERNETZKY (2011 e 2012) e DWECK *et al* (2018), observa-se, como ressaltado na seção 2.1, que a renda é uma dimensão de grande influência na pobreza (multidimensional) *per capita*, familiar e em sua perpetuação entre gerações. Segundo Medeiros e Souza (2016, p.16): “a extensão do uso da renda como indicador de bem-estar para o estudo da desigualdade também é plausível especialmente quando o foco da análise são os extratos sociais mais baixos”.

Nesse contexto, as políticas sociais de transferência de renda ganharam notoriedade na esfera pública - a partir de um contexto de recuperação e reestruturação macroeconômica das contas públicas - uma vez que, tais medidas impulsionariam a atenuação dos índices de pobreza, de desigualdade, de evasão escolar etc., que são afetados pela renda, ou melhor, por sua insuficiência. A Constituição Federal de 1988 instituiu o primeiro benefício assistencial de garantia de renda, a saber, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (IPEA, 2010). No governo de Itamar Franco, em 1993, foi criado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA). Nos anos seguintes, já no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve a continuidade e a expansão do programa existente, como também a criação de novos benefícios, o que deu início aos programas de transferência de renda.

Foi criada, em 1999, uma comissão Mista Especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Alguns exemplos são a expansão dos beneficiários do PRODEA; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que retirou um milhão de crianças do trabalho (GIAMBIAGI, 2011); o Programa Bolsa Escola; o Programa de Garantia de Renda Mínima; o Programa Bolsa Alimentação; o Programa de Auxílio-Gás; o Projeto Alvorada; o Programa Bolsa Renda; e o “Cartão do Cidadão”.

Posteriormente, em 2003, no governo Lula, houve a unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Família, Auxílio Gás e as transferências do PETI, o que deu origem ao Programa Bolsa Família (PBF). Representando, segundo Silva (2007, p. 1434), “melhor focalização no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, com o ajustamento do foco de atenção e o

desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação, além de permitir a simplificação de acesso aos benefícios”.

Em consonância, houve um redesenho do cartão cidadão, dando origem ao Cadastro Único (CadÚnico), que centraliza a organização e a coordenação dos programas sociais no âmbito federal. Seu objetivo é identificar as famílias insuficientes quando se analisa a dimensão renda.

O PBF é o principal e maior programa de transferência de renda do Brasil e possui dois objetivos: a redução da pobreza e a interrupção de seu ciclo intergeracional (KERSTENETZY, 2009). Nesse sentido, foi responsável por retirar 3,4 milhões de pessoas da condição de extrema pobreza e elevar a renda de 3,2 milhões de indivíduos para acima da linha de pobreza (IPEA, 2019). O seu desenho permite aumentar progressivamente os beneficiários do programa ao longo dos anos. Segundo IPEA (2011, p. 25): “A unificação dessas ações possibilitou a emergência de um programa com desenho relativamente simples – tanto sob a perspectiva dos benefícios quanto das chamadas “condicionalidades”.

Antes de descrever propriamente os programas de assistência social é necessário, sobretudo, entender o CadÚnico, que além de ser a porta de entrada para o recebimento dos benefícios de transferência de renda, permite uma maior focalização das famílias pobres e extremamente pobres – com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo ou renda familiar de até três salários-mínimos, cujas informações estão centralizadas no CadÚnico e sofrem constantes atualizações. Esse fato contribui para a melhor qualidade das informações e fomenta a eficácia dos programas no âmbito da Estratégia Fome Zero, conforme ressalta Silva (2007), cujos objetivos devem ser:

[...] combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (SILVA, 2007, p. 5).

Em relação ao desenho do CadÚnico, os municípios são responsáveis por realizar o cadastramento dos beneficiários, compilar e remeter as informações ao Governo Federal, consubstanciando, assim, a principal fonte de informação a respeito da população pobre do país (IPEA, 2009). Ou seja, é uma estratégia para integrar ações municipais, estaduais e federais de modo a criar um cadastro mais eficiente. Para além das informações de renda, necessárias para

a prestação do PBF, o CadÚnico contém, também, informações em diversas dimensões no que tange à condição de vida dos mais pobres:

i) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também de pessoas com necessidades especiais; ii) acesso ao conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos (renda e despesa familiar per capita e despesas com alimentação); v) desenvolvimento infantil; e vi) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos como água, saneamento e energia elétrica). (IPEA, 2009, p. 8).

Nesse sentido, através do acompanhamento no âmbito municipal, o CadÚnico permite diagnosticar as carências de cada família pobre, seja na dimensão propriamente da renda ou em dimensões relacionadas a aspectos educacionais, de saneamento, composição e condição de vida das famílias etc. (IPEA, 2009).

As informações necessárias para realização do cadastro variam em três níveis: i) características do domicílio; ii) características das pessoas; e iii) características do agricultor familiar (IBGE, 2021). A partir do preenchimento das informações obrigatórias e das variáveis (de acordo com a condição da pessoa), se a família atender aos critérios de elegibilidade será beneficiária do programa.

Em suma, o CadÚnico através de sua característica cadastral e informações sobre a população vulnerável no que tange à renda, propicia e fornece a base para políticas públicas mais eficientes direcionadas a este grupo da população (SILVA, 2007).

O PBF foi criado pela lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Seu artigo primeiro estabelece: “Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades”. Ou seja, é um programa de transferência de renda condicionada (PTRC) destinado às famílias pobres e extremamente pobres. O parágrafo único desse mesmo artigo estabelece que a criação do PBF emergiu da unificação de quatro programas de transferência já existentes: Bolsa escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O valor do benefício se torna variável de acordo com a quantidade de crianças, adolescente e nutrizes existentes no núcleo familiar. Somado a isso, dada à volatilidade de renda dos mais pobres, estabeleceu-se uma regra de permanência, segundo a qual durante o período do benefício (02 anos), a família poderia ter uma renda superior ao critério estabelecido pelo programa, não afetando o recebimento do benefício (IPEA, 2011). Ademais, o recebimento do benefício está condicionado ao orçamento pré-estabelecido para o programa: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (Lei no

10.836, de 9 de janeiro de 2004, artigo 6, parágrafo único). Nesse sentido, se o escopo for maior que o orçamento destinado ao programa, algumas famílias, mesmo atendendo os critérios para recebimento, não seriam beneficiárias do programa. Assim, uma de suas diretrizes do programa é a preferência por famílias com menor nível de renda, que se encontram em condição de extrema pobreza.

Em relação às condicionalidades do programa, há aspectos relacionados à saúde e à educação dos jovens e crianças das famílias beneficiadas². São elas:

A) Na área da educação, frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade que compõem as famílias beneficiárias, matriculadas em estabelecimento de ensino; e B) Na área da saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e ou crianças menores de sete anos, construída principalmente por exame de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças. (SILVA, 2007, p.1433).

As informações a respeito das condicionalidades para o recebimento do benefício são fornecidas por intermédio do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MDS), cuja consolidação e cujo monitoramento são realizados pelos municípios. Esses entes federados são responsáveis por garantir o bom funcionamento do PBF e do CadÚnico, coordenando as equipes que acompanharão as famílias em todo o processo do programa. A gestão estadual é responsável por intermediar as ações municipais e as federais, garantindo a eficiência na descentralização do programa. Os governos estaduais devem capacitar as esferas municipais para que suas ações de cadastro e atualizações sejam eficientes, além de buscar parceiras para ações direcionadas à população beneficiada pelo PBF. No âmbito federal, o Ministério da Cidadania - criado em 2019, antigo Ministério do Desenvolvimento Social - é o responsável pelo programa. Esse Ministério estabelece e disciplina as normas para a execução no PBF nos Estados e municípios, desenvolve os instrumentos e os sistemas para garantir a sua gestão, disponibiliza um canal para denúncias e sugestões e, no que tange ao pagamento do benefício, financia os Estados e municípios, realizam um pagamento mensal às famílias via Caixa Econômica Federal (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Manual do pesquisador – Programa Bolsa Família, 2018).

Uma vez explicado como funciona o PBF – seus objetivos, suas condicionalidades e contrapartidas, forma de pagamento e monitoramento do programa, é necessário considerar que

² Apesar da existência de condicionalidades, cujo descumprimento pode levar, em último caso, ao cancelamento do benefício, o objetivo principal do programa é garantir os direitos sociais – já estabelecidos na constituição – e não exclusivamente penalizar os beneficiários que não as cumprem.

seu desenho está em processo de reformulação. As reformulações foram propiciadas, principalmente, a partir do cenário de crise econômica e sanitária provocado pela pandemia da Covid-19, em que os níveis de desigualdade e pobreza aumentaram sem precedentes (CEPAL, 2021) e a política pública de transferência de renda emergencial contribuiu para diminuir os efeitos adversos do cenário pandêmico no Brasil, trazendo ao debate político e econômico a implementação dessa Lei para além de seu caráter emergencial (BARBOSA; PRATES, 2020; COSTA; REIS, 2020; COSTA; FREIRE, 2021). Nesta perspectiva, apesar do sucesso do programa durante a pandemia, é interessante avaliar as vantagens, desvantagens e os desafios – relacionados principalmente a não condicionalidade - de sua implementação a nível nacional.

3 PROGRAMAS DE RENDA BÁSICA

Como já exposto no capítulo anterior, os países, cada vez mais, adequam suas políticas de Bem-estar Social aos novos riscos eminentes em uma sociedade. Os países da OCDE vêm expandindo seus subsídios para abranger um Estado de bem-estar social cada vez mais robusto, conforme suas diretrizes orçamentárias e as necessidades de sua população (HEMERIJCKI; RONCHI, 2020).

Em paralelo a tais necessidades, a pandemia do Covid-19, provocada pelo vírus Sars-Cov-2, intensificou o debate a respeito de uma renda básica universal (RBU) - dada a carência de renda que muitas famílias passaram a experienciar com as imposições necessárias para frear a disseminação do vírus. Apesar desse debate político e econômico já existir no âmbito nacional desde a década de 1990 – impulsionado, principalmente, pelo político Eduardo Suplicy -, só ganhou força e maior notoriedade no cenário pandêmico, de crise econômica e sanitária. Standing (2020) argumenta que a partir da situação de crise em que o mundo, como um todo, se encontra, um novo sistema de redistribuição de renda deve ser construído.

No Brasil, a resposta para a crise foi a implementação do Programa de Auxílio Emergencial (PAE), instaurando a Renda Básica Emergencial - RBE (Lei nº 13.982/2020). Seus efeitos positivos na economia fizeram ressurgir e impulsionar o debate acerca de uma RBU. Barbosa e Prates (2020) salientam que a RBE contribuiu para frear o aumento da desigualdade e afetar positivamente seus parâmetros. Segundo os autores, através da transferência de R\$ 600,00 (com ressalva às mulheres chefes de família, que receberam R\$ 1.200,00), durante os três meses previstos, como consta na emenda, o programa foi responsável por uma queda de 16,5 p.p. no nível de pobreza, contra um aumento de 3,2 p.p. caso não existisse nenhum benefício, como se pode observar no Quadro 1:

Quadro 1 – Efeitos da RBE na pobreza e na renda domiciliar *per capita* no Brasil

Indicador	Baseline	RBE	Sem RBE
Pobreza	18,70%	2,20%	21,90%
Renda domiciliar <i>per capita</i>	R\$ 1.442,00	R\$ 1.620,00	R\$ 1.376,00

Fonte: adaptado de Barbosa e Prates (2020).

O auxílio emergencial proporcionou um aumento da renda *per capita* das famílias, devido, principalmente, ao perfil dos beneficiários do programa, que tinham uma renda inferior ao benefício concedido no período imediatamente anterior ao cenário pandêmico. Em suma,

uma transferência de renda - como já exposto acima, é eficiente quanto a diminuição da pobreza e redução da desigualdade (BARBOSA E PRATES, 2020). O PAE, através de suas três categorias de acesso ao benefício, a saber CadÚnico, aplicativo e PBF, atingiu diferentemente as regiões brasileiras. As regiões norte e nordeste foram as maiores beneficiárias em termos proporcionais às suas economias (COSTA e FREIRE, 2021). Ao analisar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o percentual da população vulnerável à pobreza, Costa e Freire (2021) mostram que o PAE teve maior focalização nos municípios mais pobres do Brasil. Dessa forma, o PAE transcendeu seu objetivo e impactou, para além do esperado, as regiões mais pobres do país (BARBOSA E PRATES, 2020). A partir de seus resultados, a RBE retomou as discussões acerca de uma RBU e a esperança de um país menos desigual.

Um programa de renda básica (PRB) consiste em uma transferência monetária e pode exigir contrapartidas ou não. Possui escopo pré-definido e estabelece uma delimitação da população beneficiária, como acontece, por exemplo, com o PBF (seu objetivo é eliminar a pobreza extrema, logo, limita sua população beneficiária aos pobres e extremamente pobres). Programas que englobam a população como um todo, sem condicionalidades, são caracterizados como programas de renda básica universal (RBU), também chamada renda básica de cidadania ou renda cidadã. Outro PRB muito debatido é o programa de renda mínima (PRM), na qual delimita-se uma renda mínima e os indivíduos abaixo desse limite recebem algum tipo de transferência de renda.

Desta forma, os PRB podem existir em diferentes desenhos. Van Parijs (2002, p. 195), um dos teóricos que iniciaram o debate acerca da RBU, define: “Uma renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”. Ou seja, a RBU se consolida como um programa livre de condicionalidades, em que todos os cidadãos recebem, mensalmente, um pagamento, portanto, não faz distinção entre os indivíduos, sejam eles desempregados ou não, e até mesmo beneficiários de outros programas estariam inclusos no programa de RBU.

O desenho da universalidade do programa traz consigo uma série de benefícios tais como: desburocratização, liberdade aos indivíduos e maior estabilidade econômica em tempos de retração e crise econômica (AMADEO, 2021). No entanto, os riscos de sua implementação - como as questões orçamentárias de inflação e elevado custo - precisam ser avaliados em cada contexto.

Um dos preceitos principais que contornam o desenho da RBU é a garantia de uma renda que seja suficiente para que os indivíduos tenham o mínimo necessário para sua sobrevivência (SILVA, 2011). Assim, essa transferência se baseia na garantia desse direito, diferentemente de programa com condicionalidades, como o PBF, que funciona como um programa de renda básica não universal, cujo objetivo é retirar as famílias da pobreza e da extrema pobreza e, portanto, sua transferência se baseia numa renda que atinja tal objetivo. Nos parâmetros atuais do programa seria uma renda inferior a R\$ 70,00 por pessoa (BRASIL, Lei, 10.836, 2004).

O desenho da RBU é defendido por Barr (1988). O autor argumenta que o Estado deve garantir um padrão mínimo de vida ao cidadão. Para a concretização da universalização proposta, é necessário que o programa seja livre de condicionalidades. Além de ser um programa de benefício individual em que todos os indivíduos recebem a mesma quantia de transferência, não fazendo distinções entre as pessoas (SILVA, 2011).

No que tange à implementação de programas de renda básica universal, o Brasil detém notoriedade, dado o seu reconhecimento no cenário internacional quanto à importância e sucesso do PBF na redução da pobreza e da desigualdade. O PBF é considerado um embrião e um ponto de partida para a implementação de um programa de RBU (NEGRINI; COCO 2006). Silva (2006) argumenta que o PBF, desde sua criação a partir da lei Nº 10.836/2004, prevê uma gradual expansão de seus beneficiários, instaurando sua implementação por etapas, assemelhando-se, assim, à lei Nº 10.835/2004, que institui a Renda Básica de Cidadania (RBC). Assim como o PBF foi se expandindo ao longo dos anos, abrangendo cada vez mais uma maior parcela da população, a RBC também seguia a mesma estratégia em sua implementação. Em um primeiro momento, a RBC seria destinada a idosos, expandindo-se ano a ano, até chegar às pessoas acima de 25 anos (SUPLICY, 2003). No entanto, Cotta (2009) sinaliza que a convergência entre os programas durou pouco anos.

As origens de ambas as iniciativas, ainda que tenham pontos de contato no passado, especialmente a ideia da garantia de uma renda mínima para os mais pobres, levaram a trajetórias históricas muito diferentes, que não apontam para uma passagem automática e legitimada pela opinião pública de um modelo a outro. (SOARES; BRITTO, 2010 p. 27).

Soares e Britto (2010) sinalizam que o debate ideológico e o enfoque de cada política apresentam divergências estruturais. Em um primeiro momento, o PBF apesar das suas reformulações ao longo dos anos com o intuito de incluir mais beneficiários e flexibilizar contrapartidas e da permanência no programa, não tem caráter universal como a RBC. Suas reformulações giram em torno da pobreza e da família, não perdendo ser caráter focalizado e

condicional. Suplicy (2003), por outro lado, através das discussões no *Basic Income Earth Network* (BIEN), salienta que o PBF consolida o caminho, gradual, em direção a implementação da RBC.

3.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM OU SEM CONDICIONALIDADES

Quando instaurando uma política de renda básica, um dos pré-requisitos para a consolidação de seu desenho é a definição se haverá condicionalidades ou não. Para que haja uma definição de qual diretriz seguir, é necessário, segundo Barr (1988), definir três características do programa: o valor oferecido pela política, o público-alvo e o custo total. A partir dessa definição será delimitado se haverá ou não contrapartidas, fracas ou fortes, para o recebimento do benefício.

Em relação às políticas com condicionalidades, Barr (1988) realiza uma separação em duas modalidades: com condicionalidades fracas e com condicionalidades fortes. No caso do Brasil, o PBF configuraria uma política com condicionalidade fraca, ao estipular contrapartidas em relação à saúde e à educação dos beneficiários do programa – que já são obrigatórios dada a constituição de 1988 – somadas a não exclusão dos beneficiários quando do não cumprimento de tais contrapartidas. A partir da fraca condicionalidade imposta pelo programa, tem-se que, ao longo dos seus dez anos de existência, conseguiu atingir seu público-alvo e apresentar resultados positivos no que tange ao seu objetivo – redução da pobreza (IPEA, 2013).

As políticas que impõem condicionalidades fortes, por sua vez, não apresentaram resultados tão satisfatórios (BARR, 1998). As contrapartidas relacionadas a esse tipo de modalidade estão associadas a exigências no mercado de trabalho. Freitas (2019), ao fazer uma revisão dos trabalhos de Barr (1988) e Levy (1997), mostra que a partir de uma análise empírica de políticas com condicionalidades fortes – ligadas ao mercado de trabalho – realizadas nos Estados Unidos, como, por exemplo, *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)* e *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*, além de não alcançarem o seu objetivo (redução da pobreza no país), tais mecanismos geraram um desincentivo ao emprego, havendo uma correlação negativa entre o emprego e o benefício concedido.

Friedman (1962), ainda no âmbito das políticas com condicionalidade, defende a utilização de um imposto de renda negativo. O desenho e a condicionalidade dessa política estariam ligados à renda, uma vez que o imposto seria cobrado progressivamente de acordo

com a renda de cada indivíduo. Os que possuem renda inferior a um determinado valor receberiam do governo uma quantia, até o momento em que essa transferência não seria mais necessária. Dessa forma, o economista apresenta duas principais razões que tornam o imposto de renda negativo preferível (1962, p. 174): *“first, the raising of funds to finance the expenses of those governmental activities it is decided to undertake (including perhaps measures to eliminate poverty discussed in chapter xii); second, the imposition of taxes for redistributive purposes alone.”* Assim como Friedman (1962), Stigler (1982) também defende a implementação de um imposto de renda negativo destinado às camadas mais pobres da população (CHAHAD, 2020).

Os programas de transferência de renda sem condicionalidade, por sua vez, seriam destinados a toda população, sem distinção de gênero, raça ou renda, como define Van Parijs (200, p. 169): *“Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”*. Essa transferência incondicional e universal pode exercer diferentes nomenclaturas. No Brasil, tais características se deram através da chamada Renda Básica de Cidadania (RBC), instaurada em 2004, a partir do projeto de Lei nº 10.835 formulado pelo, na época, senador Eduardo Suplicy. Suplicy (2003) defende que para além de uma política pública compensatória, a RBC é:

Uma renda garantida estruturada como um direito do cidadão configura-se como um dos instrumentos de política econômica que pode contribuir para que uma nação em desenvolvimento construa uma sociedade justa e civilizada, compatível com os objetivos de tornar a economia mais competitiva, como também de erradicar a pobreza e promover uma distribuição de renda mais equitativa. (SUBLICY, 2003, p. 67).

Neste sentido, a RBC tem por princípio prover dignidade e liberdade aos cidadãos, como esclarece Suplicy (2003) ao enfatizar que todos têm direito a uma parte da riqueza social.

Para que uma política de transferência de renda incondicional seja concretizada, Van Parijs (2000) estabelece alguns pressupostos, como: deve ser propriamente uma renda, para todos os seus membros, individual e sem verificação da situação financeira. Tendo em vista essas hipóteses como pontos de partida, através do seu desenho, plano de ação e objetivos, é possível inferir e estabelecer as vantagens e desvantagens dessa modalidade de Política de Transferência de Renda Incondicional (PTRI) no Brasil.

3.2 RENDA BÁSICA UNIVERSAL: VANTAGENS E DESVANTAGENS

Como já exposto na seção anterior, A RBU é uma política de transferência de renda incondicional. Assim como qualquer política pública, a RBU apresenta vantagens e desvantagens no seu desenho e em cada contexto econômico, social e político. Sendo necessário a avaliação de ambos os pontos, tendo em vista as necessidades *versus* os desafios de cada município, Estado e da União, para que a sua implementação ocorra de forma mais eficiente, eficaz e equitativa possível.

Barr (1988) argumenta que uma das desvantagens da execução de um programa de transferência de renda condicional é o estigma associado aos seus beneficiários, em que se acredita que os beneficiários são preguiçosos e não estão em busca de trabalho, uma vez que recebem o benefício. Prosperi e Frias (2020) mostram que o “efeito preguiça”, muitas vezes correlacionando a políticas de transferência de renda, não possui evidências empírica, tratando-se de um argumento falacioso. Apesar disso, a RBU surgiria como solução para tal estigma. No entanto, para além da superação desse estigma, Standing (2020) indica que as políticas livres de condicionalidade são mais eficientes para a redução da pobreza do que políticas com condicionalidades, uma vez que as políticas desenhadas com condicionalidades possuem elevados erros de exclusão. Além de mostrar que pessoas com seguridade social tendem a ter uma maior produtividade e a trabalhar mais

Tendo em vista os pressupostos estabelecidos por Van Parijs (2000) e já citados na seção anterior, a partir da transferência de renda individual universal, as pessoas teriam o livre arbítrio para tomar suas próprias decisões, escolhendo como e onde realocarão suas rendas - como o próprio autor expõe. Tal ideia correlaciona-se aos argumentos de Sen (2018), que defende a liberdade como forma de desenvolvimento. Além disso, a transferência de renda, abrange a multidimensionalidade da pobreza, uma vez que, através desta renda, os indivíduos direcionariam esta parcela extra para o segmento em que são mais pobres. Ademais, a partir desta renda, os indivíduos não precisariam se submeter a trabalhos degradantes, perigosos e com baixa remuneração, como sinaliza Van Parijs (2020, p. 192): “Uma renda básica não condicionada à realização de um trabalho dá poder de barganha ao mais fraco de uma maneira que uma renda garantida condicionada ao trabalho não dá”.

Em relação aos custos da implementação da política, que podem inviabilizar o programa, Van Parijs e Vanderborght (2017) enriquecem o debate ao salientar que o custeio de políticas de RBU tende a advir de impostos provenientes do capital, preferencialmente, ao invés de impostos sobre o mercado de trabalho. Os autores apresentam cinco alternativas possíveis

de financiamento: *progressive schedule to the total of capital, progressive personal-wealth tax, corporate tax, taxing all bequests e natural resources*. O primeiro consiste em aumentar progressivamente o imposto sobre o capital, uma vez que essa alternativa tende a diminuir os impostos sob trabalho. O segundo tem por objetivo taxar diretamente a riqueza. O terceiro consiste em taxar os lucros das firmas. O quarto seriam os impostos sob heranças e, por fim, o financiamento por intermédio de recursos naturais, como petróleo, cobre, prata. Para além dessas alternativas, outra opção para o financiamento de uma RBU é através de partilha dos lucros advindos de recursos naturais.

Van Parijs (2020) mostra que, paradoxalmente, uma transferência Universal poderia ser mais barata que um programa com condicionalidades, uma vez que, os custos em relação ao monitoramento das exigências seriam extintos com o desenho incondicional do programa. Além de, nas palavras do próprio autor (p. 196): “[...] transferências não são gastos líquidos. Elas são realocações de poder aquisitivo”.

Assim como no cenário mundial, no Brasil, o debate acerca desse tema é bastante diverso, com economistas a favor e contra a implementação de um PTRI. A partir de uma revisão dos trabalhos mais recentes publicados recentemente acerca do tema, Chahad (2020) comparou os argumentos de diversos economistas brasileiros. É consenso entre os economistas que para uma possível implementação da RBU o seu financiamento precisa ser pré-estabelecido e bem articulado entre as autoridades políticas, visando uma política eficiente que, ao mesmo tempo, tenha responsabilidade fiscal em seu desenho.

Entre os economistas brasileiros, enquanto uns já interpretam a implementação da RBC como realidade num futuro próximo, outros são mais céticos sobre o assunto, salientando os elevados custos de um programa deste tipo e a responsabilidade fiscal, com o teto de gastos como barreira para a sua implementação. Apesar das divergências existentes, há um consenso que paira sobre o debate: caso a RBC seja implementada, os seus custos e financiamento precisam ser descritos e bem discriminados, respeitando o orçamento público. Estes aspectos são essenciais para a construção e evolução de um programa de RBU mais eficiente e tangível.

4 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

A partir do que foi apresentado nos capítulos anteriores, em que a RBU - em especial no cenário atual de crise econômica, política e sanitária, mostrou-se relevante no combate à pobreza E, uma vez expostos seus possíveis desenhos, vantagens, desvantagens e desafios, esse capítulo se dedicará a expor três implementações de RBU, tanto no cenário nacional quanto no internacional. Para isso, em âmbito nacional será estudado o caso da Mongólia, no âmbito estadual o caso do Alaska, nos Estados Unidos, e a nível Municipal o caso de Maricá, no estado do Rio de Janeiro, Brasil. A ideia subjacente é obter informações por intermédio desta análise que possam subsidiar o debate sobre o processo de reformulação do PBF no Brasil.

4.1 O CASO DA MONGÓLIA

A implementação de um programa de RBU no âmbito nacional (federal) é escassa. Existem poucas experiências a serem exploradas. Apenas a Mongólia e o Irã tiveram uma política de RBU a nível nacional. Mesmo que por pouco tempo, ambos os países tiveram elevados níveis de inclusão financeira, abrangendo cerca de 95% da população (CHADAD, 2020).

A Mongólia é um país localizado na Ásia Oriental. Seu território se encontra entre duas potências mundiais, logo acima da China e embaixo da Rússia. Dada as suas condições climáticas de baixa temperatura e terras pouco férteis, é o país com menor densidade populacional do mundo. Somado a isso, a instabilidade política, a transição de uma economia fechada e comunista para a liberalização e a dependência econômica do país da mineração, geram muito efeitos negativos e instabilidade econômica (HOWES, YEUNG, 2015). Apesar de terem múltiplos e diferentes resultados (ainda pouco explorados), durante os anos de implementação do programa de RBU (2010-2012), os resultados para a redução da pobreza não foram significativos, como demonstram Gentilini, Grosh e Yemtsov (2020).

O programa foi viabilizado, em primeira instância, a partir do aumento do preço de cobre e do ouro no cenário internacional e, conseqüentemente, o aumento das receitas governamentais. Em 2005 foi criado o *Child Money Program*, disponibilizando às famílias com no mínimo três crianças a quantia de 3.000,00 Mongolian tugriks (MNT)³ mensalmente por criança (HOWES, YEUNG, 2015). No entanto, existiam muitas críticas ao programa,

³ Mongolian tugriks é a moeda local do Mongólia. Tugrik/MNT = 0,001948 Real/BRL.

principalmente, em relação ao elevado nível burocrático para recebimento do benefício. A partir desse cenário, em 2006 foi criado o *Universal Child Money Program*, universalizando o benefício entre crianças, sem exigência de contrapartidas ou condicionalidades, além de expandir o benefício para casais recém-casados.

Em consonância com a expansão dos programas social de transferência de renda, os lucros advindos da mineração continuaram a expandir, o que viabilizou a criação de um fundo para o desenvolvimento:

All revenues entered the newly created Mongolian Development Fund (MDF), the government's first attempt at a sovereign wealth fund. The Law held that MDF funds would be used equally for: (i) stabilising unplanned budget deficits; (ii) investments aiming at increasing domestic economic capacity and at supporting small and medium enterprises; and (iii) support of children and families. The MDF was the first effort to legislate the link between government resource receipts and cash transfers. (HOWES; YEUNG, 2015, p.12).

A partir da criação deste fundo e das reivindicações da população, foi criado em 2010 o programa de transferência universal da Mongólia. Para recebimento e inscrição no programa, a única exigência era que os indivíduos possuíssem documento de identificação. Por sua vez, o governo estabeleceu uma transferência de 1.5 million MNT por ano, que não evoluiu – dado seu elevado custo de implementação, estabelecendo então uma transferência de 10,000 MNT entre agosto e dezembro de 2010 e 21,000 MNT de janeiro de 2011 a junho de 2012 (HOWES, YEUNG, 2015). A criação do *Mongolian Development Fund* (MDF) ao mesmo tempo que permitiu o surgimento, a partir do financiamento, de políticas de transferência de renda no país, não foi suficiente para garantir a sustentabilidade do programa ao longo dos anos. A receita advinda do MDF era menor do que as despesas, o que por algum tempo foi sustentado com a venda das maiores minas no país: Oyu Tolgoi e Erdenes Tavan Tolgoi (HOWES, YEUNG, 2015). Dada as características do programa e sua forma insustentável de financiamento, apesar do sucesso entre os cidadãos, o programa terminou em 2012. Em contrapartida, o *Child Money Program* voltou a vigorar no país.

Apesar da curta duração do programa, dado seu elevado custo, comprometendo cerca de 48% do PIB em 2012, o programa, segundo Gentilini, Grosh e Yemtsov (2020), reduziu o nível de desigualdade em 13% e a pobreza em um terço da pobreza.

4.2 O CASO DO ALASKA, ESTADOS UNIDOS

O Estado do Alaska localizado nos Estados Unidos é uma das referências no tange à implementação de uma RBU. Apesar de ser o maior Estado Americano é também o de menor densidade populacional, dado, principalmente, às suas condições climáticas, de baixíssimas temperaturas. Apesar dessa limitação, a descoberta de recursos naturais na região contribuiu para o seu desenvolvimento e sua consolidação como Estado, no ano de 1959. Assim como os demais Estados, está sujeito às leis, regulamentações e políticas definidas pelo governo federal (GOLDSMITH, 2010).

A partir da extração de petróleo na região e a criação do *Alaska Permanent Fund* (APF), viabilizou, desde 1982 - ano de sua aprovação - até os dias atuais, toda a população, sem distinção de rendimento, gênero, trabalho ou sexo, receber uma renda extra do governo, chamado de “*The Alaska Permanent Fund Dividend (PFD) Program*”, consubstanciando, a partir de suas características (universal, individual, incondicional, uniforme e em dinheiro), uma política de RBU (GOLDSMITH, 2010).

Em uma primeira instância, 25% dos ganhos dos *royalties* de petróleo no Alaska eram recolhidos pelo governo, em que o Estado poderia escolher onde direcionar esse gasto. Esse montante é direcionado a uma carteira de investimentos, visando sua maximização, em que apenas o lucro deste montante poderia ser gasto pelo Estado (GOLDSMITH, 2010). A definição desse mecanismo mudou o paradigma e a dependência da economia do Alaska de um recurso não renovável, formando uma fonte sustentável de receita, como demonstra Goldsmith (2010) na passagem:

By this mechanism, a share of the non-renewable state revenues from petroleum production is transformed into a sustainable flow of revenues from the investment earnings of the Permanent Fund, and future generations of Alaskans will be able to share in the financial benefits from current petroleum production. (GOLDSMITH, 2010, p. 04).

Tal mecanismo teve um crescimento lento, porém robusto ao longo dos anos, garantindo, cada vez mais, maiores fontes de receita ao Estado. A crise do petróleo em 1979 elevou os rendimentos do PFD e fomentou a divisão dos rendimentos da extração de petróleo para toda a população do Alaska.

Como mostra Goldsmith (2010), a ideia inicial para o desenho da RBU no Alaska era constituída de uma distribuição anual para todos os adultos residentes há no mínimo um ano no Estado. Em um primeiro momento, o benefício era distribuído proporcionalmente aos anos de

residência no Estado, sendo então, dividido em 25 partes, de 50 dólares cada. Para cada ano de residência, os habitantes tinham o direito a uma parcela do benefício, a fim de minimizar a instabilidade populacional. No entanto, essa ideia inicial foi julgada inconstitucional pelo governo federal, não evoluindo em sua formulação.

Estabeleceu-se, então, o pagamento de benefício pecuniário a todos os residentes sem distinção de raça, gênero ou idade, constituindo então uma política de RBU, no ano de 1982, que vigora até os tempos atuais. O tamanho da RBU varia todo ano, de acordo com o rendimento do PFD, que financia o programa. O cálculo, por sua vez, é feito da seguinte forma: metade da média dos lucros nos últimos cinco anos do Fundo dividido pela população elegível ao programa (cerca de 95% da população do Alaska) (GOLDSMITH, 2010). Dado o desenho do programa, em que todos os residentes recebem o benefício, o custo de administração é baixo, uma vez que, a única verificação feita é em relação à residência dos beneficiários.

No início do programa, o benefício era enviado por correspondência aos beneficiários. No entanto, com o avanço da tecnologia e desenvolvimento do programa, a maior parte dos depósitos é realizado em contas bancárias, com poucas exceções.

Durante seus quase 40 anos, o programa fez muito sucesso, não apenas, entre os Alasquenses, mas também a população atraída pelo benefício. O poder de atração do benefício acarreta divergências de opinião, como sinaliza Goldsmith (2010). Por um lado, há aumento da atividade local e expansão de áreas até então pouco povoadas. No entanto, grande parte desses indivíduos além de não direcionarem seus gastos na economia local, sua estadia é, por muitas das vezes, temporária, não permanecendo no Estado.

O financiamento do programa, como já exposto, advém do fundo da criação de petróleo. No entanto, Goldsmith (2010) sinaliza a importância de separar ambos, de um lado o *Alaska Permanet Fund* (APF), do outro o *Permanet Fund Dividend* (PFD), salientando que, apesar do benefício advir no fundo, ele não é, pela lei, o financiador da RBU. Assim como financia essa política, o fundo poderia ser direcionado a diferentes políticas de saneamento, infraestrutura, entre outros setores, a critério dos governantes. Apesar disso, dado o sucesso da RBU e sua longa duração – em que os habitantes veem o benefício como um direito atribuído a eles, uma vez que, o petróleo é um recurso natural do Estado que pertence a todos – nenhum governante fez a proposta de redirecionar o fundo para outras políticas, sejam elas sociais ou de infraestrutura, em virtude do risco de perda de popularidade entre o seu eleitorado.

Fica claro que a política de RBU existente no Alaska é dependente dos rendimentos da exploração do petróleo na região. Para Goldsmith (2010) essa situação é problemática em diferentes níveis. Primeiramente, o petróleo é um recurso natural não-renovável, que tem a sua

produção reduzida a cada ano, o que compromete a sustentabilidade do programa no longo prazo. Em segundo lugar, a transferência de renda pode gerar algumas assimetrias no comportamento dos Alasquenses. Em suma, apesar de existirem algumas preocupações e necessidade de reformulações, é notório que, a partir da RBU, houve crescimento do poder de compra da população, além de, dada as condições climáticas e difícil acesso do Estado, a RBU funcionou como um ímã para atrair habitantes. Outro ponto de bastante relevância, foi diminuição dos níveis de pobreza e de desigualdade no país. Nos primeiros anos do programa, a pobreza diminuiu de 25% para 19%, o que contribuiu para melhorar os indicadores do Alaska em relação aos demais estados dos EUA – o estado passou a apresentar os menores índices de pobreza no país (GOLDSMITH, 2010). Além disso, a partir da RBU mais de sete mil empregos foram criados e mais de um bilhão de dólares injetados na economia (GENTILINI; GROSH; YEMTSOV, 2020).

4.3 O CASO DE MARICÁ, RIO DE JANEIRO, BRASIL

Maricá é um município localizado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, na grande Niterói. Dada as suas condições geográfica e de desenvolvimento econômico, tem como característica ser uma “cidade dormitório”. Em 2013 foi aprovado pela Lei no 2.448 o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. Conjuntamente com esse programa, a sociedade civil, mais especificamente, a associação do banco comunitário de Maricá, através da moeda social mumbuca, iniciou em 2013, a chamada economia solidária, uma política pública de transferência de renda (Mumbucas), cujos recursos deveriam ser gastos no próprio município (WHASHIGTON; BRAGA, 2017). A Mumbuca, por sua vez, é uma moeda social e digital - disponibilizada através de um cartão, que só pode ser utilizada no Município, com o intuito de aquecer a atividade econômica na região (BETIM, 2020). O governo do Município cobra 2% do valor das transações realizadas com a moeda social, tal receita é destinada a um fundo de crédito – no qual não há cobrança de juros aos pequenos produtores e empreendedores do Município (COSTA, 2020).

Em um primeiro momento, a transferência de renda foi destinada à população mais pobre, chamada de Renda Mínima Mumbuca (RMM), limitando a renda familiar dos beneficiários a até três salários-mínimos, comprovada pelas informações contidas no CadUnico. A transferência era no valor de 85 mumbucas, equivalentes a R\$ 85,00 (WHASHIGTON; BRAGA, 2017). Assim como a RMM, foi destinado às gestantes o mesmo

valor de benefício até o bebê completar um ano de idade, consolidando a política de Renda Mínima Gestante, em que eram exigidas contrapartidas como consultas de pré-natal, indicadores educacionais e o esquema vacinal de outros filhos que a gestante viesse a ter. Neste mesmo esquema, com exigências de contrapartidas, eram destinados aos jovens entre 18 e 29 anos uma renda de 100 mumbucas, condicionadas à participação em um conjunto de atividades relacionadas à formação e à qualificação profissional, assim como atividades culturais e de cidadania (WHASHIGTON; BRAGA, 2017).

A partir da Lei no 2.641, em 2015 Maricá foi a primeira cidade no Brasil a implementar a RBC – apesar de tal política já ser prevista por LEI Nº 10.835/2004 no âmbito nacional. Foi somente em 2019, pela Lei no 2.869, que o programa se expandiu, unificando quatro programas já existentes: Renda Mínima Mumbuca, Jovem Solidário e Gestante (COSTA, 2020). Costa (2020) mostra que já no segundo ano do programa, 42.501 mil pessoas foram beneficiadas, no qual o orçamento para os programas de transferência de renda foi de R\$ 80.767.858,00. O valor do benefício é de 130 mumbucas por mês para cada indivíduo de uma família cadastrados no programa.

Para recebimento do benefício, é necessário que os indivíduos tenham CPF, declaração atualizada do CadÚnico e sejam residentes há no mínimo três anos no Município. No tocando às responsabilidades do Município e da gestão do programa, a Secretaria de Economia Solidária de Maricá fica responsável por esse gerenciamento, com equipes distribuídas nos diferentes setores que englobam, não somente a RBC, mas como também os quatro pilares envolvidos na economia solidária (COSTA, 2020).

Para além da RBC, que embarca os desafios de enfrentamento à pobreza e desigualdade social no Município, há também a implementação de um desenvolvimento sustentável e cooperativo, com base em quatro pilares: i) transferência de renda; ii) educação popular; iii) fomento aos empreendimentos coletivos e solidários; e iv) soberania alimentar (SILVA, 2018). Como sinalizada Costa (2020), a Economia Solidária de Maricá abrange diferentes pontos no desenvolvimento de uma região, ao promover, não somente, o bem-estar dos cidadãos, como também, estimula a sociedade civil na construção desse desenvolvimento econômico, pautado na sociedade e no meio ambiente: “(...) promover o desenvolvimento econômico, promova-se conjuntamente o bem-estar social, o combate à desigualdade socioeconômica e a sustentabilidade dos recursos ambientais.” (COSTA, 2020, p.181).

Na pandemia, a RBC de Maricá ganhou ainda mais notoriedade no contexto brasileiro, uma vez que os impactos econômicos negativos gerados pela Covid-19 foram atenuados com a RBC, que foi expandida de 130 para 300 Mumbucas durante seis meses da pandemia (BETIM,

2020). Além da expansão da RBC para os já beneficiários do programa, foi criado o Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT), disponibilizando 1.045 Mumbucas (equivalente a R\$1,045,00), com o objetivo de auxiliar trabalhadores e pequenos comerciantes que tiveram sua renda reduzida, dada as restrições impostas pelo vírus (Jornal O Dia, 2020). Os incentivos e injeções de renda na economia de Maricá, através da moeda social Mumbuca, permitiram que os comércios locais continuassem funcionando, preservando empregos e renda de muitas famílias, apesar das imposições existentes com a pandemia (PREFEITURA DE MARICÁ, 2021). Entre os 160 mil habitantes do município, aproximadamente 25% recebem mensalmente o benefício provido pelo Município (TORNAGHI,2020) Maricá tem se tornado um exemplo de experiência positiva de um programa de RBU para combater a pobreza não somente para outras regiões do país, mas também internacionalmente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou enriquecer o crescente debate acerca da implementação de uma renda básica Universal no Brasil, ressaltando seus principais objetivos, que são: a redução da pobreza e da desigualdade.

A crise econômica deflagrada em 2014 e o cenário pandêmico em 2020 intensificaram o debate sobre o recrudescimento dos elevados níveis de pobreza e desigualdade no Brasil, visto que as restrições impostas pela pandemia do Covid-19 evidenciaram a elevada vulnerabilidade de parcela expressiva da população brasileira às condições de pobreza e miséria.

A partir da experiência brasileira com o Programa Bolsa Família, interpretado como referência para o combate à pobreza, e o relativo sucesso de enfrentamento à crise pandêmica do Programa de Renda Básica Emergencial, a implementação de uma Renda Básica Cidadã surge como estratégica para reverter, não somente, o cenário de pobreza amplificado pela pandemia, mas também, como uma política pública consistente com o compromisso aos cidadãos.

A partir das experiências dos casos analisados (Mongólia, Alaska e Maricá), evidencia-se o peso das especificidades de cada região no que tange à implementação de uma política de renda básica universal. Há indicações de que duas questões são imprescindíveis e relevantes para a sustentabilidade deste tipo de programa: gestão e financiamento.

Apesar dos programas da Mongólia e do Alaska terem o seu financiamento baseado em recursos não renováveis - metais e petróleo, respectivamente, os resultados da implementação da RBU de cada região foram diferentes. O primeiro teve uma curta duração, pois a partir da queda dos preços de metais o programa se tornou financeiramente insustentável. Já o segundo foi beneficiado pela volatilidade dos preços do petróleo ao longo dos anos, o que viabilizou a expansão do programa, com benefícios cada vez mais elevados sendo transferidos à população. Essa dependência em recursos não renováveis sinaliza um alerta no debate a respeito da sustentabilidade das políticas públicas, uma vez que o seu funcionamento fica subordinado às conjunturas econômicas.

Outro ponto a ser ressaltado no que tange à sustentabilidade do programa sobre os parâmetros de pobreza é a integração da sociedade civil e os impactos em outras dimensões, para além de exclusivamente da renda, evidenciando um relativo sucesso no que tange a implementação de políticas públicas exclusivamente no nível da renda. O caso de Maricá, através de políticas públicas complementares, destinadas a integrar e proporcionar mais

autonomia aos cidadãos, conseguiu atingir outras dimensões da pobreza, influenciando a dinâmica do mercado de trabalho e os níveis alimentares da população, abrangendo, assim, o conceito multidimensional da pobreza. No Brasil, o Programa Bolsa Família está em fase de redesenho. Revogado pela Medida Provisória nº 1.061/2021, deixará de existir no final de 2021. Dada essa perspectiva de redesenho, as experiências internacionais e nacionais de RBU e a RBE, implementada durante a pandemia do Covid-19, servem como insumo para a reformulação do programa. Conforme análise qualitativa realizada, o financiamento e a integração de outras dimensões para além da renda que impactam a pobreza consubstanciam os principais pontos para uma futura reformulação.

Por fim, ressalta-se que as políticas públicas de transferência de renda são importantes, principalmente no que tange ao enfrentamento de curto prazo da insuficiência de renda no Brasil. No entanto, tais políticas possuem caráter conjuntural e a pobreza, dado o seu caráter multidimensional, requer medidas estruturais, relacionadas a mercado de trabalho, educação, saneamento básico, segurança alimentar, entre outros. Estes aspectos não devem ser negligenciados se o objetivo da política social é o combate estrutural à pobreza.

REFERÊNCIAS

ADDISON, Tony; HULME, David; KANBUR, Ravi. Poverty dynamics: measurement and understanding from an interdisciplinary perspective. **Brooks World Poverty Institute Working Paper**, n. 19, 2008.

ALBUQUERQUE, Thiago; GONÇALVES, Solange. Pobreza crônica e transitória no Brasil: uma abordagem de pobreza dinâmica com os dados da PNAD Contínua. **Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2020**. https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/1735/ENABER_identificado.pdf

AMADEO, K. **O que é Renda Básica Universal?** 2020. Disponível em: <https://www.thebalance.com/universal-basicincome-4160668>. Acesso em: 22 de outubro de 2021.

ANTENS, S. **Eleven Nobel Laureates who have endorsed Universal Basic Income**. BIEN, RBRB, São Paulo, 26/12/2019. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/onze-ganhadores-do-nobel-queendossaram-a-renda-basica-universal/> Acesso em: 29 outubro de 2021.

ARMA contra a pobreza, “Mumbuca” é a primeira moeda social eletrônica do País. **Agência Efe**. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2014/07/arma-contrapobreza-mumbuca-e-primeira-moeda-social-eletronica-do-pais.html>. Acesso: 27 de novembro de 2021.

ATKINSON, A. **Inequality: what can be done?** Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2015.

ATTUY, G. M. Decomposição dos ciclos do Desemprego: Uma Aplicação Para o Brasil a Partir dos Fluxos do Trabalho. **Anais do Encontro Nacional de Economia da Anpec**, 2012.

BETIM, F. Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate. **El país**, maricá, rio de janeiro. 19 de julho de 2020. Disponível: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html>. Acesso: 27 de novembro de 2021.

BARBOSA, Rogério; PRATES, Ian. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia, 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3630693>

BARBOSA, Rogério; SOUZA, Pedro; SOARES, Sergei. Distribuição de renda nos anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza. **Texto para discussão nº 2.610 IPEA**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.38116/td2610>

BARBOSA, Rogério; PATRES, Ian. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do programa emergencial de preservação do emprego e da renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. IPEA, 2020.

BARR, N. Economics of the welfare state. Oxford: Oxford University Press, 1998 [1987].
BRAGA, P.; GADELHA, C. Saúde e inovação: dinâmica econômica e Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Rio de Janeiro: **Cadernos Saúde Pública**, 2016.

BRAMBILLA, Marcos; CUNHA, Marina. O impacto da Pobreza Multidimensional e da Desigualdade na Distribuição de Renda nos Fluxos Migratórios, 1991, 2000, 2010: Uma Abordagem Espacial para os Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos** v.14, n.1, p 155-200, 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual do pesquisador – Programa Bolsa Família**, 2018. Disponível:
https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

CARVALHO, L. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. Coleção 2020 – ensaios sobre a pandemia, 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Pandemia provoca aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego**. 4 de março de 2021. Disponível em:
<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte#:~:text=e%20no%20emprego-.Pandemia%20provoca%20aumento%20nos%20n%C3%ADveis%20de%20pobreza%20sem%20precedentes%20nas,do%20que%20no%20ano%20anterior>

CHAHAD, José Paulo. Renda-básica Universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Boletim Fipe** n 479, 2020.

COSTA, Écio; FREIRE, Marcelo. Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. **Brazilian Journal of Development**, v.7, n.3, p.24363-24387, março 2021. Doi: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n3-238>

COSTA, et al. As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **IPEA**, Mercado de trabalho: conjuntura e análise: n. 70, p. 171-182, set. 2020.

COTTA, T. **Visões de proteção social e transferência de renda com condicionalidade no Brasil e no México**. Tese (Doutorado em Estudos comparados sobre as Américas) Universidade de Brasília – UNB, 2009.

CURRY, Samir; SUPPLY, Eduardo. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Brasil, v. 14, n.1, p. 101-119, 1994.

DANA, S. Renda mínima universal: uma boa ideia no papel. **Blog do Samy Dana**, 6 de junho de 2016. São Paulo.

ESPIN, A. **As três economias políticas do Welfare State**. Universidade de Princeton, 1990. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.

GIAMBIAGI, F; VILLELA, A; CASTRO, L; HERMANN, J. **Economia brasileira contemporânea [1945-2010]**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.

- GOLDSMITH, S. The Alaska Permanent Fund: A basic income in action. In: **The 9th BIEN Congress**, 2002, Genebra. Anais eletrônicos...Louvaina: BIEN, 2002.
- GOLDSMITH, S. The Alaska Permanente Fund Dividend: An experiment in Wealth Distribution. In STANDING, G. (Ed.). **Promoting Income Security as a Right: Europe and North America**. Londres: Anthem Press, 2005.
- GOLDSMITH, S. The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee. In: **The 13th BIEN Congress**, 2010, São Paulo. Anais eletrônicos...Louvaina: BIEN, 2010.
- HEMERIJICK, A; RONCHI, S. **Recent Development: Welfare State reform in the 21st century**, 2021. Unpublish manuscript.
- HEMERIJICK, A; RONCHI, S. Social Investment Reform in the 21st Century, *The Oxford Handbook of the Welfare State* (2 ed.), 2020. Doi: 10.1093/oxfordhb/9780198828389.013.7
- HOFFMANN, R. Desigualdade de renda no Brasil, 1995-2019: diversas distribuições e o impacto do desemprego. RBEST: **Revista Brasileira De Economia Social E Do Trabalho**, 2(00), e020007, 2020. doi: <https://doi.org/10.20396/rbest.v2i.14205>
- HOWES, S; YEUNG, Y. Resources-to-cash: a cautionary tale from Mongolia. **Centre Discussion Paper** 42, Crawford School of Public Policy, The Australian National University, Canberra, 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Bolsa Família 2003-2010: avanço e desafios**, volume 1. Brasília, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Programa Bolsa Família - Uma década de inclusão e cidadania**. 2013. KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1 2009.
- KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.
- KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro. **Texto para discussão do CEDE** n°34. Rio de Janeiro, 2011.
- KERSTENETZKY, C. L.; GUEDES, G. O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. *Ciências & Saúde Coletiva*, vol. 23, n. 7, p. 2095-2106 Rio de Janeiro, 2018. Doi: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08702018>
- LAZZARIN, S. A (in)segurança em tempos de pandemia. A renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil. Porto Alegre, 2020.
- MARTINI, R. Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza. **Economia Ensaios (UFU. Impresso)**, v. 24, p. 81-102, 2010.

ROCHA, S. Pobreza e desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do plano real. **Texto para discussão do IPEA** n° 721. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0721.pdf

ROCHA, S. Pobreza no Brasil. A Evolução de Longo Prazo (1970-2011). **Estudos e Pesquisas**, n. 492. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, 2013.

ROSSI, P; DWECK, D. et al. **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. São Paulo, 2018.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York, 1999.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Série Prêmio Nobel de Economia. Editora Record, 2001.

SILVA, J. Por que Renda Básica? 2014. Annablume, São Paulo: 200p. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000200015>

SILVA, J. **Renda básica e teoria da cidadania**: comentários sobre uma recente lei brasileira. *Interseções*, ano 8, n. 2, 2006.

SILVA, J. Da Bolsa Família à Renda Básica: Limites e possibilidades de uma transição. **Nova serie**, n° 3. Campinas, São Paulo, 2011

SILVA, M. **O Bolsa Família**: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão. São Luis, 2007.

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. In: LOZARDO, E. et al. (Orgs.). **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

SOARES, F; BRITTO, T. Bolsa Família e renda básica de cidadania – um passo em falso?. **Texto para discussão** 75, IPEA, 2010.

STANDING, G. The Next Phase: We must demand basic income, **El País**, 2020. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a36f1400abd0420bf59145f/t/5eb3b0b03dcbce626ef2f7dd/1588834481170/El+Pais+The+next+phase+May+2020.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2021.

SUPLICY, E. Da renda mínima à renda básica no Brasil a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. **Revista de Economia Mackenzie**: Ano 1, n.1, p. 65-88, 2003.

SUPLICY, E. Do programa bolsa família à renda básica de cidadania no Brasil. In: **XII Congresso Internacional da BIEN**, Dublin, Irlanda, 2008.
Doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600023>

SUPLICY, E. **O direito de participar da riqueza da nação**: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania Brasília DF, 2007. Doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600023>

SUPLICY, E. M. **Renda Básica de Cidadania**: A resposta dada pelo vento. São Paulo: L&PM Pocket, 2006.

SUPLICY, E; FERREIRA, L; CARVALHO, P. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. **Revista Práticas de Administração Pública**, vol. 3, nº 3, 2019.

TORNAGHI, M. The Brazilian town (quietly) experimenting with basic income. *Americas Quarterly - Politics, Business & Culture in the Americas*, 2020. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/brazils-hidden-basic-income-experiment/>. acesso: 29/11/2021

VAN PARIJS, P. **Real Freedom for All**: What (if anything) Can justify Capitalism? Oxford: Oxford University Press, 1995.

VAN PARIJS, P. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, 14 (40), 2000.

VAN PARIJS, P; VANDERBORGHT, Y. **Basic Income** - A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. 2017.

WASHIGTON, Q; BRAGA, A. Finanças solidárias: Maricá a caminho da economia solidária e popular sustentável. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, São Paulo, v.1.1, 2017, p.176-187.

WIDERQUIST, K.; HOWARD, M. **Alaska's Permanent Fund Dividend**: Examining Its Suitability as a Model. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.