

QUEM QUER DINHEIRO? DO CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA PARA A RENDA BÁSICA CARIOCA

WHO WANTS MONEY? FROM CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA TO RENDA BÁSICA CARIOCA

Jimmy Medeiros¹

Resumo

A oferta de mecanismos da assistência social, notadamente as transferências de renda, tem sido a principal marca do modelo de proteção social brasileiro, desde os anos 1990. Recentemente, a “renda básica” novamente ganhou destaque, por motivações distintas, na esfera acadêmica e no debate público como uma política social para atenuar problemas econômico e sociais. Embora seja uma política pública pensada e discutida há décadas, ganhou centralidade em várias partes do mundo, como Espanha e Finlândia. No Brasil, a “Renda Básica de Cidadania” foi sancionada pela Lei nº10.835/2004, todavia, após mais de 15 anos ela nunca foi efetivamente implementada, constando apenas na letra da lei. O país optou por manter políticas focalizadas na população de maior grau de vulnerabilidade como meio de garantir bem-estar. Na capital fluminense não foi diferente. A criação do Cartão Família Carioca, complementar ao Bolsa Família, chancela esta lógica. Atualmente, enquanto o país criou o Auxílio Emergencial, o Rio de Janeiro criou o Renda Básica Carioca como um reforço. Esta política pode ser classificada como uma renda básica? Ela segue o receituário dos pensadores desta política pública? Quais são os avanços da criação da Renda Básica Carioca? Este trabalho busca refletir sobre estes desafios.

Palavras-chave: Renda Básica Carioca; Pobreza; Assistência Social; Seguridade Social.

Abstract

The provision of social assistance mechanisms, notably cash transfers, has been the main feature of the Brazilian social protection model since the 1990s. Recently, the “basic income” has again gained prominence, for different reasons, in the academic and in the public debate as a social policy to mitigate economic and social problems. Although it is a public policy thought and discussed for decades, it has become central in several parts of the world, such as Spain and Finland. In Brazil, the “Basic Citizenship

¹ Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2016), mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) (2011) e Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (2005). Atualmente é pesquisador da Fundação Getúlio Vargas e Professor no curso de graduação em Ciências Sociais da FGV CPDOC, do Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais e do Mestrado acadêmico e Doutorado do PPHPBC FGV CPDOC. Foi professor do MBA em Bens Culturais: cultura, economia e gestão da FGV. Tem experiência na área de Sociologia, avaliação de políticas públicas e uso de metodologia quantitativa nas ciências sociais.

Income” was sanctioned by Law No. 10.835 / 2004, however, after more than 15 years it was never effectively implemented, appearing only in the letter of the law. The country chose to maintain policies focused on the population of greater degree of vulnerability as a means of guaranteeing well-being. In the capital of Rio de Janeiro it was no different. The creation of the Família Carioca Card, complementary to Bolsa Família, is a seal of this logic. Currently, while the country created Emergency Aid, Rio de Janeiro created o Carioca Basic Income as a reinforcement Can this policy be attributed as a basic income? Does it follow the prescription of the thinkers of this public policy? What are the advances in the creation of the Carioca Basic Income? This work seeks to reflect on these challenges.

Keywords: Basic Income; Renda Básica Carioca; Social Protection.

INTRODUÇÃO

Os efeitos da pandemia do Covid-19 têm sido muito duros em toda a sociedade brasileira. A falta de um controle mais rigoroso do fluxo de pessoas na chegada ao país, logo no início da pandemia, assim como a falta de uma ação coordenada entre Ministério da Saúde e Ministério da Justiça, bem como com secretarias de outras esferas governamentais para identificar pessoas contaminadas e impor um isolamento forçado delas atrasou a solução para esta questão. A ação poderia ter sido baseada no uso de testagem massiva e o confinamento de pessoas contaminadas, todavia, o Estado falhou em agir para controlar a pandemia no território nacional.

A necessidade de uso de quarentena causou uma hecatombe econômica no Brasil e não foi diferente no Rio de Janeiro. O produto interno bruto (PIB) brasileiro no primeiro trimestre de 2020 apresentou retração de 1,5 pontos percentuais, resultado pouco afetado pela imposição da quarentena, pelo isolamento social e pelo fechamento das empresas. Afinal, essas restrições ocorreram apenas a partir da segunda quinzena do mês de março. Todavia, o resultado negativo na economia do primeiro trimestre de 2020 ocorreu após queda de 1,1% do PIB em todo o ano de 2019.

O cenário pregresso ao Covid-19 era bastante negativo e tem sido delicado há alguns anos. Apesar de o Rio de Janeiro ser a unidade federativa com o segundo maior produto interno bruto do país, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Continuada (IBGE, 2020), por exemplo, o estado fluminense convive com taxas de desocupação sempre acima de 10% da população, desde o início de 2016. Esta taxa chegou a 15,4% em 2018 e, em 2020, os desocupados somam 14,5% da população do estado. Adicionalmente, o Rio de Janeiro apresenta taxa de desocupação superior ao cenário nacional, isso desde o 2º trimestre de 2016 e no cálculo do índice são contabilizados apenas os desocupados com 14 anos ou mais de idade que procuram trabalho ou emprego, portanto, aqueles que já desistiram de procurar sistematicamente por um

posto de trabalho não são considerados, indicando que a situação é ainda mais delicada, dado o desemprego crônico e estrutural.

Além da desocupação, outra característica torna complexa a situação precária das condições sociais. A elevada informalidade dos trabalhadores reforça uma elevada fragilidade social, mantendo um alto grau de vulnerabilidade de grande parcela da população, dado que seus direitos sociais e trabalhistas são nulos – ou muito restritos – o que fragiliza o bem-estar social. Segundo esta lógica, os trabalhadores recebem apenas quando trabalham e, caso tenham algum eventual problema de saúde ou incapacidade momentânea e/ou permanente de atuar profissionalmente, o fluxo de renda cessa e as condições de sobrevivência em nossa sociedade tornam-se bastante limitadas. Este fator em uma conjuntura de pandemia se mostra cruel e extremamente preocupante.

No Brasil, durante o primeiro trimestre de 2020 mais de 40% do contingente da população que trabalha tem vínculos informais. Essa atuação na informalidade representa falta de obrigação do patrão ou do Estado com o trabalhador. Ele e somente ele passa a ser responsável por si. Esta situação impressiona, sobretudo, se considerarmos o perfil de grande parte dos trabalhadores informais, tendo baixo grau de escolaridade, originário de famílias mais pobres e com baixa qualificação para o mercado de trabalho. Este contingente é classificado por parte da literatura como *precarizado* (STANDING, 2013; BRAGA, 2012).

Segundo Standing (2013), precariado seria uma nova classe social. Ela reúne uma parcela relevante da população em situação de maior grau de vulnerabilidade ou de trabalhadores que se endividam para manter um padrão de vida insustentável financeiramente, favorecendo mais o rentismo na economia.

Para Braga (2012), já sob o ponto de vista brasileiro em sua análise, precariado é o proletariado em situação bastante precária, ou seja, o trabalhador em reprodução subnormal das condições de produção da força de trabalho, como os jovens com vínculos informais e/ou ocupantes de vagas de trabalho de menor qualificação de trabalho, ou profissionais com elevada rotatividade profissional, ou que transitam em ritmo constante e periódico da informalidade para formalidade, por exemplo. São os trabalhadores em pior situação no mercado de trabalho, normalmente, sem direitos trabalhistas, sindical e previdenciários. São os trabalhadores precarizados e cada vez mais presente na realidade brasileira.

Em um cenário de agravamento da pobreza no Brasil², por exemplo, considerando uma linha de pobreza nacional é possível identificar 26,5% da população vivendo abaixo deste patamar

² Linha de pobreza nacional (para acompanhamento dos ODS) no valor de 5,50 dólares por dia, convertidos pela paridade de poder de compra (PPP-2011) de R\$1.66 por dólar. Depois de convertido, o valor da linha de 2011 é

mínimo no país, em 2012. Em 2014, este grupo passou para 22,8% da população e, desde então, a tendência é de crescimento, alcançando 26% em 2017 e 25,3% em 2018 (IPEA, 2019; IBGE – ODS, 2020). Este cenário de aumento da pobreza, mesmo considerando uma linha de pobreza baixa³, é preocupante e demanda uma ação mais efetiva do poder público para mitigar os efeitos da ausência de renda e de condições adequadas de alimentação, moradia e bem-estar. Isso sob uma perspectiva de curto prazo, produzindo soluções práticas e também de longo prazo, para romper o ciclo de reprodução estrutural da pobreza e da desigualdade.

Desta forma, a conjuntura econômico-social antes da pandemia do COVID-19 era temerária e demandava uma ação enfática do Estado – nas três esferas de governo – para uma mudança nas condições de vida e de bem-estar da população. O adensamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza e, sobretudo, das suas causas já eram urgentes. No cenário atual, essas medidas se fazem ainda mais necessárias e, de certa forma, o debate público tem sido levado neste sentido.

Por exemplo, a aprovação no Congresso Nacional de uma modalidade de transferência de renda denominada “renda básica emergencial” é parte desta ação. Importante ressaltar, esta política é fruto da iniciativa parlamentar – um conjunto grande de parlamentares de vários partidos se engajou nesta frente – em parceria da comunidade epistêmica e de acadêmicos.

Assim como na esfera nacional, na capital fluminense uma nova política pública emergencial apontou para a renda básica – no caso foi chamada de “Renda Básica Carioca” – como forma de mitigar os efeitos das consequências da pandemia do Covid-19. Esta também foi uma iniciativa do poder legislativo e voltada para a população em maior grau de vulnerabilidade, sobretudo, a parcela do *precarizado* que ficou sem seus postos de trabalho e, por conseguinte, do seu fluxo mensal de renda.

A emergência da Renda Básica Carioca pode ser compreendida pela perspectiva de uma onda internacional em benefício da renda básica em todo o mundo (WILDERQUIST, 2020). Ou de uma abordagem carioca de complementariedade ao poder público federal, neste campo da seguridade social. Ao mesmo tempo, ela é fruto de escolhas políticas que enfatizam a expansão da assistência social como forma de proteção social no âmbito da seguridade social, mas não o fazem com os sistemas de previdência e saúde, cada vez mais restritivos. Ela também foi de iniciativa parlamentar que reuniu um conjunto elevado de vereadores e de um amplo espectro político. O

corrigido pela inflação acordo com os deflatores utilizados pela PNAD Contínua. As estatísticas reportadas se referem a proporção de pessoas com rendimento domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza.

³ O corte de renda per capita não é exigente, os valores são baixos.

trabalho é elaborado para refletir sobre esta iniciativa e contextualizá-la, questionando se ela está alinhada, por exemplo, às orientações da literatura internacional e ao receituário da Rede Brasileira de Renda Básica de Cidadania e da sua inspiração internacional Basic Income Earth Network.

“O QUE É UMA RENDA BÁSICA? É UM BOLSA FAMÍLIA?”

A *Basic Income*, mais conhecida no Brasil sob a alcunha de “Renda Básica de Cidadania”, é uma política pública de natureza mais inclusiva por ser universal e sem a exigência de condicionalidades. Desta forma, a seleção dos beneficiários independe do sexo, da idade, da condição física, da condição de renda, da cor ou raça dos indivíduos ou mesmo da condição empregatícia do beneficiário (STANDING, 2017; SUPPLY, 2007).

De acordo com Van Parijs e Vanderborght (2006), uma política pública típica de renda básica universal é caracterizada por garantir o fluxo de renda individualmente a todos os pertencentes a uma comunidade política. Além disso, deve ser incondicional, sem a necessidade de pré-requisitos socioeconômico, político ou condição civil como critério de recebimento do benefício. Portanto, não são necessários testes para comprovação de atendimento a critério algum. Em outra publicação, Van Parijs (2014) define a renda básica como sendo uma “subvenção paga a todos os cidadãos, independentemente da sua situação ocupacional e seu estado civil, do seu desempenho no trabalho ou de sua disponibilidade para trabalhar”. O autor ainda pondera que não há necessidade alguma de realizar testes “para confirmar a falta de meios ou condições (ou de disposição) para trabalhar” (VAN PARIJS, 2014). Assim, não há a necessidade de realização de monitoramento do atendimento das condicionalidades impostas por parte do poder público, pois, por ser universal e incondicional isto é totalmente descabido. Isso, de certa forma, possibilita menos burocracia na condução da política.

Portanto, é uma transferência de renda individual, para satisfazer condições mínimas de sobrevivência para garantir liberdade real para todos os cidadãos de uma comunidade política, responsável por custear a política pública.

Além disso, o valor recebido pelo beneficiário deve ser utilizado por ele da forma que lhe interessar, conferindo a maior liberdade possível, atendendo os seus interesses e escolhas. Desta forma, é importante evitar o uso de um voucher, por ter o uso limitado a alguns estabelecimentos comerciais e restrito a aquisição de alguns itens. Assim, difere da lógica utilizada na extinta política do Governo do Estado do Rio de Janeiro, conhecida por Cheque Cidadão, que funcionou entre

1999 e 2007, e impunha limitações no que poderia ser adquirido com o benefício e limitando as liberdades individuais.

Há um aspecto interessante na conceituação da política feita por Van Parijs e Vanderborght (2006) é que eles configuram um certo grau de fluidez em sua composição, não apontam um formato pré-definido ou pacote fechado. Em seus textos, eles deixam em aberto a definição dos detalhes da RBU conforme as condições e contextos de cada comunidade. De um lado, o aspecto positivo desta abordagem é permitir maior liberdade à cada comunidade política a modelar os seus sistemas de proteção social de acordo com as suas particularidades e necessidades próprias. Por outro lado, há a possibilidade de distorcer a política em sua implementação de tal maneira que ela não seja uma renda básica incondicional, mas apenas uma transferência de renda.

Um dos argumentos utilizados na literatura para a defesa da renda básica é a falta de emprego. Esta perda no padrão de vida e da renda poderá causar uma queda no consumo e, por conseguinte, um impacto negativo na economia como um todo. Assim, a renda básica universal tem sido vislumbrada como uma reação política para amenizar as consequências da automação e, principalmente, um meio de garantir a sobrevivência da população, além de estimular a demanda econômica (YANG, 2018).

Além destes argumentos, alguns autores apontam efeitos de maior liberdade e autonomia dos indivíduos. Assim, os cidadãos poderiam evitar trabalhos que ofereçam más condições, poderiam dedicar seu tempo para atividades de lazer, convívio familiar e aperfeiçoamento profissional. Estes fatores aumentariam o bem-estar e seriam importantes para eliminar ou reduzir a pobreza (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006; SUPPLY, 2007).

Crocker (2015) aponta que a renda básica pode ser aplicada para reduzir desigualdades na distribuição de renda de uma população. Para isso, o autor defende concepções distintas do consenso mais geral, como adotar uma linha de pobreza e, desta forma, transferir valores diferentes para os indivíduos/famílias, considerando o valor da renda no “ponto de partida”, ou seja, antes de receber o benefício. Sua proposta está mais próxima da expansão das políticas de transferência de renda com base em *means-test*, similar ao caso do Cartão Família Carioca. Ademais, Lowrey (2018) defende a implementação da renda básica como um ideal para garantir a sobrevivência das pessoas e como uma lição pela possibilidade de isto ser realizado com base em planos redistributivos igualitários.

Por outro lado, os argumentos contrários estão baseados na ideia de criar uma armadilha para o desemprego, uma vez que a renda estará garantida as pessoas não terão o devido incentivo de trabalhar para sua sobrevivência. Adicionalmente, apontam que parar de trabalhar irá impactar

no desenvolvimento das capacidades e potencialidades das pessoas e afetar negativamente o convívio social. Ainda nesta esfera, a crítica mais dura está baseada nos custos de financiamento da RBU e em dar dinheiro para a parcela da população que já tem o suficiente para sua sobrevivência. Não entendem a lógica por trás do universalismo (SUPLICY, 2009; VANDERBORGHT, VAN PARIJS, 2006; VAN PARIJS, 2000).

Para além dos argumentos críticos e de defesa, há uma tentativa de contribuir com o debate públicos por meio da análise da questão do financiamento ou da sustentabilidade financeira. Assim, Painter e Thong (2015) tentaram demonstrar a viabilidade financeira de uma espécie de RBU no Reino Unido, sob o nome de *Basic Rental Income*, para pessoas com idade entre 25 e 65 anos com base na tributação de empresas do setor tecnológico. Arcarons, Domènech, Raventós e Torrens (2014) realizaram cálculo para estimar e sustentar a viabilidade de instituir uma política de renda básica na Espanha. No Brasil, equipe do IPEA (2019) tem refletido sobre formas de desenvolver uma política deste tipo no país.

No mundo, há um *advocacy* crescente pela sua implementação. Embora seja uma ideia muito antiga, foi na segunda metade do século XX que ela recebeu maior atenção. Por exemplo, foi avaliada por parlamentares nos EUA, durante os anos 1960, foi debatido por membros de alguns governos da Europa, Canadá e EUA, vindo a ser experimentada, entre 1974 e 1979 em Manitoba no Canadá. Por fim, foi de fato implementado em uma cidade no Alasca, em 1971, e por todo o estado, desde 1982. Nos anos 1990 e meados dos anos 2000, a política pública passou a ter menor apelo político até que na década atual ocorreu uma recente retomada global do *advocacy* pela sua implementação.

Além da academia, importantes agentes do campo do setor econômico da tecnologia no Vale do Silício têm apoiado publicamente esta ideia, como Elon Musk e Mark Zuckerberg. No campo político, Andrew Yang, Bernie Sanders e Barack Obama já defenderam a política. O último foi enfático em sustentar a necessidade de debater esta questão envolvendo a RBU, questionando que "*It's not just money that a job provides. It provides dignity and structure and a sense of place and a sense of purpose. So we're gonna have to consider new ways of thinking about these problems, like a universal income*"⁴.

Na atualidade, há uma discussão se a renda básica pode ser utilizada de forma complementar aos demais mecanismos e benefícios da seguridade social, como já ocorre no Alasca. Por outro lado, há a compreensão de que a renda básica possa ser iniciada a partir da unificação de

⁴ "Não é somente dinheiro que um emprego provém. Provém dignidade, estrutura, senso de pertencer e de propósito. Portanto, nós teremos que considerar novas maneiras de pensar sobre esses problemas, como uma renda universal."

benefícios sociais destinados às crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis, conforme analisado pelo IPEA (2019).

Em consonância ao debate acadêmico e da agenda pública, uma série de experiências tem sido levadas a cabo ou estão em discussão por países de localidades diferentes de todo o mundo. Na esfera internacional, é possível apontar a experiência na Finlândia, em Ontário no Canadá, no Alasca e na Califórnia nos EUA, em Utrecht na Holanda, além de Barcelona, Quênia, Escócia, Reino Unido, Itália, México e Índia. Assim, é possível verificar uma nova institucionalidade dos modelos de proteção social, com base na renda básica.

No Brasil, por exemplo, há uma lei federal nunca posta em prática que defende o alcance da universalização de forma gradual. Eduardo Suplicy⁵, por diversas vezes, apontou a expansão das políticas de transferência de renda como parte deste processo gradual, todavia, este aumento paulatino nunca foi mencionado pelos representantes da Presidência da República. Por outro lado, está em funcionamento uma política deste tipo no município de Maricá, no estado do Rio de Janeiro, e embora ela ainda não seja universal, governantes do poder executivo da cidade defendem abertamente esse crescimento gradual até alcançar a universalização. E isso de fato tem ocorrido. Adicionalmente, há lei aprovada para a criação de renda básica em Santo Antônio do Pinhal e em Apiaí, ambas no estado de São Paulo. É possível verificar discussão na câmara municipal da capital paulista para a sua criação na cidade. E, como objeto de análise deste trabalho, há a aprovação de uma política deste tipo na capital carioca. Acompanhar o seu desenvolvimento, refinamento e expansão é urgente para buscar promover maior bem-estar à população.

POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA CAPITAL FLUMINENSE

O modelo de proteção social no Brasil, vem desde a década de 1990 privilegiando a oferta de mecanismos da assistência social, notadamente as transferências de renda, em detrimento da previdência social e das políticas universais na área da saúde (FAGNANI, 2011).

Se no México as políticas de transferência de renda (PTRC) começaram por iniciativa federal, no Brasil a sua institucionalização começou pelos municípios do interior do estado de São Paulo. Por conta do rápido “sucesso” destas políticas sociais, elas passaram a receber aportes financeiros do governo federal, embora não tivesse responsabilidade na execução ou gestão. Nesta época, por exemplo, não existia ainda o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

⁵ Um exemplo pode ser visto em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/27/suplicy-defende-implantacao-gradual-de-renda-basica-de-cidadania>

Federal, instrumento poderoso para a gestão e planejamento destas políticas. Em seguida, o Distrito Federal criou o seu programa Bolsa Escola com uma cobertura maior e transferindo uma renda com valor superior aos casos municipais. Com este novo desenho, o uso das PTRC recebeu maior interesse do governo federal que criou quatro políticas deste tipo (DRAIBE, 2003).

No caso da renda básica, o governo federal sancionou a Lei nº 10.835/2004, todavia, após mais de 16 anos, ela nunca foi efetivamente implementada, constando apenas na letra da lei. Assim, embora a RBC seja preponderante para a construção e ampliação da cidadania democrático-participativa, o país optou por manter políticas focalizadas na população de maior grau de vulnerabilidade como meio de garantir bem-estar. Além disso, a experimentação desta modalidade, assim como as PTRC, tem tido mais êxito na esfera municipal. A perspectiva é que a história se repita, até que alguma unidade federativa faça uso desta política para despertar o interesse do governo federal pela implementação da renda básica.

Na cidade do Rio de Janeiro, existe desde 2010 uma política de transferência de renda focalizada com a exigência de condicionalidades. Em dezembro de 2011, com a Lei nº 5.358 foi criado o programa chamado de Cartão Família Carioca⁶ para articular uma ação complementar com outras esferas de governo e, em particular, com o Programa Bolsa Família. O propósito geral é “garantir maior igualdade de oportunidades para os jovens e as crianças cariocas”, buscando promover melhoria do desempenho escolar dos alunos das escolas públicas, assim como de reduzir de forma mais intensa os níveis de pobreza e indigência. Conforme o decreto, o objetivo era “da melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, e condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais”.

Inicialmente, a proposta do programa Cartão Família Carioca era focalizar dois perfis de beneficiários: a) famílias que possuam crianças e adolescentes de até 17 anos em situação de pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita estimada abaixo da linha de pobreza (R\$ 108,00 cento e oito reais); b) famílias que não possuam crianças e adolescentes de até 17 anos, contudo, estavam em situação de extrema pobreza, caracterizada pela renda familiar mensal per capita estimada abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 54,00 cinquenta e quatro reais). Ainda em 2010, um novo decreto⁷ delimitou a seleção dos beneficiários que atendiam apenas o primeiro dos dois perfis do decreto anterior, tendo uma única linha de pobreza. Esta, na prática, contemplava os dois perfis delimitados na portaria de agosto de 2010. Além disso, todos devem ser beneficiários do Programa Bolsa Família, confirmando a complementaridade à política nacional.

⁶ Criado pelo decreto municipal nº 32.713 de 25 de agosto de 2010.

⁷ Decreto nº 32.887 de 8 de outubro de 2010.

O valor do benefício mensal não era fixo, como utilizado no PBF. No Cartão Família Carioca o benefício é variável, alinhado com a proposição de Corcker (2015), de maneira que todas as famílias beneficiárias alcancem uma renda mínima de R\$108,00 por pessoa, em 2010. De forma ilustrativa, uma família em que a renda per capita fosse igual a R\$60,00 ao mês, cada membro passaria a receber uma transferência mensal de R\$48,00 de maneira que a família alcance a linha de pobreza estipulada pela política. Este é um detalhe interessante, pois garante um patamar mínimo de sobrevivência. Todavia, isso possui um aspecto negativo, pois caso seja adotado com um valor muito baixo e mantido ao longo do tempo, o valor a ser transferido tende a ter um poder de compra cada vez menor por conta de perdas inflacionárias.

Este mecanismo pode ser, de certa forma, uma armadilha. Assim, é necessária uma fiscalização constante desta linha de pobreza para a capital carioca de forma que contemple condições mínimas e adequadas de sobrevivência físico-social. Por exemplo, em 2015, cinco anos após a definição da linha de pobreza, o valor de R\$108,00 *per capita* estava mantido, apesar da inflação no período. Considerando somente o ano de 2015, a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor - Amplo (IPCA) do IBGE foi de 10,65%, depreciando a renda transferida a um limiar ainda menor.

Um detalhe, para o cálculo do perfil de renda dos beneficiários para esta política, o valor transferido pelo Bolsa Família é considerado no cômputo da renda per capita e não apenas a renda autodeclarada e presente no Cadastro Único. Este recurso aponta uma complementariedade entre as duas políticas de transferência de renda, todavia, restringe ainda mais o grupo que poderia receber o benefício transferido pela prefeitura.

Ademais, seguindo uma lógica de meritocracia, o programa previa benefícios adicionais vinculados a uma boa performance do estudante na rede municipal de educação. Este aspecto, por um lado, pode ser positivo para estimular o engajamento discente nos estudos. Todavia, pode ser visto como uma punição aos estudantes com desempenho insatisfatório que muitas das vezes não têm origem nas características dos próprios alunos e sim por conta das características físicas e pedagógicas da escola, ou das características dos membros da família (OLIVEIRA, BORUCHOVITCH, SANTOS, 2008).

O Cartão Família Carioca atendia por família no máximo 3 beneficiários com o perfil de crianças e/ou adolescentes (com idade entre 0 e 17 anos), além de um adulto responsável. O pagamento dos benefícios teve início em dezembro de 2010 e no seu aniversário de 1 ano a prefeitura⁸ sinalizou com a ampliação da política pública. O argumento apresentado pelo poder

⁸ Decreto nº 34.878 de 8 de dezembro de 2011.

executivo no próprio decreto estava fundamentado nos resultados obtidos na redução da pobreza, no aumento da presença dos alunos nas aulas, assim como dos responsáveis nas reuniões escolares.

O Centro de Política Social da FGV realizou algumas análises para a prefeitura do Rio de Janeiro, sendo a primeira em outubro de 2010 e outras duas em 2011. O primeiro estudo do CPS FGV⁹ (2010) foi um diagnóstico do desenho da política, além de oferecer apontamentos de mudanças na política para proporcionar resultados mais significativos. Em 2011, o CPS FGV elaborou uma análise do perfil dos beneficiários, considerando as características das 98.095 famílias atendidas pela política e presentes no Cadastro Único. Nesta publicação, por exemplo, foi possível identificar a persistência do perfil clássico de pobreza, ou seja, “de famílias grandes, com jovens mães solteiras e muitos filhos pequenos¹⁰”. O terceiro relatório focou em analisar o desenvolvimento educacional dos alunos na rede pública. A título de ilustração, o relatório aponta que “nos quatro bimestres de 2010, as notas dos alunos não inscritos no Programa superaram, em média, as dos estudantes do Cartão Família Carioca em 24 décimos. No ano de 2011, esta diferença se reduz para apenas 11 décimos¹¹”.

Em 2012, um novo decreto¹² trouxe mudanças incrementais ao desenho da PTRC. Ampliou a abrangência de cobertura, contemplando novas famílias atendidas pelo PBF e dentro do escopo de seleção do Cartão Família Carioca. Ademais, passou a transferir um benefício dobrado para famílias com crianças e/ou adolescentes matriculados na rede municipal de ensino que tenham algum tipo de deficiência física ou intelectual. Isto tanto para o benefício regular, quanto para o benefício de prêmio para o desempenho escolar.

Ainda nesta linha, o benefício dobrado foi estendido para jovens de 15 a 17 que frequentavam o programa Projovem Adolescente do Governo Federal na cidade do Rio de Janeiro, assim como para as crianças e adolescentes matriculados nas Escolas do Amanhã, entre o 6º e o 9º ano. Por outro lado, aplicou uma restrição ao benefício dobrado, pois ele seria concedido apenas uma vez, independentemente da quantidade de deficientes na família. Essa restrição é um equívoco, se comparado à literatura sobre a Renda Básica, afinal a orientação é de que o benefício seja contabilizado de forma individual, não por família.

Entre 2013 e 2017 algumas poucas mudanças incrementais foram realizadas, adicionando ou reformulando as condicionalidades impostas, por exemplo. A estrutura de uma típica PTRC é

⁹ Fonte: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/BC/BC_texto.pdf

¹⁰ Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2317225/DLFE-236902.pdf/CPS_FGV_CFC_Texto_0.2..pdf

¹¹ Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2317225/DLFE-236901.pdf/CPS_FGV_CFC_Texto_0.1..pdf

¹² Decreto nº 32.887 de 25 de abril de 2012.

mantida, reforçando a ênfase nacional de incremento dos mecanismos da assistência social dentro do sistema de proteção social no país.

O contexto da pandemia do Covid-19 e as consequências econômicas causadas pela necessidade de imposição de uma quarentena motivou os membros do legislativo municipal da capital do Rio de Janeiro a tomarem a iniciativa de criar uma política de renda básica, denominada “Renda Básica Carioca”. Este avanço no campo da proteção social segue uma onda em favor da Renda Básica como modelo de política pública para a proteção social. Neste ínterim, o Congresso Nacional criou o Auxílio Emergencial, apelidado erradamente de “coronavoucher”, pois a política federal transfere Reais e não um voucher. Ao mesmo tempo, o Auxílio Emergencial também foi chamado de Renda Básica Emergencial, todavia não é uma política universal ou incondicional, como determinado pela literatura sobre o tema.

RENDA BÁSICA CARIOCA

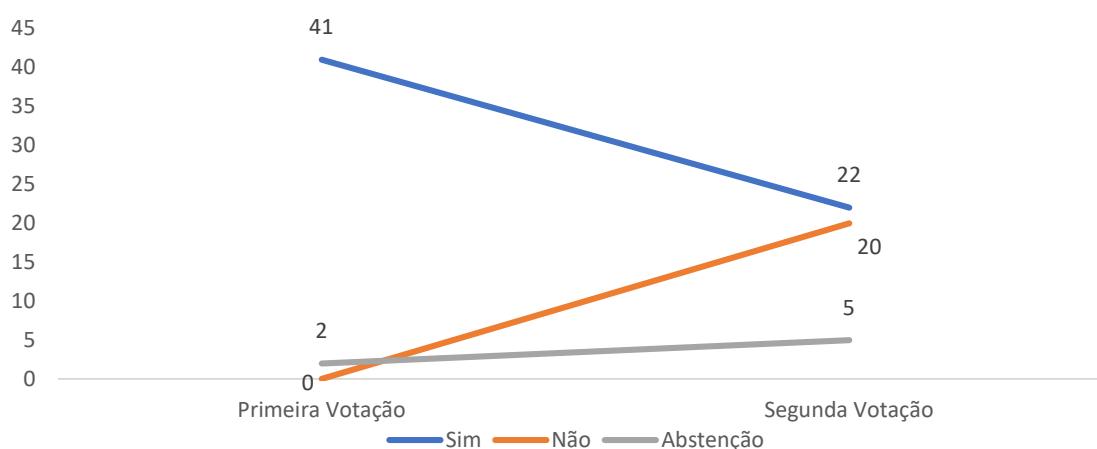
Na capital carioca, o projeto de lei nº 1.728/2020 foi de autoria de trinta e sete vereadores da casa¹³, de um total de cinquenta e cinco, demonstrando ser um tema sensível, afinal a renda das famílias cariocas foi fortemente abalada pelo isolamento social, e, ao mesmo tempo, reflete o quão importante este tema é para a opinião pública, visto que um grupo maior que o costumeiro decidiu participar da elaboração do projeto de lei. Decerto, todos estão preocupados em garantir melhores condições de vida para a população carioca, mas a participação na criação da renda básica carioca pode render muitos benefícios políticos-eleitorais.

O projeto de lei foi avaliado em primeira discussão pela Câmara do Rio de Janeiro no dia 01/04/2020 tendo quarenta e um votos “SIM” para a sua aprovação. Com uma diferença de quase duas semanas, a segunda discussão ocorreu no dia 14/04/2020 e o resultado foi apertado, tendo

¹³ Vereadores de autoria Projeto de Lei nº 1728/2020: Tarcísio Motta (PSOL), Paulo Pinheiro (PSOL), Babá (PSOL), Leonel Brizola (PSOL), Renato Cinco (PSOL), Dr. Marcos Paulo (PSOL), Rosa Fernandes (PSC), Rafael Aloisio Freitas (Cidadania), Luciana Novaes (PT), Reimont (PT), Willian Coelho (DC), Alexandre Isquierdo (DEM), Átila A. Nunes (DEM), Alexandre Arraes (PODE), Fernando William (PDT), Marcelo Arar (PTB), Teresa Bergher (CIDADANIA), Professor Adalmir (PROGRESSISTAS), Cesar Maia (DEM), Marcello Siciliano (PROGRESSISTAS), Matheus Floriano (DEM), Thiago K. Ribeiro (DEM), Luiz Carlos Ramos Filho (PMN), Inaldo Silva (REPUBLICANOS), Junior Da Lucinha, (PL) Major Elitusalem (PSC), Eliseu Kessler (PSD), Jorge Felipe (DEM), Prof. Célio Lupporelli (DEM), Petra (PDT), Marcelino D'almeida (PROGRESSISTAS), Dr. Jorge Manaia (PROGRESSISTAS), Veronica Costa (DEM), Vera Lins (PROGRESSISTAS), Dr. Gilberto (PTC), Dr. Carlos Eduardo (PODE) e Fátima Da Solidariedade (SOLIDARIEDADE).

vinte e dois votos “SIM”¹⁴, vinte votos “NÃO”¹⁵ e cinco abstenções. A ação do poder executivo em barrar esta iniciativa é evidente, afinal, a política tende a delimitar os recursos cada vez mais restritos disponíveis para execução pela prefeitura. Eles deixam de ser destinados para outras políticas de interesse do prefeito e passam a ser destinados à sobrevivência do carioca que, futuramente, retorna para o cofre público – das três esferas de governo – por meio da arrecadação.

Gráfico 1 – Resultado da votação do projeto de Lei para criação do Renda Básica Carioca:



Cerca de um mês após a aprovação do projeto em segunda votação, o prefeito do município vetou o projeto. Vetou com base em argumentos de que o projeto apresenta ilegalidades, pois entende que este programa é de competência do chefe do Poder Executivo e não do Legislativo, bem como por implicar em aumento dos gastos públicos e, mais ainda, não apresenta a fonte específica do custeio. Todavia, no dia 2 de junho de 2020, os parlamentares decidiram por derrubar o veto, sendo 29 votos pela derrubada, 11 pela manutenção e 9 abstenções. Apesar disso, a prefeitura ainda não implementou de fato a renda básica carioca.

Porém, o que esta nova política pública pode proporcionar de benefícios? Quais são os avanços? Em que ele inova em relação ao Cartão Família Carioca? Ela de fato é uma renda básica, conforme delineamento presente na literatura?

¹⁴ Votaram Sim na segunda votação da 2ª discussão do PL 1728/2020 os vereadores: Átila A. Nunes, Babá, Cesar Maia, Dr. Marcos Paulo, Eliseu Kessler, Fernando William, Leonel Brizola, Luciana Novaes, Luiz Carlos Ramos Filho, Paulo Messina, Paulo Pinheiro, Prof. Célio Lupporelli, Rafael Aloisio Freitas, Reimont, Renato Cinco, Rocal, Rosa Fernandes, Tarcísio Motta, Teresa Bergher, Thiago K. Ribeiro, Veronica Costa e Willian Coelho.

¹⁵ Votaram Sim na segunda votação da 2ª discussão do PL 1728/2020 os vereadores: Carlos Bolsonaro, Dr. Gilberto, Dr. João Ricardo, Dr. Jorge Manaia, Fátima da Solidariedade, Felipe Michel, Inaldo Silva, Italo Ciba, Jair da Mendes Gomes, João Mendes de Jesus, Leandro Lyra, Major Elitusalém, Marcelino D’Almeida, Marcelo Arar, Matheus Floriano, Professor Adalmir, Renato Moura, Tânia Bastos, Welington Dias e Zico Bacana.

Um primeiro avanço da Renda Básica Carioca em relação ao Cartão Família Carioca é no aspecto cobertura. Se antes somente beneficiários do PBF eram elegíveis, com a RBC passou a ser contemplado grupos mais impactados economicamente pela crise econômica de 2020, como autônomos, ambulantes, informais e microempreendedores individuais (MEI). A cobertura estava ampliada para o grupo tido como precariado (BRAGA, 2012). Apesar disso, a nova política não pretendeu ser universal como recomendado por Van Parijs (2000).

A Câmara Municipal mantém o perfil complementar à principal política nacional de transferência de renda. Assim, o Cartão Família Carioca era um suplemento ao Bolsa Família, a renda básica carioca virou um suplemento ao Auxílio Emergencial nacional. De certa forma, é uma cooperação entre as esferas de governo no campo da proteção social.

O valor transferido é outro aspecto positivo, uma vez que a linha de pobreza *per capita* passou de R\$108,00 para R\$1.045,00 por beneficiário, podendo ser dobrado em uma família, quando duas pessoas no mesmo núcleo familiar recebem o auxílio federal. Desta forma, o benefício com valor aumentado tende a contemplar de forma mais ampla as necessidades individuais. Se antes, o Cartão Família Carioca considerava o valor transferido pelo PBF, a Renda Básica Carioca mantém esta lógica e considera o valor transferido pelo Auxílio Emergencial federal. Mais uma vez, reforça o perfil complementar à política de transferência de renda do governo federal.

Na prática, a Renda Básica Carioca não é uma renda básica como proposto por Suplicy (2003) e Van Parijs (2000), mas sim uma política de transferência de renda condicionada. É uma ampliação “vitaminada” do Cartão Família Carioca. De interessante, reforça a natureza complementar à transferência de renda do governo federal, mas peca em não oferecer maiores ambições de cobertura e promover maior bem-estar à população carioca.

Nesta perspectiva, ela contradiz os autores defensores da renda básica por ser focalizada. Não logrou êxito em ser universal e nunca pretendeu ser universal, garantindo que todos tenham o direito de participar da riqueza da nação e oferecer condições mais simples de funcionamento da política. A opção permanece pela focalização, dicotomia presente em disputa no campo. No Brasil, tem sido esta opção, sobretudo, pelos resultados obtidos pelo Bolsa Família e pelas políticas que antecederam nesta área da seguridade social. Por exemplo, em quinze anos de existência, uma análise aponta responsabilidade do PBF pela redução de 15% da pobreza e 25% da extrema pobreza entre os seus beneficiários (SOUSA, OSÓRIO, PAIVA e SOARES, 2019).

Reforçando esta abordagem de comparação da renda básica carioca com o receituário da literatura, ela falha no quesito da incondicionalidade, afinal, mantém a obrigação de continuar estudando. Mesmo que impor alguém a estudar possa ser visto de forma positiva pela tendência a

produzir resultados assertivos ao desenvolvimento do capital humano, a discussão de renda básica presente na literatura não está fundamentada neste tipo de abordagem. Ela deve contemplar os indivíduos independentes da sua condição profissional, valores políticos e condições de estudo (VAN PARIJS, 2014).

Além disso, é possível destacar o desencontro com resultados que poderiam ser alcançados, conforme Van Parijs e Vanderborght (2006) e Claus Offe (2008) de que uma política universal poderia diminuir a burocracia e facilitar o acesso ao benefício. Por ser focalizada e condicional, a existência de burocracia permanece e, talvez, pela complexidade da política, seja ainda maior.

Por outro lado, se aproxima do recomendado na literatura, por ser um pagamento regular e mensal. Ser regular é fundamental, pois traz maior segurança e previsibilidade. Ademais, no caso específico do Rio de Janeiro, a política estabelece um patamar mínimo de sobrevivência para os indivíduos: o salário-mínimo. Todavia, assim que encerrar a política federal, o benefício da prefeitura será encerrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, apenas um município no Brasil implementou uma renda básica: o município de Maricá no estado do Rio de Janeiro. Embora ela ainda não seja universal, a base de beneficiários caminha para esta amplitude. Além deste caso em Maricá/RJ, outros três municípios do interior de São Paulo criaram leis para implementar uma política pública desta modalidade, porém nunca foram aplicadas de fato. Ficaram apenas na letra da lei.

Rio de Janeiro, uma cidade de importância mundial pode ter centralidade neste campo. Pode trazer o debate para um nível ainda não presente no cenário municipal. São Paulo também debate o tema há anos, por conta da presença do vereador Eduardo Suplicy, mas não conseguiu adesão no executivo municipal para isso. Niterói/RJ também criou um auxílio emergencial em tempos de Covid-19, mas não uma renda básica. Apenas uma transferência de renda focalizada.

Os desafios da Renda Básica Carioca são grandes. O contexto exige uma ação do estado nesta linha, mas a falta de recursos é um limite. Por outro lado, são escolhas do prefeito por qual caminho seguir. A experiência na capital carioca sobre o tema indica que a renda básica não será implementada com êxito e grande parte da população permanecerá sem condições de atravessar a grave crise econômica instalada no país, neste contexto de pandemia. Uma ação urgente e fundamentada na promoção do bem-estar e garantidor de dignidade e liberdade individual foi abandonada equivocadamente pelo poder executivo municipal.

A adoção da política de renda básica em âmbito municipal retoma o histórico brasileiro na década de 1990. As primeiras Políticas de Transferência de Renda Condicionada foram conduzidas por prefeituras. Governos estaduais e federal ingressaram neste campo, posteriormente. Quem sabe a experiência do Renda Básica Carioca – caso seja exitosa – na capital carioca possa servir a este propósito para a Renda Básica. De qualquer forma, a implementação desta nova transferência de renda reforça ainda mais a tendência brasileira de ampliação da proteção social por meio de mecanismo de transferência de renda, assim como orientado pela OIT (2012).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCARONS, Jordi; DOMÈNECH, Antoni; RAVENTÓS, Daniel; TORRENS, Lluís. **Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional**. Reino de España. 2014. Disponível em: www.sinpermiso.info. Acessado em 24 nov. 2020.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2012. BRASIL, Lei nº 10.835/2004.

CROCKER, Geoff. The Economic Necessity of Basic Income. **Munich Personal RePEc Archive**, Paper No. 62941, posted 18 March 2015.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. 2003, vol.15, n.2 [cited 2020-06-13], pp.63-101.

FAGNANI, Eduardo. **Seguridade social: a experiência brasileira e o debate internacional. Análises e propostas**, Friedrich Ebert Stiftung, nº 42, dez. 2011.

FGV CPS. **O Programa Cartão Família Carioca: Diagnóstico e Desenho**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

FGV CPS. **Perfil dos Beneficiários do Cartão Família Carioca**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.

FGV CPS. **O Cartão Família Carioca e a Educação: Perfil dos Alunos e Impactos sobre Proficiência Escolar**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.

LAVINAS, Lena et al. Universalizando direitos. **Observatório da Cidadania**, v. 59, p. 67-74, 2004.

LOWREY, Annie. **Give people Money: how a universal basic income would end poverty, revolutionize work, and remake the world**. New York, Crown, 2018.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua**. 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 24 nov. 2020.

IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. 2020. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 24 nov. 2020.

IBGE. **Plataforma de acompanhamento dos indicadores do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2020. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 24 nov. 2020.

OFFE, Claus. Basic income and the labor contract. **Basic income studies**, v. 3, n. 1, 2008.

OIT. **The Social Protection Floor Initiative**. Genebra, 2012.

OLIVEIRA, Katya Luciane de; BORUCHOVITCH, Evely; SANTOS, Acácia Aparecida Angeli dos. Leitura e desempenho escolar em português e matemática no ensino fundamental. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 41, p. 531-540, Dec. 2008.

PAINTER, Anthony; THOUNG, Chris. **Creative citizen, creative state: the principled and pragmatic case for a Universal Basic Income**. RSA 21st century enlightenment. 2015. Disponível em: https://www.thersa.org/globalassets/reports/rsa_basic_income_20151216.pdf Acesso em: 24 nov. 2020.

STANDING, Guy. **Basic income: And how we can make it happen**. Penguin: UK, 2017.

STANDING, Guy. **O precariado - A nova classe perigosa**. São Paulo, Editora Autêntica, 2013.

SUPLICY, Eduardo. Renda Básica: a Resposta Está Sendo Soprada pelo Vento. **Revista de Economia Política**, 2003.

SUPLICY, Eduardo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, dez, 2007.

SUPLICY, Eduardo. Programas de Transferência de renda: entre a renda básica e uma renda mínima condicionada. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 13, n. 2, p.231-240, jul/dez, 2009.

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

VAN PARIJS, Philippe. “Por que os surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2014.

VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

YANG, Andrew. **The war on the normal people**. New York, Hachette Books, 2018.

QUEM QUER DINHEIRO? DO CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA PARA A RENDA BÁSICA
CARIOCA
Jimmy Medeiros

WILDERQUIST, Karl. **Three waves of basic income suport.** Georgetown University, 2020.