

UMA NOTA SOBRE OS PROGRAMAS DE RENDA: ENTRE RENDA MÍNIMA E RENDA UNIVERSAL, O BRASIL NA ENCRUZILHADA¹

Eliane de Araújo²Lena Lavinas³

Este artigo discute os desafios dos programas de renda no Brasil. Para tanto, parte de um resgate histórico dos programas de renda vigentes na economia brasileira, passando pelo programa de renda básica emergencial adotado durante a pandemia em 2020, e finalizando com uma discussão sobre o futuro das políticas sociais no Brasil. As principais conclusões são as de que eleger as políticas de renda para o século XXI, que permitam aumentar o bem-estar e a segurança-socioeconômica dos brasileiros, em consonância com o acesso crescente a bens públicos de qualidade e no escopo necessário, de forma gratuita e universal, passam pela reformulação do nosso sistema de proteção social, o que implica não acatar no presente mudanças estruturais que se fazem de maneira açodada, superficial, na contramão do contrato social que ainda está valendo.

Palavras-chave: programas de renda básica; programas de renda focalizados; auxílio emergencial; política social.

This article discusses the challenges of income programs in Brazil. To this end, it starts from a historical rescue of the income programs in force in the Brazilian economy, passing through the emergency basic income program adopted during the pandemic, in 2020, and ending with a discussion about the future of social policies in Brazil. The main conclusions are that choosing income policies for the 21st century, which will increase the well-being and socio-economic security of Brazilians, in line with the growing access to quality public goods and in the necessary scope, free and universal, they undergo the reformulation of our social protection system, which implies not accepting structural changes that are being carried out in a timely, superficial way, against the social contract that is still valid.

Keywords: basic income programs; focused income programs; emergency aid; social policy.

Data da submissão: 10-12-2020

Data do aceite: 30-12-2020

ANTES

Desde março de 2020, quando bate à porta uma crise sanitária sem precedentes, um frenesi em torno da ideia de garantia de uma renda básica toma conta da sociedade brasileira, mobilizando opinião pública, especialistas, congressistas, *policymakers*, quadros do executivo, imprensa e entidades civis. É provável que somente por ocasião do debate Constituinte de 1987, quando estava em jogo o desenho de um novo contrato social assentado em valores democráticos, universalistas e igualitários, tenha-se assistido a tamanho arrebatamento em defesa do bem-estar dos mais vulneráveis, vítimas de desigualdades estruturais e das crises inelutáveis do capitalismo periférico.

Lá atrás, naquele ano, o sucesso incontestado das longas e acirradas jornadas de negociação em prol da criação de um sistema de proteção social integrado e efetivo, que minimizasse riscos, prevenisse a pobreza e consolidasse a cidadania, pode ser aferido com a inserção, na Carta Magna, do capítulo da ordem social, onde consta a instituição da Seguridade Social (artigos 194 e 195). Além de redefinir os marcos do sistema previdenciário de caráter contributivo, a Seguridade revoluciona ao fazer da saúde um bem público incondicional e ao agregar o pilar da Assistência Social tornando os mais pobres, explicitamente, portadores de direitos, sob proteção do Estado.

¹ Agradecemos ao mestrando do PPGE-IE-UFRJ Pedro Rubin as estimativas elaboradas a partir da PNADc.

² Professora da Universidade Estadual de Maringá e Pesquisadora CNPQ

³ Professora titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Apesar de a LOAS ter instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC) assegurando uma renda de sobrevivência a portadores de deficiência e idosos,⁴ claro estava que a maioria avassaladora dos desassistidos havia ficado de fora. Adultos, crianças e adolescentes escapavam aos critérios restritivos do BPC. Os ajustes para estender a cobertura protetiva e reparar as falhas de uma política institucional genuinamente inovadora começaram em nível municipal, com várias prefeituras progressistas adotando programas de renda mínima, crescentemente batizados como programas Bolsa-Escola.

Eram meados dos anos 90 e o *tournant* neoliberal já informava que focalização e condicionalidades estavam reconfigurando os termos do debate internacional acerca das políticas sociais notadamente no mundo em desenvolvimento, palco das mais arrojadas e radicais experiências de reformas pró-mercado. Que o diga nosso vizinho, Chile, onde só a brutalidade de um golpe militar pode explicar que se tenha logrado fechar por completo o regime de repartição público, quebrando contratos e jogando na miséria por algumas décadas grandes contingentes de aposentados oriundos das classes populares e médias chilenas. Foi lá que pela primeira vez se instituiu, sob a ditadura Pinochet, o primeiro *safety net* condicionado, o programa Subsídio Único Familiar (1981).

Quebrar a espinha do Estado Social nos países avançados e inibir seus avanços na periferia do sistema capitalista global levaram à disseminação de alguns modelos, um deles o das transferências condicionadas de renda (Lavinias 2013) que acabou se tornando *default* no Sul Global. Esse modelo associa valores meritocráticos (esforço individual para merecer), baixíssimo custo (via de regra menos de 1% do PIB nacional), monetização em massa (indispensável numa economia de mercado para resolver falhas de mercado) e alinhamento aos preceitos de restringir a política social apenas ao combate à pobreza, na mais pura tradição conservadora libertária, cara a Nozick, Hayek e Friedman.

Na visão desses expoentes que referenciam o *mainstream* ortodoxo, para que seja preservada a liberdade individual, cabe ao Estado intervir apenas para assegurar a sobrevivência daqueles em situação de risco, e ainda assim sob certas condições. Para tanto, o Estado Social não se mostra necessário, o que explica ser constante entre os neoliberais de plantão dissociar o que defendem como “social” da presença do Estado: enquanto este é demonizado e deve ser reduzido a um mínimo em todas as suas dimensões, também o social passa a se resumir a uma renda mínima garantida, enquanto se desmontam os regimes previdenciários públicos, a saúde universal, o sistema de educação gratuita em todos os níveis e tudo mais cuja provisão desmercantilizada promove a verdadeira igualdade de oportunidades. No capitalismo financeirizado, o mercado de seguros, linhas de crédito diversas, estímulos e isenções tributárias para quem aplica no mercado de capitais passam a atender a uma demanda represada por força da retração do gasto público e da deterioração dos serviços prestados pelo Estado.

É nesse contexto que o Programa Bolsa Família vem, de início, suprir uma lacuna grave ao permitir que milhões de famílias, cuja existência é ameaçada pela miséria, passem a receber um benefício monetário num valor que não contraria a liturgia da austeridade fiscal, já presente na política social antes mesmo de o teto do gasto, em 2016, violar os princípios constitucionais da Carta de 1988. Em seguida, esse programa de renda mínima e combate à pobreza se torna o grande sucesso da política social, consolidando as transferências monetárias de renda como a essência do social no Brasil, que, na prática, se apequena.

Curioso observar que 24 horas antes da aprovação da lei de criação do Bolsa Família em janeiro de 2004, foi votada e aprovada outra lei, marco da excepcionalidade do Brasil em nível mundial: a Lei de Renda Básica de Cidadania⁵, de autoria de seu prestigioso patrono, o então Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores. A lei institui o direito incondicional a uma renda básica para todos os cidadãos brasileiros ou estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos. Essa renda de igual valor para todos deveria ser implementada gradualmente, a começar pelos segmentos mais vulneráveis da população e em montante suficiente para cobrir despesas com educação, saúde e alimentação (Lavinias 2013a). Tão logo promulgada, contudo, tal lei foi engavetada, caindo no mais completo ostracismo. E o debate sobre a renda básica de cidadania seguiu correndo por fora, desde então, como se tudo estivesse por fazer.

⁴ Adotou-se para qualificação ao BPC ser idoso acima de 65 anos (originalmente 67 anos) ou portador de deficiência, cuja renda familiar per capita mensal fosse igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.

⁵ Lei 10.835/2004.

Ao longo desses 16 anos, em momento algum, nem mesmo por ocasião da discussão acalorada da criação do Fundo Social com recursos do pré-sal, em 2010, a renda básica de cidadania ganha centralidade como dispositivo capaz de enfrentar a contento a questão social no Brasil. Permanece tema de pesquisa e investigação e agita as redes de ativistas que continuam a defender uma transferência de renda incondicional e de igual valor para todos os brasileiros. Já o Programa Bolsa Família torna-se a carta na manga do governo dos Partidos dos Trabalhadores, levantada como troféu a cada investida dos adversários políticos ou de críticos internos. Elevado à condição de paradigma internacional, o Programa vai manter seu desenho inicial, incorporando algumas pequenas modificações incrementais. Contudo, a linha de pobreza, o valor médio do benefício e a cobertura se mantêm praticamente constantes, os dois primeiros abaixo do que seria seu valor real ao longo do tempo, enquanto a demanda cresce alongando a fila de espera do CadÚnico⁶. A recessão de 2015-16 e a fraca recuperação que se segue aumentam o público-alvo potencial do Bolsa Família, embora o número de beneficiários assinala um ligeiro recuo.⁷ Tão surpreendente e contraditório que isso possa parecer, o programa de combate à pobreza vem mantendo um registro procíclico (à exceção de 2010).

Ao final de março, a pandemia do coronavírus provoca uma ruptura sem precedentes da atividade econômica e do cotidiano. Interrompe cadeias de produção, leva ao fechamento temporário ou definitivo de empresas, desorganiza por completo o mercado de trabalho, priva milhões de trabalhadores informais do seu ganha pão, penaliza aqueles envolvidos nas atividades essenciais que se precarizam ainda mais por falta de proteção. E produz também um tsunami político. Entra em cena novamente a renda básica, diante da evidência de que o influente programa de combate à pobreza estava desatualizado nos seus valores e mostrava-se inadequado para amortecer a contento os efeitos dramáticos de um *shutdown* econômico sem data para acabar.

HOJE

O necessário debate sobre as políticas de garantia de renda no Brasil e seu lugar no sistema de proteção social foi atravessado, portanto, pela emergência no enfrentamento das graves consequências socioeconômicas derivadas da recessão imposta pela crise sanitária do coronavírus e pelas reformas em curso, notadamente a tributária, que promete desmontar o orçamento exclusivo da Seguridade Social. A consequência iminente é termos uma desarticulação do sistema de proteção social na sua complexidade, com medidas “ad hoc” sendo tomadas numa visão de curto prazo e à margem da institucionalidade que forjou a Seguridade. E o risco maior é a política social vir a se resumir apenas a programas de combate à pobreza, assentados na garantia de uma renda mínima, visão predominante entre os conservadores ultraliberais. Só assim, ao desconstitucionalizar direitos, será possível cortar o gasto público e encolher o Estado.

Aqui vale um parêntesis. Dentre as medidas prioritárias em pauta, ainda não aprovadas, consta do redesenho do sistema tributário o projeto de desoneração da folha de pagamento de todos os setores da economia. A alíquota de contribuição patronal vigente é de 20%. Ela deve ser zerada nas remunerações de até de um salário mínimo, além de ter sua alíquota reduzida acima desse valor. Significa dizer que o modelo bismarkiano de contribuição previdenciária cai por terra, com a retração da participação de empresários e empregadores às receitas previdenciárias, enquanto os trabalhadores passam a assegurar ou isoladamente ou em proporção crescente o financiamento de seus benefícios, isto é, aposentadorias e pensões. Estima-se que as receitas previdenciárias serão garfadas em no mínimo R\$ 100 bilhões se esse projeto for aprovado como previsto em 2020⁸. Esse é mais um golpe fatal contra o regime de repartição que

⁶ Em janeiro de 2020, 13,5 milhões de famílias recebiam um benefício médio mensal de R\$ 188,00 a um custo anual do programa da ordem de R\$ 30 bilhões. A linha de corte para qualificar ao programa era de R\$ 89,00 per capita mensais ou de até R\$ 178,00 havendo crianças e adolescentes e até 17 anos na família.

⁷ (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/o-13o-no-programa-bolsa-familia-e-mais-cortina-de-fumaca.shtml>).

⁸ Cabe registrar que a arrecadação líquida da Previdência Social entre novembro de 2018 e novembro de 2019 foi de R\$ 412, 4 bilhões (Boletim Estatístico da Previdência Social, volume 34, n. 11 - Ministério da Economia >) portanto, a desoneração da folha de pagamento prevista corresponde a praticamente ¼ do montante arrecadado em 2019, valor esse que será certamente muito inferior em 2020.

sobreviveu à reforma previdenciária aprovada no primeiro ano do governo Bolsonaro. Isso quer dizer que novamente se vai agravar o déficit previdenciário, como se fez anos a fio, desonerando receitas compulsórias.

Para compensar a perda dessa receita tributária expressiva, pretende-se criar um imposto sobre transações, portanto de incidência universal. Ou seja, todos pagam, o que significa que a sociedade e os mais vulneráveis notadamente indenizam o que o capital poupa, sem que haja qualquer compromisso explícito de aumento do investimento privado ou criação de empregos por parte do empresariado. Em paralelo, como tem sido anunciado, a fusão do PIS e COFINS, dando lugar à criação de um tributo sobre valor agregado, cuja alíquota deve variar, é mais um elemento que retira contribuições sociais da Seguridade, sem que saibamos como se fará a compensação. Fechando o parêntesis.....

Para enfrentar os imensos transtornos causados pela pandemia do coronavírus - o maior deles o colapso do mercado de trabalho - o Congresso brasileiro tem liderado de forma inédita e unitária o debate sobre a melhor resposta à crise social e econômica. Nesse processo, onde o protagonismo dos partidos de oposição e movimentos sociais foi determinante, vários desenhos de políticas de renda foram colocados na mesa de negociação até prevalecer a formulação que leva à aprovação unânime da renda básica emergencial em fins de março. Inicialmente a proposta era alcançar até 100 milhões de pessoas afetadas de imediato pela paralisia da economia.

O argumento destacado na imprensa indicava ser objetivo dos congressistas e da sociedade organizada “desvincular a proteção social do Estado do trabalho formal.”⁹ Aqui cabem duas observações: primeiro, o sistema de proteção ao trabalho formalizado inclui seguro-desemprego. Ocorre que este de há muito já vinha defasado. Por exemplo, em janeiro de 2020, antes da crise sanitária, o IBGE indicava haver cerca de 11,9 milhões de desempregados (taxa de desemprego de 11,2%¹⁰) e o seguro-desemprego, com critérios de elegibilidade bastante restritos, atendia à mesma época cerca 550 mil trabalhadores. Por suposto, nem todos os que procuravam emprego vieram da informalidade. Logo, o seguro-desemprego não cumpria sua função precípua. Por outro lado, os dois programas de combate à pobreza vigentes, o BPC e o Bolsa Família, por restringirem a demanda ao manter uma linha de pobreza extremamente baixa (R\$ 174,00 per capita mensal), tampouco permitiam à política de assistência atuar como um colchão amortecedor num contexto já crítico onde as consequências de duas reformas trabalhistas da era Temer haviam agravado o quadro de informalidade e precariedade do emprego. A inefetividade do seguro desemprego e da política de assistência, ambos constitutivos do sistema de proteção social, não tem relação com o mercado formal de trabalho, mas com desenhos de política feitos para limitar a cobertura, penalizando quem passa pela informalidade. Com os dispositivos institucionais existentes no âmbito da Seguridade Social é possível aprimorar a eficácia da proteção a todo tipo de trabalhador, qualquer que seja sua condição, sem usar como subterfúgio navegar por iniciativas marcadamente *ad hoc*, que acabam por minar as estruturas do contrato social existente.

Em 1º de abril de 2020, o governo federal sanciona a lei que institui a renda básica emergencial e passa a prover uma renda de substituição/complementação no período de enfrentamento da crise. O valor inicialmente concedido foi de três parcelas de R\$ 600,00, prorrogadas por 2 meses, totalizando 5 parcelas de R\$ 600,00. Uma das novidades da renda básica emergencial é ter dobrado o valor do benefício de R\$ 600,00 para R\$ 1.200,00 para mulheres pobres chefes de família, beneficiárias ou não do Bolsa Família.

Foram atendidas com benefícios individuais aproximadamente 67,2 milhões de pessoas, elevando a despesa com o novo programa até setembro a R\$ 212,7 bilhões.¹¹ De outubro em diante, vinga a prorrogação do auxílio emergencial, em um valor menor, de R\$ 300,00, por mais 3 meses, isto é, até dezembro de 2020, quando, em tese, tem fim o estado de calamidade pública (decretado em 20 de março de 2020), excepcionalidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Observe-se que a cobertura do benefício cai proporcionalmente. A previsão do governo, ao cortar pela metade o valor da renda básica emergencial, é reduzir o número de beneficiários em seis milhões, entre outubro e dezembro

⁹ (<https://brasil.elpais.com/economia/2020-03-27/coronavirus-forca-consenso-e-camara-aprova-renda-emergencial-de-ate-1200-reais-para-base-da-piramide.html>).

¹⁰ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/28/desemprego-fica-em-112percent-em-janeiro-e-atinge-119-milhoes-diz-ibge.ghtml>

¹¹ <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-seis-milhoes-de-pessoas-podem-ficar-de-fora-na-nova-fase-do-pagamento-24643729>

de 2020. Segundo estimativas do executivo federal, o custo integral do programa emergencial deve somar por volta de R\$ 322 bilhões neste ano.

Como regra geral, a renda básica emergencial destina-se aos 13 milhões de beneficiários do Bolsa Família, ao público-alvo do programa inscrito no CadÚnico embora não beneficiário, e aos trabalhadores precários e informais, maiores de 18 anos. Além disso, é necessário que a pessoa se encaixe em situação de informalidade, por exemplo, ser microempreendedor individual (MEI), ser contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ser trabalhador informal inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou ser trabalhador com contrato intermitente inativo.

No que se refere ao financiamento desse auxílio emergencial, o governo pode recorrer ao aumento do endividamento público, acionando o orçamento de guerra para a criação de novas despesas sem as imposições das regras fiscais. Outras medidas de preservação do emprego, à imagem do que ocorre nas economias avançadas foram tomadas, destacando-se o programa de suspensão de contratos de trabalho e redução da jornada e salário¹², em vigor até dezembro de 2020. Segundo balanço do Ministério da Economia de setembro, foram formalizados mais de 18,4 milhões de acordos desse tipo, envolvendo 1,4 milhão de empresas e 9,7 milhões de trabalhadores (O Globo, 30/09/2020).

Para se ter ideia da relevância que ganha o auxílio emergencial no âmbito das políticas compensatórias, é importante assinalar que a renda média domiciliar per capita mensal, que inclui tanto a renda do trabalho quanto os benefícios sociais previdenciários e assistenciais, corresponde a R\$ 862,00. Um recurso mensal de R\$ 600,00 equivale a 70% da renda média per capita e é cerca de três vezes maior que as transferências monetárias do Programa Bolsa Família, representando, portanto, uma transferência fiscal significativamente elevada para os padrões assistenciais brasileiros. O ineditismo aqui também está presente juntamente com a escala do novo programa.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD-COVID) divulgou resultados preliminares sobre o programa de renda básica emergencial, destacando que 38,7% de todas as famílias brasileiras foram beneficiadas com o programa, sendo prioritariamente contempladas aquelas situadas nos dois primeiros quintis da distribuição. Além disso, 45% de todos os brasileiros receberam a ajuda emergencial temporária e $\frac{3}{4}$ de todas as transferências monetárias chegaram à metade mais pobre e desassistida da população brasileira.

Complementarmente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada divulgou estudo (IPEA 2020) que mostra que o auxílio emergencial compensou 45% das perdas de rendimentos causadas pela pandemia à massa salarial e, ao mesmo tempo, aumentou em cerca de 2000% a renda dos 10% mais pobres do país. Mais um fato inédito a ser destacado e celebrado.

Duque (2020)¹³ mostra, com base em microdados da PNAD-Covid-19, que as parcelas de R\$ 600 contribuíram de forma significativa para a redução da pobreza, da pobreza extrema e do índice de Gini medido pela renda domiciliar per capita.

Segundo o Banco Mundial, o limite da pobreza no caso de países de renda média, como o Brasil, alcança pessoas que vivem com renda inferior a US\$ 5,50 ao dia. Considerando esse corte de renda, Duque calcula que, em maio de 2020, 50 milhões brasileiros viviam na pobreza, número que já em agosto, em virtude do pagamento do auxílio emergencial, caiu para 38,9 milhões. Assim, a proporção de pessoas pobres estimada em 23,7% em maio recua para 18,4% em agosto, quando 11 milhões de brasileiros deixam a pobreza.

Quanto à linha de pobreza extrema, cujo per capita diário é de US\$ 1,90, Duque evidencia igualmente queda do número de pessoas em situação de profunda destituição: passam de 8,8 milhões em maio para 4,8 milhões em agosto. Ou seja, uma retração expressiva de 4,2% para 2,3% da população.

Também a desigualdade é impactada positivamente pela renda básica emergencial, cuja ampla cobertura e duração levaram o índice de Gini a declinar, no mesmo período, de 0,4918 para 0,4737. Atente-se para o fato de que

¹² O prazo máximo dos acordos era de 60 dias para a suspensão do contrato de trabalho e de 90 dias para a redução de salário e de jornada (que pode ser de 25%, 50% ou 70%).

¹³ <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>

nem mesmo durante os anos de crescimento econômico, sob gestão do Partido dos Trabalhadores, patamar tão baixo fora alcançado.

O entusiasmo com uma performance incomum para um programa assistencial teve impactos políticos notáveis para além da recuperação do apoio popular ao governo do Presidente Jair Bolsonaro, registrado nas pesquisas de opinião¹⁴. Em julho, é lançada a Frente Parlamentar Mista da Renda Básica, reunindo mais de 200 deputados e senadores de 23 partidos políticos. Engajados na defesa da vida, na garantia da liberdade e na pacificação do país, os parlamentares jovens que lideram a Frente, parecem acompanhar o ex-presidente do Banco Central do Brasil, Armínio Fraga, quando este afirma que a reforma social de que necessitamos implica reduzir o tamanho do Estado para obter sobra de forma a manter a responsabilidade fiscal e melhorar a vida dos mais pobres.

Já o governo Bolsonaro continua enredado no que pode parecer um impasse mas é, na essência, despreparo, desprezo e deboche. Desembarcando do *Renda Brasil*, que naufragou ao propor a extinção de benefícios contributivos e não contributivos¹⁵ para, com eles, financiar a promessa de um novo programa assistencial, o governo agora defende mais do mesmo, porém com denominação ainda mais atraente, o *Renda Cidadã*. A escolha do novo nome de batismo não é fortuita, pois pega carona no *revival* mundial da renda básica cidadã. Muda o nome do programa, mas não o método de trabalho. O planejamento marca 3D – despreparo, desprezo, deboche - não foi abandonado e suscitou, sem tardar, uma chuva de críticas que atravessou todo o espectro político ao tentar (pela segunda vez) retirar recursos do FUNDEB (o que seria inconstitucional) e usar precatórios¹⁶ para viabilizar sua implementação. Por ora,¹⁷ a indefinição prevalece e o Ministério da Economia vem levando cartão amarelo, depois de ter uma de suas tantas propostas escanteadas com um cartão vermelho. A barreira do teto do gasto, se não for enfrentada, vai continuar travando o financiamento de qualquer novo programa social de transferência de renda com cobertura mais ampla que o Bolsa Família.

MAS, E AMANHÃ?

Com o auxílio emergencial chegando a termo, numa modalidade e cobertura cuja permanência é inviabilizada pelo teto do gasto e a paralisia da economia, muitas são as propostas em disputa sobre o lugar e o perfil das políticas de renda e do sistema de proteção social. Resumidamente, a clivagem se organiza entre uma renda mínima para mitigar a pobreza, à imagem do Bolsa Família, e a progressão para uma renda de cidadania universal, tema candente no país. Muitas das propostas referenciam a renda básica universal, porém nem sempre em conformidade com essa ideia revolucionária, que desde finais do século XVIII alimenta utopias.

As propostas de renda básica universal têm unido esquerda e direita mundo afora (Lavinias 2019) como solução para superar os principais problemas sociais e estruturais da atualidade, seja o desemprego tecnológico e o subemprego, a precarização exacerbada, a pobreza extrema e a desigualdade em alta, sinal de uma concentração sem precedentes da riqueza, agora também da riqueza imaterial. A progressão espetacular do capital fictício dificulta ainda mais reformar em profundidade os sistemas tributários nacionais para promover a redistribuição e forjar sociedades verdadeiramente igualitárias.

A Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB)¹⁸ tem procurado desmistificar o que se associa abusivamente a uma renda universal, que nada mais é que uma atualização necessária dos programas de combate à pobreza em meio às mutações do capitalismo. A RBRB circula materiais e notas técnicas para sedimentar o diferencial que uma renda

¹⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/aprovacao-a-bolsonaro-sobe-e-e-a-melhor-desde-o-inicio-do-mandato-diz-datafolha.shtml>

¹⁵ Previa-se unificar o Bolsa Família, o abono salarial, o salário-família e o seguro defeso.

¹⁶ O jornal Folha de S. Paulo procedeu a um levantamento que indicou que, caso fosse aprovado o financiamento com receita destinada ao pagamento de precatórios, mais de 1 milhões de pessoas e empresas por ano deixariam de receber a quitação dos mesmos. Esse conflito por si só engendraria antagonismos entre setores sociais que colocariam em xeque a viabilidade de um programa assistencial.

¹⁷ Em 1º de outubro de 2020.

¹⁸ <http://rendabasica.com.br/>

incondicional oferece. Desde o início vinculada à campanha nacional “Renda Básica que Queremos!”, reunindo 270 organizações da sociedade civil¹⁹, a Rede vem trabalhando na formatação de alternativas que abram caminho para a adoção de uma renda de cidadania no Brasil. Há pressupostos básicos que são inegociáveis como a incondicionalidade (ausência de contrapartidas), a universalidade (estendida à toda população sem nenhum fator de discriminação), o financiamento público, no âmbito do orçamento do Estado, a permanência (não sujeita à volatilidade dos ciclos econômicos) e a isonomia (valor individual de montante único).

No campo conservador liberal, a proposta apresentada é o Programa de Responsabilidade Social²⁰, elaborada pela Casa das Garças, que se baseia num conjunto de ações entre as quais se destacam o Benefício de Renda Mínima e a Poupança Seguro Família.

O Benefício de Renda Mínima propõe uma fusão dos benefícios do Programa Bolsa Família, complementando a renda da família até que ela atinja R\$ 125,00 per capita. Com base nos dados do CadÚnico anônimo de 2018, estimam que o número de famílias que serão atendidas pelo Benefício de Renda Mínima chegue a 13,2 milhões, com um valor médio de benefício de R\$ 230 mensais. Ou seja, voltamos a uma cobertura da população pobre anterior à pandemia, quando era mais ou menos esse o mesmo número de famílias atendidas pelo Bolsa Família, número esse aquém da demanda real. O valor do benefício é cerca de 20% maior que o que paga hoje o Bolsa Família e muito alinhado à proposta inicial apresentada pelo Ministro Paulo Guedes. Significa dizer que o grau de desproteção permanece, num contexto futuro que será marcado por uma recuperação certamente lenta, se tanto é que haverá recuperação dado o grau de incerteza. Ignora-se, assim, que a pobreza estará em alta. Quando a conta se faz de trás para a frente, ou seja, do magro orçamento disponível e não da dramática realidade que bate à porta, o resultado é enviesado, por suposto, e sua eficácia comprometida.

Já a Poupança Seguro Família institui um seguro em que o governo contribuirá mensalmente com 15% do valor declarado da renda da família, mais um depósito de R\$ 20 por criança por mês. A família pode efetuar dois saques por ano desse recurso e a qualquer tempo caso lhe ocorra algo grave. As projeções com base no CadÚnico (2018) revelam que o Seguro Família cobriria 12,5 milhões de famílias, com um depósito médio de R\$ 39 mensais. Isso eleva o montante do benefício mensal significativamente. A ideia aqui é oportuna, embora não propriamente nova, pois o governo Cristóvam Buarque que inaugurou o programa Bolsa Escola no DF, nos anos 90, já havia criado uma poupança para as famílias,²¹ além de praticar um benefício equivalente a um salário mínimo por família, aplicando uma linha de pobreza de meio salário mínimo per capita. Ou seja, estamos longe do extraordinário diferencial que ofereceu o Bolsa Escola do DF e que captou mentes e corações para os programas de transferência de renda por seus impactos extremamente positivos na redução célere dos níveis de destituição na capital.

Em termos de custos totais do programa são apresentados dois cenários bases, com orçamento de R\$ 50 bilhões de R\$ 100 bilhões. Ao tratar de seu financiamento, contudo, a proposta não desengata a marcha ré, pois continua a defender a fusão de benefícios que são contributivos e não contributivos²², perspectiva essa já afastada pelo presidente da República.

Barbosa (2020 a) defende uma proposta que combine renda universal com programas focalizados de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Família, que segundo ele possuem vantagens e desvantagens²³. Enquanto na política de renda básica universal todos recebem a transferência de renda, sendo ricos ou pobres, em programas como o Bolsa Família, somente os pobres estão aptos a recebê-la, implicando custos menores dos programas focalizados quando comparados àqueles de cobertura universal.

¹⁹ <http://rendabasica.com.br/notas-tecnicas/>

²⁰ O estudo completo pode ser acessado em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>

²¹ Professores da rede pública também foram contemplados com um estímulo financeiro.

²² São eles: Seguro defeso; abono salarial; Salário família e PBF.

²³ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/renda-basica-versus-bolsa-familia.shtml>

Barbosa resgata, em seu artigo, críticas aos programas focalizados conhecidas de longa data. Desenhos como o do Bolsa Família requerem verificação periódica, de modo a identificar se o beneficiário continua precisando da transferência. Tais controles implicam aumento das despesas meio e não fim. Outro problema é o risco de a perda do benefício vir a desestimular a busca por trabalho por parte do beneficiário, pois com aumento da renda, linha de pobreza poderia ser ultrapassada e a transferência segura, por parte do Estado, ser descontinuada. Diferentemente, os programas de renda básica universal dispensam fiscalização, não impõem condicionalidades, além de não se correlacionarem com a procura por renda extra pelos beneficiários, pois neste caso a transferência de renda não é anulada caso a pessoa venha a exercer atividade remunerada. Mas os custos são notáveis. Aliás, os experimentos com programas que asseguram uma renda incondicional a desempregados de longo prazo ou pessoas pobres e fora do mercado do trabalho (Finlândia para citar o mais recente) costumam ter por finalidade elevar a taxa de ocupação dos beneficiários, o que nem sempre se verifica. Obter um emprego ou poder iniciar alguma atividade como autônomo, em regra geral, independe menos da pessoa e mais da dinâmica macroeconômica.

Diante das vantagens e desvantagens da focalização x universalidade, outra sugestão apontada por Barbosa (2020, b)²⁴ seria a criação de um Imposto de Renda Negativo, mecanismo já em voga nos Estados Unidos, concebido originalmente por Milton Friedman. O Imposto de Renda Negativo se pretende um incentivo ao trabalho, pois quem tiver declarado renda zero no ano fiscal que precede a transferência, não é elegível. E o limite máximo da complementação costuma variar entre 100% a 120% da linha de pobreza nacional. Barbosa advoga uma transferência de renda para todas as pessoas que solicitarem o benefício, mas com ajuste posterior na declaração anual de Imposto de Renda. Na sua visão, o benefício seria universal, mas todos que quisessem recebê-lo teriam que entrar na base de dados da Receita Federal, o que permitiria ao governo verificar quem solicitou o benefício sem justificativa e recuperar o recurso via imposto de renda ou multa. Dentre as vantagens que vê em sua proposta, Barbosa (2020) ressalta que ela acabaria com “pessoas invisíveis”, possibilitaria integrar a base da Receita Federal com os dados do sistema de proteção social, além de que o gasto líquido seria menor do que o de um programa de renda universal. Claro, está, portanto, que Nelson Barbosa reflete sobre o redesenho de um eventual programa de renda mínima e combate à pobreza, sem ter, entretanto, assinalado qual seria a linha de corte do público-alvo de um Imposto de Renda Negativo.

Lavinas (2020), logo no início da pandemia, sugere que se use a emergência para consolidar os pilares dos programas de renda no âmbito do sistema de proteção social, evitando âncoras temporárias e sem lastro institucional. Propõe, por um lado, elevar o benefício básico do Bolsa Família para R\$ 400,00 mensais, com um benefício variável no valor de R\$ 100,00 nos moldes já estabelecidos, eliminando quaisquer condicionalidades. Esse valor deve ser atualizado anualmente pelo INPC + 1% de crescimento real para fazer recuar de fato a proporção de miseráveis. De outro, defende uma reforma do seguro-desemprego para torná-lo efetivo em períodos de forte retração da economia, além de outras mudanças paramétricas.

Esta breve sistematização indica haver duas estratégias em disputa no que tange o futuro das políticas de transferência de renda, que já representam a maior parcela do gasto social nos três níveis de governo.

Primeiramente, está em jogo transitar, no curto prazo, do programa de renda básica emergencial, com validade prestes a se esgotar, para um programa que dê sustentação à população mais vulnerável e desassistida, que aumentará significativamente com o fim do período de calamidade pública e a longa e incerta recuperação que se tem pela frente. Nesse caso, não é pensável definir a priori um número de famílias a serem contempladas, porque o risco seria deixar de fora muitas em situação semelhante, gerando, assim, iniquidades horizontais entre os mais pobres. Cabe nesse momento, pensar na atualização da linha de pobreza do Bolsa Família, que deve ser elevada bem acima dos R\$ 174,00 vigentes antes da pandemia. A experiência do programa emergencial “ad hoc” e seu sucesso na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade sinalizam não ser possível o *back to normal*, como pretende a vertente política conservadora, que já definiu a priori a proporção de pobres a ser considerada pelo programa de saída da emergência.

²⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/renda-minima-e-imposto-de-renda.shtml>

A nosso ver, uma opção consistiria em adotar mudanças incrementais que viessem corrigir falhas graves na cobertura do Programa Bolsa Família ou de qualquer outro nome de batismo que se pretenda dar ao maior programa brasileiro de combate à pobreza anterior à covid-19. Uma redefinição da linha de pobreza, elevando-a a um patamar adequado à realidade do déficit de bem-estar da população, vai incorporar também os trabalhadores informais cuja renda é instável e aquém das necessidades. Considerando que uma família brasileira é constituída, em média por pouco mais de 3 pessoas, estabelecer a linha de pobreza em R\$ 300,00 mensais per capita (R\$ 10/dia/per capita – hoje perfeitamente alinhada ao US\$ 1.90/dia), aproximaria a linha de pobreza domiciliar a algo como 80% do salário mínimo.

Com base na PNADc de 2019 (anual), pode-se estimar o número de domicílios com renda per capital mensal inferior a R\$ 300,00. Considerando apenas a renda do trabalho²⁵, estariam abaixo dessa linha de pobreza 34,5% dos domicílios brasileiros, ou 25 milhões de unidades, reunindo aproximadamente 69 milhões de pessoas. Cabe destacar que o rendimento per capita médio do trabalho nesse universo é de R\$ 88,00, extremamente baixo. Isso revela ser quase impossível a boa parte da população suprir suas necessidades via emprego, considerando o número de dependentes. Em média, os rendimentos do trabalho alcançados pelos adultos (18 anos ou mais) que constituem esse universo situa-se em R\$ 550,00 mensais, equivalente, portanto, a meio salário mínimo.

Um benefício mensal de R\$ 100,00, por indivíduo ou de R\$ 300,00 por domicílio, considerando apenas a renda do trabalho, implicaria um custo anual de R\$ 82,8 bilhões ou R\$ 90 bilhões, respectivamente. Portanto, a despesa aumenta em 50 a 60 bilhões/ano em relação ao custo atual do PBF. Porém, a cobertura é muito maior. Uma opção ou outra levaria a retirar da pobreza aproximadamente 15 milhões de pessoas.

Esse é o montante que deve ser financiado no atendimento a essa proposta. Como fazê-lo? Além da quebra do teto do gasto, liberando o orçamento para este fim, como foi feito pelo FUNDEB, é factível criar novas alíquotas marginais de imposto de renda ou mesmo instituir um Imposto sobre Grandes Fortunas ou ainda a taxaço pendente sobre os dividendos, cuja tributação permitiria chegar a valores muito próximos a essa complementação. A proposta de Reforma Tributária Solidária, referida mais à frente deste documento, indica como é possível obter recursos adicionais com base na progressividade para cobrir demandas urgentes da sociedade. Esse benefício deve ser incondicional, tendência crescente nos programas de renda mínima que se multiplicam no mundo em desenvolvimento pelas razões já apontadas.

Essa opção não altera a institucionalidade da Seguridade, senão apenas modifica os parâmetros que regem o PBF, pois tal como existiam não eram capazes de minorar satisfatoriamente o sofrimento dos que ficaram para trás, antes mesmo do abalo causado pela crise sanitária. Ou seja, mantém-se a regra de garantia de uma renda mínima àqueles em situação de risco e destituição grave, porém compatível com o objetivo de atenuar de forma mais efetiva o quadro de necessidades reais da população carente.

Em segundo lugar, assiste-se, de todos os lados, a pressões no sentido de reformar não apenas o desenho do programa assistencial de transferência de renda, mas oportuna e indiretamente o sistema de proteção social, o que engendraria a desconstitucionalização do contrato social estipulado na Carta Magna de 1988. Qualquer que seja o caminho que atenda à visão prevalecente na sociedade brasileira, cabe antes de mais nada ouvi-la, o que supõe um debate embasado, crítico, onde cada alternativa seja rigorosamente apresentada, abrindo espaço para uma escolha consequente e lastreada num processo democrático, o que não ocorreu por ocasião da reforma da previdência.

Existem propostas, desde meados dos anos 2000, que visam dar início à política de renda de cidadania universal começando por atribuir às crianças um benefício incondicional, que levariam consigo pelo resto de suas vidas. A cada novo ano ou a cada cinco anos, uma nova coorte seria contemplada. Assim, a implementação dessa política seria gradual e programada, facilitando ajustes orçamentários.

²⁵ Se agregarmos a renda oriunda de aposentadorias e pensões, o percentual de domicílios pobres, segundo esse parâmetro abaixo de R\$ 300 per capita/mês, cai praticamente pela metade, para 16,5% ou 11 milhões de domicílios. Já a queda do número de indivíduos pobres recua para 41 milhões de pessoas. Porém, em conformidade às regras já estabelecidas, julgamos que o benefício previdenciário, direito individual, deve ser excluído para fins de elegibilidade a um programa de renda mínima.

A opção por uma renda básica de cidadania, por exemplo, implica repensar o sistema de proteção social como um todo e, ao mesmo tempo, aferir os princípios de uma reforma tributária verdadeiramente comprometida com a progressividade fiscal, capaz de re-instituir e solidificar as fontes de financiamento da política social. A título de ilustração cabe lembrar a aberração que é o Programa Bolsa Família ser financiado com recursos das contribuições sociais que incidem sobre o consumo, o que significa que seus beneficiários contribuem igualmente para o financiamento. Nada mais regressivo. Programas de combate à pobreza devem ser financiados com recursos oriundos ou do imposto de renda de pessoa física ou do imposto sobre grandes fortunas, ou qualquer outra receita que não tenha os beneficiários do programa entre os que o financiam com impostos indiretos. Isso sim é responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, ganha notoriedade o debate sobre um novo desenho para a tributação brasileira, que ataque, sobretudo, problemas relacionados ao seu caráter regressivo. O estudo “A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal (2018) é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira” mostra que está ao nosso alcance reverter uma das dimensões responsáveis pela reprodução das nossas desigualdades e traz um conjunto de propostas nessa direção. Entre as principais: adotar uma nova tabela de imposto de renda, visando a aumentar a progressividade do sistema; redução dos impostos indiretos (consumo e serviços) e aumento dos diretos (renda e patrimônio) perseguindo um sistema tributário mais justo e alinhando o sistema brasileiro com as experiências internacionais de países com distribuição de renda mais igualitária.

Além de uma urgente reforma tributária progressiva, é imprescindível substituir outro entrave para o crescimento com equidade no Brasil, que é o atual regime fiscal fundamentado no teto dos gastos. Mesmo perante a maior crise contemporânea da humanidade, o governo brasileiro continua enaltecendo essa medida como sendo fundamental para vencer a atual crise. Não obstante, o que se observa é que é justamente ela que deixa o Brasil tão vulnerável e sem meios para alicerçar uma estratégia de saída da crise que seja potente e duradoura.

Eleger as políticas de renda para o século XXI, que permitam aumentar o bem-estar e a segurança-socioeconômica dos brasileiros, em consonância com o acesso crescente a bens públicos de qualidade e no escopo necessário, de forma gratuita e universal, vão nos levar a reformular nosso sistema de proteção social e, portanto, as chances de uma aposta vitoriosa no nosso futuro. Isso implica não acatar no presente mudanças estruturais que se fazem de maneira açodada, superficial, na contramão do contrato social que ainda está valendo.

REFERÊNCIAS

Fagnani, Eduardo. (org.). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas (2018)* ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Brasília: ANFIP; FENAFISCO: SP: Plataforma Política Social. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2020). Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19. Carta de Conjuntura. NÚMERO 48 – 3^o TRIMESTRE DE 2020

Lavinas, Lena. 2020. Usando a Emergência para Consolidar Nossos Programas de Renda. *Revista Época*, 26/02/2020.

----- 2019. Can UBI Survive Financialization? Project Syndicate, disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/ubi-financialization-debt-welfare-by-lena-lavinas-2019-06?barrier=accesspaylog>

----- 2013. 21st Century Welfare. *New Left Review*, n. 84, November-December 2013, p. 5-40.

----- 2013a. Lavinas, Lena, 2012. Brazil: the Lost Road to Citizen's Income. In: Lo Vuolo R.M. (Ed.) *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*. (1ed) New York: Palgrave Macmillan, pp. 29-50.