

RENDA BÁSICA PELA PERSPECTIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL FLUMINENSE: OLHARES SOBRE DESENHO, FINANCIAMENTO, COBERTURA E CONDICIONALIDADES

BASIC INCOME FROM THE PERSPECTIVE OF THE RIO DE JANEIRO
MUNICIPAL LEGISLATURE: VIEWS ON DESIGN, FINANCING,
COVERAGE AND CONDITIONALITIES

Jimmy Medeiros

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e
Desenvolvimento (IE/UFRJ), Mestre em Estudos
Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE/IBGE),
bacharel em Ciências Sociais (UFF). Professor na Escola
de Ciências Sociais FGV CPDOC e coordenador da
graduação em Ciências Sociais da FGV CPDOC.

E-mail: jimmy.medeiros@fgv.br

 orcid.org/0000-0002-8280-3338

Recebido em: 15 de outubro de 2023

Aceito em: 15 de novembro de 2023

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo dimensionar a percepção de vereadores de cidades do Estado do Rio de Janeiro com a presença de políticas municipais de transferência de renda sobre o desenho, custeio e as características desejadas para essas políticas públicas, além das preferências sobre combate à desigualdade, adesão ou aversão às políticas universais, por exemplo. Para isso, o estudo se valeu de um survey com os vereadores das cidades mapeadas, diferenciando-as entre cidades com a política já implementada e cidades que aprovaram a legislação, porém o poder executivo não implementou.

Palavras-chave: Renda Básica; Desigualdade; Moedas digitais; Transferência de renda.

ABSTRACT

This article aims to measure the perception of city councilors in the State of Rio de Janeiro with the presence of municipal income transfer policies on the design, funding and desired characteristics for these public policies, in addition to preferences on combating inequality, adherence or aversion to universal policies, for example. For this, the study used a survey with the councilors of the mapped cities, differentiating them between cities with the policy already implemented and cities that approved the legislation, but the executive power did not implement it.

Keywords: Basic income; Inequality; Digital currencies; income transfer.

Classificação JEL: I38, P46, Z18

I. INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social dos diferentes países do mundo apresentam uma ampla diversidade de mecanismos, políticas e programas. Eles diferem, por exemplo, quanto ao nível de mercantilização, em relação aos tipos de mecanismos oferecidos à população, e cobertura da população atendida, além do perfil de generosidade dos valores dos benefícios e serviços implementados.

A composição desses sistemas – que vão sendo modificados ao longo do tempo – se deve a diversos fatores, como as escolhas feitas pelos representantes políticos, pelas contribuições feitas por técnicos e especialistas, além de acadêmicos e reivindicações dos cidadãos. A diferença entre os sistemas de proteção social é marcante até mesmo entre países de um mesmo continente e, não apenas entre regiões distantes. De forma ilustrativa, é possível encontrar diferenças entre os modelos de proteção social dos países da Europa, conforme detalhado por Titmus (1963) e Esping-Andersen (1991).

Na América Latina, a diversidade dos sistemas de proteção social também é marcante (FLEURY, 1994). Em particular, desde os anos 1980, Brasil e Chile apresentam modelagens distantes – quase opostas – com base nas suas últimas reformas constitucionais. Enquanto a Constituição chilena de 1980 instituiu um sistema pró mercado, a Constituição brasileira de 1988 apontou para um modelo de seguridade social marcado por amplas responsabilidades do Estado na saúde, na previdência e na assistência social.

Em detalhe, o sistema de saúde passou a ser universal, a previdência

social ficou ampla e inclusiva – principalmente por conta do benefício não contributivo da aposentadoria rural e pela criação do Benefício de Prestação Continuada¹ – e, por fim, a institucionalização da assistência social como uma responsabilidade do Estado e um direito do cidadão. Assim, o modelo brasileiro abarcaria indivíduos dentro e fora do mercado de trabalho, sendo público e, na letra da lei, deveria ser amplamente desmercantilizado (FAGNANI, 2011).

Ao longo dos anos, no Brasil, os sistemas de previdência e de saúde sofreram diversas tensões para restringir a oferta de benefícios e reduzir seus custos, passando por reformas. De modo diferente, a assistência social foi sendo paulatinamente ampliada tanto na cobertura, quanto nos valores dos benefícios (BAHIA, 2009; FAGNANI, 2011).

Existem diversos modelos de mecanismos para o campo da assistência social. Apesar disso, as transferências de renda ganharam centralidade nesta esfera do sistema de seguridade social brasileiro (SENNA et al., 2007). Modalidades como o imposto de renda negativo, políticas de renda mínima focalizadas e as políticas de renda básica universal disputam espaço e centralidade na agenda pública da assistência social.

Dentre as opções, no Brasil, as políticas de transferência de renda focalizadas e com exigência de condicionalidades têm destaque, desde os anos 1990. Sua relevância no sistema de proteção social cresceu, se considerarmos a quantidade de beneficiários, por exemplo, passando de 4 milhões de famílias com o Bolsa Escola, em 2001, para mais de 14 milhões de famílias com o Programa Bolsa Família, em 2014, e chegou a 21,9 milhões de famílias, em 2023.

O tema recebe ainda maior destaque com a criação de políticas de renda básica em municípios localizados no estado do Rio de Janeiro. Esta inovação local no campo da proteção social pode ser relevante para novas transformações em nível nacional, assim como, em meados da década de 1990, as políticas de renda mínima no interior do estado de São Paulo foram fundamentais para o desenvolvimento do PBF. Compreender um pouco mais sobre este fenômeno é fundamental para refletir sobre as novas

1 O Benefício de Prestação Continuada foi criado com a Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993 e por Decreto presidencial de 2007.

iniciativas.

Considerando esse potencial, o presente trabalho busca analisar a percepção dos vereadores das cidades fluminense com a presença da política de renda básica, seja política municipal de transferência de renda, seja lei municipal aprovada para a criação de um mecanismo desse tipo. Para isso, o artigo se valeu de um *survey* com o público delimitado para evidenciar os olhares desses grupos sobre aspectos relevantes a respeito das políticas de transferência de renda.

O trabalho está estruturado em sete seções, considerando a atual. A segunda aborda brevemente o percurso histórico recente da assistência social no Brasil, sendo seguida por uma terceira que trata dos aspectos metodológicos do *survey* e do perfil dos entrevistados. Em sequência, os principais resultados obtidos com o *survey* são debatidos em duas partes: a quarta seção do artigo aborda as percepções a respeito da desigualdade social e ação do Estado para, em seguida, na quinta seção analisar as preferências e prioridades dos vereadores a respeito do desenho das políticas de transferência de renda nos municípios. Por fim, uma seção com as considerações finais.

II. BREVE PERCURSO DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

As políticas de transferência de renda condicionada têm percursos distintos em seu desenvolvimento histórico em diferentes lugares do mundo. No México, o início se deu por iniciativa do governo federal como forma de combater a pobreza crônica no país, inicialmente, com o PROGRESA, em 1997, e, depois sendo substituído pelo Oportunidades, de 2010 em diante (RUSCHEINSKY, MENDIZÁBAL, 2014).

No Brasil, o início se deu com experiências municipais, no interior do estado de São Paulo. Em um contexto de aumento da preocupação com a pobreza e a desigualdade no país (CAVALCANTE, 2020), assim como pela crescente descentralização das ações do Estado (ALVES, ARAÚJO, 2021), emergiram os programas de transferência de renda para famílias pobres. Assim, como forma de mitigar os efeitos da ausência de renda.

Maia Senna et al. (2007) apontam que “as origens de tais programas remontam a iniciativas locais, sobretudo no Distrito Federal e em municípios como Vitória (ES), Campinas (SP) e Ribeirão Preto (SP)”, em geral, com foco no combate à pobreza, na erradicação do trabalho infantil e na melhora dos índices de escolaridade. Para Draibe et al. (1998), essas experiências municipais configuraram inovações institucionais para o país e auxiliaram na construção do campo da assistência social. Isto, pois as autoras valorizaram o elevado grau de diversidade dos desenhos das políticas municipais, por servirem como meio para ampliar os conhecimentos sobre esse tipo de política pública.

Essas experiências municipais e do Distrito Federal culminaram em ação pública conduzida pelo governo federal, inicialmente com o Bolsa Escola e, em um segundo momento, com o Bolsa Família. Este último em maior escala de cobertura e benefícios com valores maiores que permitiu obter resultados mais vistosos (SOUZA, OSÓRIO, PAIVA, SOARES, 2019).

A eclosão da pandemia de covid-19 transformou o debate no mundo para a criação de novos mecanismos de proteção social, em particular, para as políticas de renda básica. A RB foi apontada como inovação para mitigar os efeitos econômicos e sociais do necessário isolamento social (NETTLE, JOHNSON, JOHNSON, SAXE, 2021).

Foi nesse íterim que em meio à uma disputa política entre os Poderes Legislativo e Executivo – e participação de grupos da sociedade civil² – que o Auxílio Emergencial³ foi criado, em abril de 2020. Apesar disso, diversos parlamentares, por vezes, discursavam no plenário da Câmara Federal pela criação de uma política de renda básica de cidadania. Foi criada uma Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica,⁴ em setembro de 2020, com ampla participação política, porém sem uma definição única de um modelo a ser defendido. Todavia, a pauta não teve

2 Reportagem da revista Piauí ilustrou parte da atuação da sociedade civil pela criação de um novo mecanismo de proteção social no Brasil, durante o contexto da pandemia. Mais informações em <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-levante/>

3 O Auxílio Emergencial é uma política social focalizada, com público delimitado por critérios econômicos, e temporária. Atendeu trabalhadores sem carteira assinada, autônomos, MEIs e desempregados durante a pandemia do coronavírus e, inicialmente, pagaria seis parcelas de R\$600,00 por pessoa. Depois, teve sua continuidade ampliada, a partir de março de 2021.

4 A Frente Parlamentar foi composta por 205 deputados federais e 12 senadores, sendo todos eles filiados a 23 partidos políticos. Mais informações em <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54255>.

êxito no debate parlamentar e a política pública não foi implementada.

Ainda neste contexto, uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2021, foi fundamental para a ampliação da assistência social no país. Em decisão de julgamento de um mandado de injunção, por omissão do governo federal, o STF⁵ determinou que o governo federal deveria implementar, a partir de 2022, o programa Renda Básica de Cidadania, conforme Lei 10.835/2004. Todavia, de forma focalizada, uma vez que a determinação foi para atender os brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 178 e R\$ 89, respectivamente.

Além das ações e discussões na esfera federal, iniciativas municipais de política de renda básica têm contribuído para o avanço do debate acadêmico, do *advocacy* e da discussão política sobre a Renda Básica no Brasil. Por exemplo, no estado do Rio de Janeiro foram criadas políticas denominadas renda básica em sete municípios, considerando iniciativas temporárias e contínuas.

Esta onda fluminense da renda básica começou em Maricá no ano de 2015 com o programa Renda Básica de Cidadania maricaense. Dois anos antes a cidade já tinha criado uma política de transferência de renda – chamada Bolsa Mumbuca – com configuração e funcionamento inspirado no Programa Bolsa Família (MEDEIROS e PIRES, 2020). Inicialmente, o valor transferido era de 70 mumbucas e, logo em seguida, o benefício aumentou para 85 mumbucas. Embora no início tenha tido escala reduzida, cabe o destaque para a nova vertente filosófica do poder executivo para a proteção social.

Em 2015, a prefeitura criou a Renda Básica de Cidadania que se soma ao Bolsa Mumbuca. Assim, a RBC maricaense transferia 10 mumbucas⁶ aos beneficiários, além das 85 mumbucas da Bolsa Mumbuca. Em 2017, os valores dos benefícios foram reajustados para 20 mumbucas e o benefício do Bolsa Mumbuca passou para 110 mumbucas (SILVA, SILVA, WALTENBERG, 2020).

5 Mais informações a respeito da decisão podem ser obtidas na reportagem a seguir: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>>.

6 Informações adicionais em: <https://institutoedinheiromarica.org/plano-trabalho>

Em 2019, a prefeitura de Maricá, governada pelo Partido dos Trabalhadores, mudou as características do programa e passou a atender indivíduos em vez de famílias, modificou o critério de renda de seleção dos beneficiários que permitiu ampliar a cobertura da política maricaense e reajustou o valor do benefício para 130 mumbucas (SILVA, SILVA, WALTENBERG, 2020). Durante a pandemia, o benefício chegou a 300 mumbucas por pessoa e, desde 2022, o benefício passou a ser 200 mumbucas por mês para cada beneficiário. Atualmente, o programa maricaense atende 42,5 mil residentes na cidade, cerca de $\frac{1}{3}$ da população da cidade. A RBC maricaense beneficia todos os moradores da cidade registrados no Cadastro Único e segue buscando ser universal dentro dos limites possíveis do CadÚnico.

Em abril de 2020, como resposta aos efeitos da pandemia, a prefeitura de Niterói, governada pelo Partido Democrático Trabalhista, criou o “Renda Básica Temporária”, uma política que selecionou cerca de 50 mil famílias – de um total de 169.237 domicílios, em 2010 (IBGE) – e transferiu R\$500 por mês, contemplando todos os cadastrados no CadÚnico e famílias com crianças matriculadas na rede municipal de educação. A cidade criou outro programa - Empresa Cidadã – destinado a beneficiar microempreendedores individuais, taxistas, vendedores ambulantes regularizados, artesãos, trabalhadores da economia solidária, catadores de recicláveis, produtores agroecológicos, permissionários de banca de jornal, entre outros profissionais autônomos.

A Renda Básica Temporária de Niterói⁷ foi encerrada em dezembro de 2021, sendo substituída pela Moeda Social Arariboia, uma política de transferência de renda indicada como sendo permanente por meio de moeda social local com uso restrito em estabelecimentos comerciais cadastrados no Banco Araribóia. No entanto, a mudança do grupo governante e dos membros da Câmara Municipal pode possibilitar o encerramento da política pública. Assim, não configura um direito consolidado como ocorre com o BPC, porém o custo político para o seu encerramento tende a ser elevado. Atualmente, a Moeda Social Arariboia beneficia cerca de 36 mil

7 Criada pela Lei nº 3.621/2021 e mais informações em < <http://www.niteroi.rj.gov.br/arariboia/>>.

famílias residentes na cidade e inscritas no Cadastro Único e transfere até 823 araribóias por mês por família.⁸ O benefício médio mensal é 450 arariboias e são investidos mais de 16 milhões de reais em benefícios sociais.

Em outubro de 2021, o município de Cabo Frio, na região dos Lagos no Rio de Janeiro, lançou o projeto-piloto de um programa de transferência de renda municipal. Criada pela Lei nº 3.286/2021, o Programa Moeda Social Itajuru atende 3 mil famílias – de um total de 49.443 domicílios, em 2010 (IBGE) – com o repasse de 220 itajurus,⁹ o equivalente a R\$ 220, todo mês. No início, o benefício era de 200 itajurus, portanto, teve reajuste. O banco comunitário da cidade governada pelo Partido Democrático Trabalhista possui cerca de 300 estabelecimentos comerciais cadastrados e esse total vem aumentando, periodicamente, assim como a cobertura de famílias beneficiárias. A prefeitura informa em sua página da internet que o benefício tem sido utilizado para aquisição de produtos para alimentação (80%), farmácia (10%) e serviços (10%) nesses estabelecimentos cadastrados, como ocorre em Niterói e Maricá e nos demais casos.

A prefeitura de Itaboraí, governada pelo partido Liberal em maio de 2022, lançou o Programa Moeda Social Pedra Bonita. Inicialmente, conforme noticiado no site da prefeitura, a política municipal selecionou 5 mil famílias – de um total de 69.422 domicílios, em 2010 (IBGE) – para o repasse mensal de 150 Pedras Bonitas, correspondentes a R\$150,00,¹⁰ para uso nos estabelecimentos comerciais do município cadastrados no banco comunitário. Dentre todos os programas identificados é o caso com menor quantidade de informações e reportagens disponíveis na internet.

Em Iguaba Grande, município localizado na região dos Lagos no Rio de Janeiro e governada pelo partido Cidadania, em outubro de 2022 criou o Programa municipal de transferência de renda denominado Moeda Social Caboclinho.¹¹ No início, foram selecionadas 2.217 famílias

8 O valor inicial, para o primeiro membro da família, é de 293 Arariboias. Além disso, para cada membro da família há um adicional de 106 Arariboias para até mais cinco pessoas, totalizando 6 integrantes de uma mesma família. Assim, o valor máximo é de 823 Arariboias, para famílias com seis membros ou mais.

9 Informação noticiada no site da prefeitura. Mais informações em <<https://cabofrio.rj.gov.br/prefeitura-de-cabo-frio-investe-mais-de-r-8-milhoes-na-moeda-social-itajuru/>>.

10 Fonte: <https://portal.ib.itaborai.rj.gov.br/44892/moeda-social-pedra-bonita-se-torna-realidade-para-5-mil-familias/>

11 Fonte: <https://edinheiroiguaba.org/>

beneficiárias com repasses mensais de 120 Caboclinhos, equivalente a R\$ 120,00. Atualmente, a política municipal atende 2.770 famílias de um total de 7.580 domicílios, em 2010 (IBGE). O Banco Comunitário cadastrou 195 estabelecimentos comerciais com atuação diversificada para atender os beneficiários.

Em meados de 2022, a prefeitura de Saquarema, município localizado na região dos Lagos no Rio de Janeiro e governada pelo União Brasil, criou o programa Moeda Social Saquá.¹² Com início efetivo em 2023, o programa transfere 300 saquás por mês, equivalente a R\$300,00 para as beneficiárias e, complementarmente, criou os programas “Renda Carinho de Mãe” e “Renda Carinho Especial”. Estes acrescem 100 Reais no valor do benefício para, respectivamente, mulheres grávidas e puérperas até que a criança complete um ano de idade e pessoa com deficiência em família com renda total de até três salários-mínimos por mês.

Esses casos de políticas municipais no interior do estado do Rio de Janeiro reforçam a tradição do país com programas de transferência de renda. O aspecto inovador dessas iniciativas municipais está baseado em dois fatores principais: benefícios repassados em moeda social digital e uso do benefício restrito ao município.

O uso de moeda social digital facilita a operação da política. De um lado evita a necessidade de os bancos comunitários das cidades emitirem papel moeda, prática custosa na operação dos bancos. De outro lado, dinamiza o uso do benefício no cotidiano com pagamentos via app pelo celular do usuário, além do cartão nas máquinas digitais nos estabelecimentos comerciais, prática comum no Brasil. Além disso, facilita a dinâmica do troco da transação comercial.

E a restrição territorial do uso do benefício tende a estimular a demanda por bens e serviços na localidade, uma vez que o valor transferido só pode ser utilizado em estabelecimentos comerciais credenciados no banco comunitário. Assim, todo o valor destinado à política é utilizado diretamente em consumo de bens e serviços na cidade.

Por exemplo, Gama (2023) analisou o potencial que a moeda social

12 Fonte: <https://www.saquarema.rj.gov.br/prefeitura-vai-iniciar-o-cadastramento-do-programa-moeda-social-saquá/>

tem para o desenvolvimento econômico local, considerando o estudo do caso do Mumbuca, em Maricá. A autora identificou que 58% do Mumbuca emitido, entre 2018 e agosto de 2020, ainda permanece em circulação. O valor que saiu de circulação beneficiou o Fundo do Banco Mumbuca, uma vez que a taxa de conversão arrecadou recursos que serão utilizados “para financiar linhas de microcrédito e atividades sociais”. É interessante também que “embora beneficiários da RBC tenham sido responsáveis por quase todos os pagamentos realizados em mumbucas nos primeiros dois anos, isso já não se verifica em 2020”. Ainda na argumentação que sustenta a importância da moeda social conectada com uma política de renda básica municipal mostra que “quanto mais mumbucas são emitidas pela prefeitura, mais todos os agentes gastam na moeda social”.

Se Draibe et al. (1998) valorizaram a experiência das iniciativas municipais de transferência de renda dos anos 1990 para a consolidação de programa de transferência de renda no país, como o Bolsa Família, as inovações no Rio de Janeiro, na presente década, podem representar uma nova contribuição para a proteção social. A Lei nº14.601/23 que recriou o PBF deixa uma brecha para pagamento do benefício em moeda social digital de bancos comunitários locais, portanto, disputas políticas para a sua adoção se valem desse arcabouço fluminense.

III. DESENHO DA PESQUISA E PERFIL DOS PARTICIPANTES

Os dados apresentados no presente trabalho foram produzidos a partir de um *survey* com vereadores de 8 municípios do Estado do Rio de Janeiro que tinham a presença da política de Renda Básica, seja implementada e em funcionamento (Niterói, Maricá, Saquarema, Itaboraí e Porciúncula), seja por ter projeto de Lei sobre o tema aprovado na Câmara Municipal (Rio de Janeiro, Tanguá e Quissamã), portanto, os entrevistados tiveram interfaces diferentes de contato com a política.

Inicialmente, a proposta era conduzir um *survey on-line* com os vereadores, todavia, as dificuldades em realizar a pesquisa apenas de forma remota exigiu uma ação *in loco* para obter uma taxa de resposta

maior.¹³ A tabela abaixo reúne informações relevantes sobre o campo desenvolvido. O universo pesquisado contempla 145 vereadores dos 8 municípios, no entanto, apenas 114 deles tinham informações de contato nos sites das Casas legislativas municipais, uma perda de 22%. Ao cabo, foi alcançado 19% da população com 28 entrevistas realizadas, ou 25% se considerarmos apenas o público com informações de contato válidas (Tabela 1). Para facilitar a aplicação do questionário, o instrumento de pesquisa foi composto por apenas 13 perguntas, sendo conciso e curto. Assim, o tempo de preenchimento foi de aproximadamente 7 minutos por meio da plataforma gratuita *Questionpro*.¹⁴

Tabela 1 – Informações sobre o universo pesquisado.

Município	Total de vereadores	Vereadores com e-mail	Total de respostas	Taxa de resposta
Rio de Janeiro	51	48	6	12%
Niterói	20	20	11	55%
Maricá	17	17	5	29%
Saquarema	13	13	1	8%
Tanguá	13	13	2	15%
Itaboraí	11	1	1	9%
Quissamã	11	1	1	9%
Porciúncula	9	1	1	11%
Total	145	114	28	13%

Fonte: Elaboração própria.

O público participante da pesquisa, em maior parte, atua nas cidades com a política de renda básica¹⁵ implementada (18 casos) - em Maricá,

13 O trabalho de campo foi segmentado em duas partes, sendo que a primeira durou cerca de 3 meses, tendo início da aplicação do questionário em 11 de junho de 2022. A aplicação do questionário foi interrompida no mês de setembro por conta da realização das eleições de 2022, período em que diversos vereadores estavam em campanha eleitoral para ocupar novos cargos ou empenhados a colaborar com correlegionários e outros candidatos. O trabalho de campo foi retomado durante o mês fevereiro de 2023 por mais 3 meses e, desta vez, além de contatos por e-mail a pesquisa conduziu visitas in loco nas Câmaras Municipais em Niterói, Maricá e Rio de Janeiro, os maiores colégios eleitorais pesquisados com o intuito de ampliar a taxa de resposta do survey. As visitas presenciais serviram para apresentar os objetivos da pesquisa e conseguir um contato válido para enviar o e-mail convite do questionário. Em alguns casos foi enviado o convite por mensagem do WhatsApp, sempre que solicitado pela equipe do vereador. Esse contato se mostrou um sucesso, sendo efetivo na obtenção de mais entrevistas, mesmo que o preenchimento do questionário ocorresse, posteriormente.

14 Mais informações sobre a plataforma podem ser obtidas em: <https://www.questionpro.com/>

15 Ou política de transferência municipal regular por meio de um banco comunitário e moeda social.

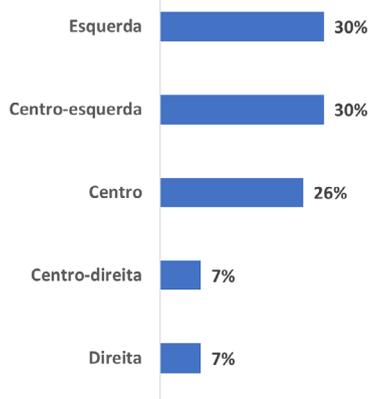
Niterói, Saquarema, Itaboraí e Porciúncula destacados em azul claro no Gráfico 1– do que naquelas com apenas a legislação aprovada sem ter sido implementada (10 casos), como no Rio de Janeiro, Tanguá e Quissamã, destacados em azul escuro na Figura 1.

A amostra obtida reuniu vereadores com perfil ideológico diverso, sendo um aspecto relevante para o estudo, evitando concentrar respostas em um único espectro. Apesar disso, a maioria dos respondentes se auto classificaram como de “esquerda” ou “centro-esquerda” (60%), ao passo que 26% se consideram como de “centro” e 14% se auto classificaram como “direita” e “centro-direita” (Figura 2).

De forma objetiva, sempre que a variável autoidentificação ideológica é utilizada como clivagem explicativa, no presente trabalho as categorias “esquerda” e “centro-esquerda” são reunidas em uma mesma categoria e os de “centro”, “direita” e “centro-direita” ficam reunidas em outra categoria para facilitar a comparação.



Figura 2 – Autoposicionamento ideológico do vereador na escala esquerda-direita (%)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Outra informação importante a respeito do perfil dos vereadores participantes do estudo é o tempo de mandato, que pode ser considerada como uma *proxy* para a experiência legislativa dos respondentes. Neste aspecto, pouco mais de 1/5 da amostra tem um ano e meio ou menos de

mandato. Além disso, 57% dos participantes têm menos de um mandato completo, indicando ser um grupo com atuação recente no cargo. Por fim, 43% têm, ao menos, um mandato completo como vereador (Figura 3).



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Uma última informação a respeito do perfil dos entrevistados é sobre o grau de conhecimento da política maricaense de Renda Básica de Cidadania. Criada em 2013 sob a alcunha de Renda Mínima Mumbuca e, em 2015, a política passou por uma mudança de concepção, mudando o nome para Renda Básica da Cidadania com cerca de 16 mil beneficiários. Em 2023, a cobertura passou para 42,5 mil moradores beneficiados com 200 mumbucas por mês. Esse grau de conhecimento se deve ao tempo de existência da política e pelo seu alcance em todo o território maricaense com cobertura populacional elevada.

A Renda Básica de Cidadania maricaense é uma política conhecida por todos os vereadores entrevistados na pesquisa, sendo que 46% dizem que “conhece muito bem” e 25% dizem que “conhece bem”. Por fim, 29% declararam apenas “ouvir falar” dela.

Em Maricá e Niterói a soma de “conhece bem” e “conhece muito bem” alcança 88%, ao passo que nas demais cidades esse percentual é de 45%. Essa discrepância se dá, uma vez que Niterói e Maricá são cidades vizinhas, são próximas politicamente e têm modalidades desta política com perfis muito parecidos. Além disso, ambas recebem recursos volumosos de *royalties* de petróleo, tendo, portanto, características singulares frente às demais cidades pesquisadas.

E, adicionalmente, 88% dos vereadores autodeclarados como sendo

de “esquerda” informaram que “conhece muito bem” ou “conhece bem” a Renda Básica de Cidadania maricaense, ao passo que apenas 45% dos políticos autodeclarados como de “centro” e “direita” têm essa percepção. Uma diferença elevada, em que vereadores de esquerda têm quase o dobro do percentual de conhecimento elevado sobre a política, se comparado aos vereadores de “centro” e “direita” entrevistados.

IV. PERCEPÇÕES DOS VEREADORES SOBRE DESIGUALDADE SOCIAL

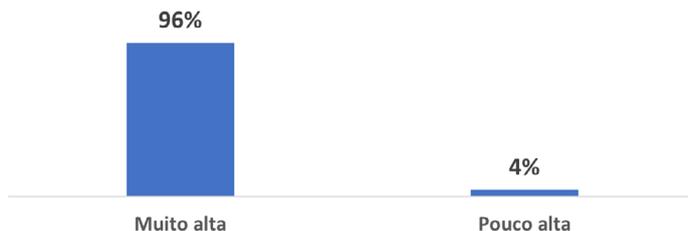
Para dimensionar as percepções dos vereadores sobre políticas municipais de renda básica e modalidades similares de transferência de renda foi conduzido um *survey*. Os dados produzidos são fundamentais para compreender o que os entrevistados da amostra valoram sobre pobreza e desigualdade social, por exemplo, e dimensionar a sensibilidade dos entrevistados sobre políticas destinadas à proteção social.

De início, o questionário permitiu identificar o grau de importância atribuído ao papel do Estado brasileiro como fator ativo na redução da extrema pobreza e dentre todos os entrevistados nenhum indicou a opção de resposta “nenhuma importância”. Adicionalmente, conforme a Figura 4, somente um entrevistado apontou que a importância seria “pouca alta” e todos os demais indicaram como sendo “muito alta”, destacando a percepção deste grupo de que o Estado é um elemento fundamental para conseguir reduzir a pobreza no país.

De certa forma, essa posição dos entrevistados evidencia uma importância atribuída ao papel do próprio grupo como um agente transformador da realidade, uma vez que as ações e decisões tomadas pelo Poder Legislativo têm impactos no cotidiano do cidadão brasileiro. Abrucio e Couto (1996) chamam atenção para o duplo desafio vivenciado pelos municípios brasileiros com a Constituição Federativa de 1988, pois “precisam assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de Welfare) como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local”. É nesse contexto que as transformações conduzidas por prefeitos e vereadores ganham destaque no cenário nacional, como tem ocorrido nos municípios

fluminense avaliados neste estudo.

Figura 4 – Grau de importância do papel do Estado brasileiro como fator ativo na redução da extrema pobreza (%)



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

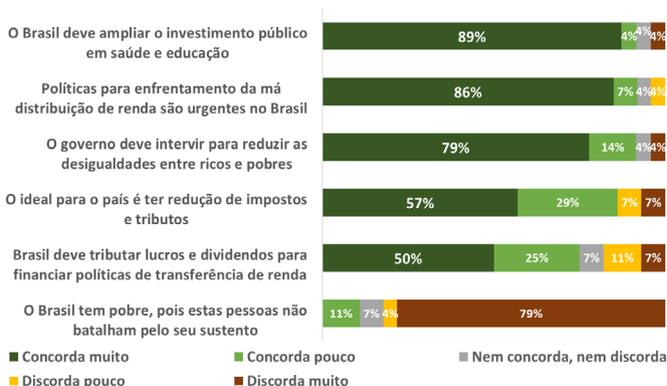
Ainda sobre esse assunto, uma bateria de perguntas do questionário possibilitou aprofundar no dimensionamento da percepção dos vereadores. Essa bateria utilizou a escala de *Likert*¹⁶ para identificar a adesão ou repulsa dos entrevistados em relação a algumas afirmativas. Nesse sentido, a afirmativa com maior adesão dos vereadores, considerando o percentual de “concorda muito” e presente na Figura 5 é que o Brasil deve ampliar o investimento público em saúde e educação, conforme 89% dos entrevistados. Esse pensamento é amplamente aceito na sociedade brasileira, conforme visto em 2012, quando $\frac{2}{3}$ dos brasileiros apontavam que o governo deveria oferecer esses serviços de graça para a população (LAVINAS et al., 2014).

Outras duas afirmativas tiveram grande adesão dos participantes da pesquisa, demonstrando elevado apoio ao combate à pobreza. Além disso, a combinação de ambas as perguntas aponta uma importante faceta de como o Estado deve agir. Por exemplo, 86% dos respondentes indicaram “concorda muito” para a sentença “Políticas para enfrentamento da má distribuição de renda são urgentes no Brasil”, o que evidencia um grau elevado de preocupação dos entrevistados com a concentração de renda no país e a necessidade de buscar formas para solucionar esta situação (Figura 5).

16 Uma escala composta, normalmente, por 5 ou 7 pontos que foi desenvolvida pelo psicólogo Rensis Likert na década de 1930. Seu objetivo é medir atitudes, opiniões, valores, crenças e comportamentos. A proposta é facilitar o dimensionamento da intensidade das respostas dos participantes com base em uma série de opções de resposta graduadas.

O resultado desta primeira sentença é relevante para os estudiosos do campo, assim como para aqueles que atuam para a implementação e *advocacy* da RB, pois reflete grande possibilidade dessa política ser escolhida para mitigar a má distribuição de renda. Para isso, precisa sobressair na disputa com outros mecanismos da assistência social, como as políticas focalizadas e com exigência de condicionalidades. Cabe lembrar, a Lei Federal que sancionou a Renda Básica de Cidadania antecedeu a Lei Federal do Programa Bolsa Família, em 2004, todavia, apenas a segunda modalidade foi implementada.

Figura 5 – Grau de concordância com afirmativas sobre redução das desigualdades e pobreza (%)



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

A terceira afirmativa – “o governo deve intervir para reduzir as desigualdades entre ricos e pobres” – teve adesão de 79% dos entrevistados com a opção de resposta “concorda muito” no Gráfico 5. Esse resultado aponta para elevado apoio dos vereadores à intervenção do governo em favor de mitigar a desigualdade no país. Adicionalmente, uma pesquisa da Oxfam/Datafolha (2022)¹⁷ identificou, em pergunta semelhante, que 71% dos brasileiros apoiam a ação dos governos para diminuir a diferença entre as pessoas muito ricas e as pessoas muito pobres, portanto, a percepção

17 Mais informações em < <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2022/>>.

dos entrevistados do presente estudo vai bastante alinhada ao do cenário nacional.

A combinação da segunda e terceira afirmativa do gráfico acima torna claro que há um apoio concomitante de grande parte dos vereadores entrevistados tanto pela ação do Estado para reduzir a desigualdade, quanto por uma ação imediata. Posicionar a política de Renda Básica como mecanismo preponderante para essa finalidade é atribuição de parlamentares e instituições de suporte à ideia, por exemplo.

Por outro lado, a afirmativa “Brasil deve tributar lucros e dividendos para financiar políticas de transferência de renda” teve baixa adesão, se comparado às afirmativas anteriores, com 50% de “concorda muito” (Figura 5). Por um lado, esse apoio mais baixo a essa sentença desperta atenção, dado que há grande interesse em reduzir a desigualdade e que seja urgente, mas que isso seja feito pelo Estado sem o aumento de tributos aos mais ricos. Essa pauta é recorrente entre políticos de “esquerda”, como argumento para reduzir a desigualdade no país, e reflete na pesquisa tendo apoio de 88% deste grupo frente ao apoio de 64% dos políticos de “centro e direita”. Por outro lado, esse percentual pode ser baixo pelo reduzido apoio às políticas de transferência de renda como mecanismo para solucionar a desigualdade, preferindo outras políticas públicas para tal.

Em medida parecida, a ideia mais liberal de que a “redução de impostos e tributos” geraria benefícios para a redução da desigualdade e desenvolvimento econômico também teve baixa adesão, ao comparar com as afirmativas anteriores, com 57% de “concorda muito” (Figura 5).

Por fim, a sentença mais individualista de que os indivíduos prosperam devido aos seus próprios méritos teve elevado grau de discordância, demonstrando uma percepção generalizada por parte dos vereadores entrevistados de que é necessário alguma ação do Estado para que os indivíduos prosperem na sociedade brasileira. A afirmativa “O Brasil tem pobre, pois estas pessoas não batalham pelo seu sustento” apresentada aos respondentes teve 83% de discordância, reunindo as categorias “muito” e “pouco” (Figura 5). Esse dado é interessante, uma vez que há o entendimento por parte do legislativo municipal presente na amostra da pesquisa para a necessidade de ações públicas para a mudança da realidade dos cidadãos e redução da pobreza.

Assim, o quadro geral é de uma amostra homogênea na necessidade e urgência do enfrentamento da desigualdade social, mas heterogênea quanto à forma pela qual essa transformação deva ser conduzida.

V. POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NOS MUNICÍPIOS: PREFERÊNCIAS E PRIORIDADES

No intuito de aprofundar na temática, a segunda parte da pesquisa abordou as preferências dos vereadores de cidades fluminenses com a presença de políticas de renda básica sobre as características e o desenho dessas políticas municipais. Uma primeira pergunta tratou de dimensionar a responsabilidade por tomar a iniciativa de criar uma política de renda básica, por exemplo. De um lado, 18% acreditam que essa iniciativa deva ser tomada pelo Poder Legislativo, uma vez que é o Poder responsável por legislar sobre as ações na esfera municipal (Figura 6).

Todavia, caso essa iniciativa seja tomada sem a anuência do Poder Executivo, ela tende a ser vetada, como aconteceu em 2020 na cidade do Rio de Janeiro. Esse evento na capital fluminense é bastante representativo, pois os vereadores atuaram para a criação de uma política chamada Renda Básica Carioca, em meio à pandemia de Covid-19, para ser complementar ao Auxílio Emergencial,¹⁸ uma transferência de renda do governo federal. A aprovação da política no primeiro turno de votação na Câmara Municipal ocorreu com facilidade, no entanto, um movimento contrário emergiu para impedir a sua aprovação em segundo turno. Apesar disso, a política foi aprovada pelos vereadores com margem mais estreita. Em seguida, o prefeito vetou o projeto de lei e, por sua vez, os vereadores derrubaram o veto do prefeito.¹⁹ Ao final, o poder executivo jamais empenhou recursos para a Renda Básica Carioca (MEDEIROS, 2020).

Assim, o desacordo entre os diferentes poderes tende a não produzir resultados e benefícios para a população, uma vez que ela ficou sem a política pública. Quando uma situação como essa acontece, por exemplo,

18 Política criada em 2020 pelo governo federal para mitigar os efeitos da Pandemia de Covid-19.

19 Reportagem sobre a derrubada do veto do prefeito Crivella: <https://diariodorio.com/renda-basica-carioca-e-aprovada/>

há grandes disputas entre os diferentes poderes e, muitas das vezes, o resultado é produção de “letra morta”, dado que a Lei vai existir no papel, contudo, nunca será implementada. Diferente disso, o objetivo da atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo é produzir resultados concretos para a melhora do bem-estar da população.

Em outra perspectiva, conforme a Figura 6, 61% dos vereadores entrevistados indicaram ser melhor que a política de transferência de renda municipal seja uma iniciativa do Poder Executivo. Assim, segue todo o processo legislativo de buscar adequar e corrigir o desenho da política pública por meio do debate parlamentar, como ocorrido em Niterói (RJ).²⁰

Há situações em que esse desacordo entre os Poderes impede o avanço da política, como em Maricá (RJ), em 2010. Naquela época, a cidade era governada pelo prefeito Quaquá (PT), todavia, a Câmara de vereadores era presidida por Luciano Rangel Júnior (PRB), portanto, fora do grupo político do prefeito. Este nunca colocou o projeto em votação e, somente em 2012, com a Câmara passando a ser presidida por Fabiano Horta (PT) – mais alinhado ao prefeito – que o projeto foi votado e aprovado, em 2013. Com isso, há 10 anos surgia o Bolsa Mumbuca, posteriormente, modificada para Renda Básica de Cidadania de Maricá.

De todo modo, não há um encaminhamento padrão para a criação da política, para além das regras formais necessárias para tal. Por isso, 1/5 dos vereadores entrevistados indicaram a resposta “tanto faz” a origem da iniciativa, uma vez que o mais importante é o alinhamento político prévio para a votação do projeto de Lei (Figura 6). Além disso, o acerto cotidiano entre Legislativo e Executivo é relevante para a dinâmica institucional e a aprovação das leis e projetos de interesse do Executivo (LOPEZ, 2004).

20 Fonte: <http://www.niteroi.rj.gov.br/2020/12/18/prefeito-sanciona-projeto-de-lei-aprovado-pelo-legislativo-estendendo-ate-marco-de-2021-beneficios-sociais-emergenciais-por-conta-da-pandemia-de-coronavirus/>

Figura 6 - Considerando as diferentes atribuições, o melhor para a criação de uma política de transferência de renda municipal é ser (%)

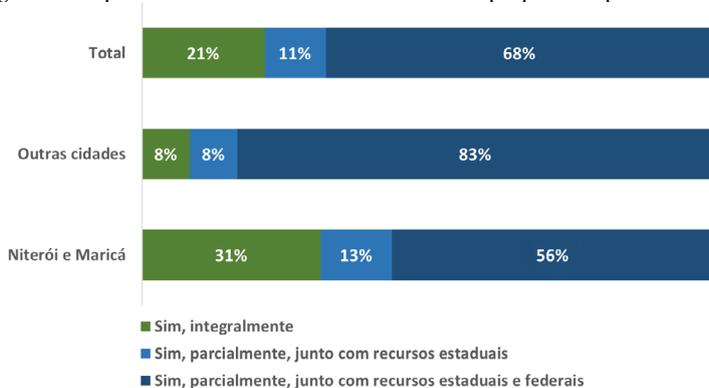


Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Outro aspecto relevante para o desenho da política municipal de transferência de renda é a fonte do custeio dela. Neste sentido, pouco mais de $\frac{1}{5}$ dos vereadores entrevistados indicaram que deveria ser integralmente custeado com recursos próprios da prefeitura. Os demais apontam que o custeio deve ser dividido, sendo que 11% acreditam que seja entre a prefeitura e o Estado do Rio de Janeiro e 68% apontam que seja juntamente com os governos federal e estadual (Figura 7).

Uma hipótese para esse resultado é a conhecida realidade financeira dos municípios brasileiros, considerada delicada e dependente das transferências federais. Essa dinâmica se deu com a Constituição Federal de 1988, quando o país optou pela descentralização dos gastos e serviços, todavia, manteve a arrecadação de grande parte dos tributos sob responsabilidade do governo central. O repasse dos recursos ocorre com as transferências federais aos governos estaduais e municipais, via Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo (ALVES, ARAÚJO, 2021).

Figura 7 – A política deve ser custeada com recursos próprios da prefeitura (%)



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

Apesar de o interesse do custeio ser amplamente compartilhado entre os entes federativos, em Niterói e Maricá há grande adesão – cerca de $\frac{1}{3}$ dos entrevistados das duas cidades – de a política ser custeada integralmente pela prefeitura, como já ocorre. Nas demais cidades, esse apoio é de 8%, apenas (Figura 7). Uma hipótese é que essa diferença elevada ocorra mais pela compreensão que os vereadores das cidades de Niterói e Maricá têm do impacto da receita dos *royalties* do petróleo²¹ no orçamento municipal.

Com o intuito de adensar o debate sobre a política de renda básica, em particular, uma pergunta do questionário aplicado aos vereadores permitiu mensurar a percepção deles quanto a necessidade de existir uma política de transferência de renda complementar ao PBF, no município que atua. Nesse sentido, somente 7% informou que “não há necessidade” de ter uma política deste tipo (Figura 8), portanto, há grande apoio à PTR.

Os demais 93% estão segmentados em três categorias distintas: 14% apontam que ela deve ser destinada somente aos “extremamente pobres”, portanto, com um perfil mais restrito de seleção, ao passo que 71% acreditam que deva ser destinado aos “pobres e extremamente pobres”, sendo um pouco mais abrangente que a categoria anterior e similar ao já

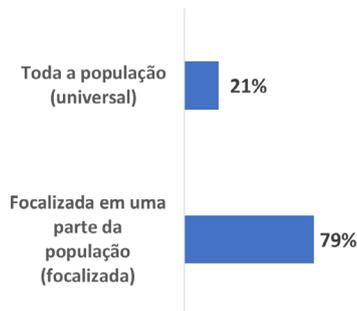
21 Os dois municípios são os maiores recebedores de royalties de petróleo do país. Fonte: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2023/03/14/Os-munic%C3%ADpios-que-mais-recebem-royalties-de-petr%C3%B3leo-e-g%C3%A1s>

praticado com o Programa Bolsa Família (PBF). Por fim, 7% acreditam que a política é necessária e deve ser destinada a toda a população, ou seja, ser uma política universal, como proposto por Suplicy (2003), Standing (2017), Vanderborgh e Van Parijs (2006) e Van Parijs (2014) (Figura 8).

Figura 8 – A cidade necessita de uma política de transferência de renda para a população, complementar ao Bolsa Família (%)



Figura 9 – O melhor é beneficiar toda a população residente na cidade ou selecionar apenas parte da população (%)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Como a adesão a uma política universal de forma espontânea foi restrita, com somente 7% das respostas na Figura 8, para tentar ser mais enfático a essa pauta conduzida pela Rede Brasileira de Renda Básica e alguns políticos brasileiros, além de ser uma característica presente na literatura acadêmica foi aplicada uma nova pergunta que forçava a resposta dos entrevistados entre ser “focalizada” – sem delimitar o perfil de focalização, como na pergunta anterior – ou “universal”, atendendo toda a população municipal.

Assim, de forma estimulada, ao que tudo indica, uma política universal tem grande resistência dentre os entrevistados, pois somente $\frac{1}{5}$ optou por esta alternativa (Figura 9). Esse percentual é maior dentre políticos de “esquerda” (31%) do que entre os de “centro e direita” (9%). Essa diferença era esperada, pois a defesa da política de Renda Básica de Cidadania no Brasil é mais difundida entre partidos e políticos de “esquerda”.

Em perspectiva comparada, os resultados do *survey* com os vereadores

estão alinhados aos valores do brasileiro médio, conforme verificado com o *survey* nacional de 2012 (LAVINAS et al., 2014). Naquela ocasião, os autores identificaram com a pesquisa que há uma ampla aprovação do brasileiro quanto ao uso da focalização nas políticas de transferência de renda para o combate à pobreza no país.

A diferença da percepção dos vereadores, segundo a clivagem ideológica, ficou evidente em uma outra pergunta do questionário que mensurou o grau de interesse do entrevistado em atuar pela criação ou manutenção de uma política de Renda Básica na cidade. Todos os participantes do estudo apontaram ter algum interesse em manter ou implementar a política pública, sendo que 74% têm “muito interesse” e 26% “pouco interesse”. Dentre os vereadores autoclassificados como “esquerda”, o muito interesse é de 88%, ao passo que reduz para 55% dentre os autoclassificados como “centro e direita”.

Uma vez que há grande apoio por uma política focalizada, é fundamental identificar o perfil do público a ser selecionado para receber o benefício, regularmente. Para isso, foram apresentados cinco perfis distintos para que os entrevistados marcassem se cada um deles deveria ser selecionado ou não para uma política pública municipal de transferência de renda. Conforme a Figura 10, é possível identificar uma segmentação dos perfis em dois grupos. O grupo com elevado apoio reúne os perfis de “idosos sem aposentadoria” e “pessoas pobres”, respectivamente, com 93% e 96%, ou seja, adesão de quase a totalidade dos entrevistados.

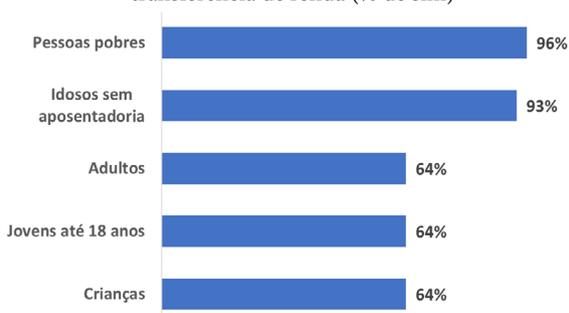
E, em um segundo degrau, com apoio de quase $\frac{2}{3}$ dos entrevistados estão as categorias “adultos”, “jovens até 18 anos” e “crianças” (Figura 10). Interessante é que essas três categorias estão baseadas no perfil etário do indivíduo e não têm qualquer qualificador de renda, como os termos *pobres* ou *extremamente pobres*, que tende a ser aceito. Cabe lembrar, esses dois critérios de renda já são utilizados no país há duas décadas para a seleção de beneficiários do Programa Bolsa Família. Antes dele, o perfil de pobreza já tinha sido considerado como critério de relação para o Bolsa Escola e nas políticas municipais dos anos 1990, por exemplo. Portanto, é um critério de seleção bastante “natural” e aceito no contexto brasileiro.

Com isso, ficou evidente que existe uma resistência em selecionar indivíduos, em geral, desconsiderando o critério de pobreza para receber

uma transferência de renda. Esse aspecto tende a ser um fator limitador para a implementação de uma política de renda básica universal no Brasil, visto que tende a gerar críticas.

Tanto a política operada em Maricá, conhecida como Renda Básica de Cidadania,²² quanto a política operada em Niterói, chamada de Moeda Social Araribóia,²³ se valem do registro no Cadastro Único²⁴ para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para selecionar os seus beneficiários, além de tempo de residência na cidade. Assim, o critério de renda é anterior à escolha dos beneficiários para as duas políticas municipais e ambos contemplam quase que a totalidade dos registrados no CadÚnico.

Figura 10 – Perfis a serem beneficiados pela política municipal de transferência de renda (% de sim)



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

A título de ilustração, os entrevistados autotranscritos como de “esquerda” demonstraram apoio de selecionar os perfis apresentados no

22 A Prefeitura de Maricá informa que a Renda Básica de Cidadania é uma das maiores iniciativas de inclusão social do Brasil e visa a garantir condições mínimas de sobrevivência e dignidade a todos os moradores. Atende 42,5 mil moradores e são investidos mais de 8,4 milhões de reais por mês. Fonte: <https://www.marica.rj.gov.br/programa/renda-basica-da-cidadania/>

23 Conforme informado pela Prefeitura, a Moeda Social Arariboia é um benefício de transferência de renda permanente que contempla mais de 36 mil famílias inscritas no Cadastro Único, com valor mensal médio de 450, que pode chegar a 823 arariboias. São investidos mais de 16 milhões de reais em benefícios sociais. Fonte: <http://www.niteroi.rj.gov.br/arariboia/>

24 O Cadastro Único “é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Ele foi criado pelo Governo Federal, mas é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras de forma gratuita”. Nele são registradas famílias com renda mensal por pessoa de até meio salário-mínimo ou com renda acima desse limite, mas que estejam vinculadas ou querendo algum programa ou benefício que utilize o Cadastro Único em suas concessões. Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>

Gráfico 10 em maior medida, se comparado aos autotransclassificados como de “centro e direita”. Por exemplo, os “idosos sem aposentadoria” e “pessoas pobres” têm 100% de indicação de seleção para vereadores de “esquerda” e 91% para os de “centro e direita”. Já “crianças” e “jovens” a adesão da “esquerda” é de 69%, ao passo que para o “centro e direita” é de 63%. O grupo dos adultos, por fim, soma 81% entre os políticos de “esquerda” e 45% nos de “centro e direita”.

Essa comparação pelo perfil ideológico dos vereadores é importante para identificar os maiores hiatos entre os dois grupos. Nesse sentido, ele ocorre, sobretudo, quando o perfil de seleção são os “adultos”, dado que a diferença obtida é grande – equivalente a trinta e seis pontos percentuais – e se dá mais pela crença por parte dos políticos de direita de que os indivíduos devem trabalhar para garantir o seu sustento e, ao mesmo tempo, as transferências de renda estimulam o efeito preguiça e o desemprego. Essa crítica à transferência de renda incondicional e universal sofre maior resistência no meio de políticos alinhados à direita. Por exemplo, o deputado Vinicius Carvalho (PRB-SP) no dia 15 de junho de 2016 proferiu um discurso na Câmara dos Deputados com argumentos contrários à RBC e o PBE, conforme o trecho abaixo:

Imaginem propor aos brasileiros, através de um plebiscito, receberem todos os meses um valor considerável sem ter que fazer absolutamente nada. Sem trabalho, sem esforço, sem precondições, apenas o dinheiro. Alguém tem dúvida de que a proposta seria aprovada, sem que fossem analisadas as condições do País e as consequências que essa medida poderia provocar? No início deste mês, mais precisamente no dia 5, os suíços rejeitaram, em plebiscito, a proposta de conceder um salário-mínimo [...] Sob o manto de resgatar a cidadania e a dignidade dos pobres e excluídos, foram concedidos benefícios como o Bolsa Família, mas sem qualquer incentivo, através da educação e do trabalho, para tirar essa população da situação de risco social. O que o Governo do PT fez foi tornar as pessoas cada vez mais dependentes dessas benesses.

Outro aspecto relevante sobre o desenho da política municipal de transferência de renda é quanto à necessidade de imposição de contrapartidas. As condicionalidades foram justificadas na legislação e nos documentos oficiais do PBF com base em argumentos de que “o cumprimento de condicionalidades tanto possibilite o acesso e a inserção da população pobre nos serviços sociais básicos como favoreça a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, configurando, assim, uma espécie de ‘porta de saída’ do Programa” (SENNA et al., 2007).

Pires (2013) reforça esta perspectiva ao indicar as condicionalidades são sustentadas pela concepção de que “os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu Capital Humano e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos”. O autor aponta ainda que, no Brasil, essa ideia teve origem com Camargo (1991) na argumentação em defesa do desenho dos Programas de Garantia de Renda Mínima, na década de 1990.

Todavia, a concepção das políticas de renda básica rompe com a exigência de condicionalidades. Por exemplo, cumprir este requisito para receber o benefício da Renda Básica de Cidadania não é considerada na Lei Federal 10.835/2004, nem na literatura especializada a respeito dessa política pública (SUPLICY, 2007; STANDING, 2017, LOWREY, 2018) e tão pouco está presente no site da Rede Brasileira de Renda Básica²⁵ como critério necessário.

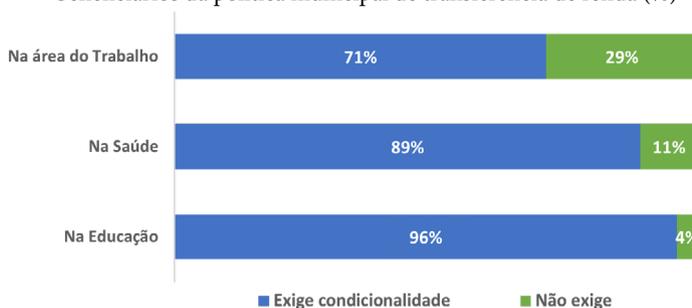
Apesar disso, o tema foi considerado no questionário por estar presente no debate público e na literatura (STANDING, 2017). Permitiu identificar que há um elevado grau de apoio em exigir condicionalidades dos beneficiários. Os entrevistados foram instruídos a indicar se preferem que a política de transferência de renda municipal exija ou não condicionalidades e, para as respostas afirmativas, se elas devem ser na área da educação, da saúde ou do trabalho. O questionário não detalha o tipo de condicionalidade a ser exigida, apenas delimita a área, e permite optar por mais de um item.

25 Para mais informações, acesse a página: <https://rendabasica.com.br/>

Considerando esse formato na produção das informações, cabe o destaque de que todos os entrevistados apontaram a cobrança de alguma condicionalidade aos beneficiários. Na área da educação, por exemplo, a adesão é de 96%, quase a totalidade. Também em níveis elevados, a exigência de condicionalidades na área da saúde alcançou 89% e na esfera do trabalho somou 71% (Figura 11). Interessante é que as duas áreas com os maiores apoios de condicionalidades estão presentes no desenho do Programa Bolsa Família e a maior também estava presente no desenho do Programa Bolsa Escola, duas políticas nacionais de transferência de renda.

A contrapartida em educação está presente no imaginário nacional, sendo uma exigência presente neste campo desde 2001 e destoa da literatura da renda básica. No entanto, a exigência de contrapartida é considerada como uma forma de justificar a transferência de renda para as pessoas, como se fosse o suor para auferir o recurso público. Mais ainda, é entendida como forma de o beneficiário pobre e de família com baixa escolarização suplantar esta condição e rompendo com o ciclo da pobreza (PIRES, 2013).

Figura 11 – Áreas em que as contrapartidas devem ser exigidas aos beneficiários da política municipal de transferência de renda (%)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A análise da variável acima, segundo a clivagem ideológica do entrevistado desvenda uma situação singular, pois políticos identificados como “esquerda” – com respectivamente 100% e 92% dos entrevistados – apoiam mais a exigência de contrapartidas nas áreas da educação e da saúde que os políticos de “centro e direita”, com, respectivamente, 91% e 82%.

Sempre com uma diferença de aproximadamente 10 pontos percentuais (Tabela 2).

Historicamente, são os políticos de esquerda que mais defendem a política de renda Básica no Brasil, no entanto, rompem com um alicerce dessa política, visto que seu apoio é maior pela imposição de condicionalidades. É possível supor que essa perspectiva se baseie no argumento da melhora de Capital Humano das crianças beneficiárias e, com isso, de conseguir romper o ciclo da pobreza e extrema pobreza (SENNÁ et al., 2007; PIRES, 2013).

Por outro lado, os políticos de “esquerda” têm baixa adesão em exigir condicionalidades na área do trabalho (63%), se comparado aos políticos de outros posicionamentos ideológicos (82%) (Tabela 2). Essas contrapartidas não existem no Brasil, por exemplo, mas é amplamente difundida em programas da assistência social no Chile e na Inglaterra, países com paradigma de proteção social distinto do brasileiro (FLEURY, 1994).

Tabela 2 - Áreas em que as contrapartidas devem ser exigidas, segundo a autoidentificação ideológica dos vereadores

	Centro-Direita	Esquerda
Na Educação	91%	100%
Na Saúde	82%	94%
Na área do Trabalho	82%	63%
Ao menos uma condicionalidade	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Adicionalmente, ao final do questionário, foi apresentado um dilema aos entrevistados a respeito de uma decisão importante no desenho da pesquisa. Eles deveriam decidir – considerando a existência de uma hipotética política de transferência de renda na cidade – entre: a) aumentar a quantidade de beneficiários, alcançando todos a população pobre sem alterar o valor transferido, ou b) aumentar o valor do benefício sem alterar a cobertura da política. Todos optaram por aumentar a cobertura e garantir

um piso mínimo a todos os pobres da cidade!

O resultado está alinhado ao recomendado no relatório da Organização Internacional do Trabalho (2011) sobre os Pisos de Proteção Social, paradigma da proteção social defendida pela OIT.

O relatório conduzido pela Michele Bachelet, ex-presidente do Chile entre 2006-2010 e 2014-2018, está preocupado com o elevado quantitativo de pessoas privadas de uma proteção social adequada em todo o mundo. Conforme indicado no documento, os mecanismos de proteção social “podem agir como estabilizadores para atenuar o impacto negativo das crises económicas sobre o mercado de trabalho, contribuindo para manter a coesão social e estimular a demanda interna” e o consumo, por exemplo. Ao mesmo tempo, é uma forma de garantir a subsistência das populações pobres e o PBF foi apontado como um exemplo de mecanismo a ser difundido nos países para atender a população pobre.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de transferência de renda no estado do Rio de Janeiro recebem grande destaque na mídia e na academia e despertam interesse pelos resultados proporcionados. A pesquisa de avaliação da Renda Básica de Maricá²⁶, conduzido pela UFF e JFI é um exemplo.

Dar voz aos vereadores sobre as mudanças em curso é importante para que agentes políticos deste campo sejam ouvidos e, mais ainda, sejam compreendidos. De forma objetiva, é possível apontar que os vereadores entrevistados têm atenção com as questões sociais urgentes do país e acreditam que o Estado deve atuar para reduzir as desigualdades. Todavia, seguem sustentando políticas focalizadas, restritas e com a exigência de condicionalidades.

A pesquisa permitiu identificar uma aproximação muito estreita entre as características desejadas para as políticas municipais de transferência de renda e a política nacional: o Bolsa Família. Querem a exigência de condicionalidades e, em geral, nas áreas da saúde e da educação. Contrapartidas no campo do trabalho apareceram na pesquisa

26 Mais informações em < <https://www.maricabasicincome.com/pt/inicio>>.

com adesão alta, sobretudo entre políticos de “centro e direita”.

Mesmo que a amostra seja pequena para elaborar análises com cruzamentos mais elaborados e verificar o relacionamento entre diversas categorias, por fim, apresentamos uma verificação dessa mais para identificar se os políticos mais ou menos familiarizados com a Renda Básica maricaense preferem ou não condicionalidades. A proposta é mais exploratória do que produzir evidências conclusivas sobre o assunto. Em resumo, os entrevistados que mencionaram “conhece muito bem” e “conhecem bem” a política maricaense querem, em maior proporção, a exigência de condicionalidades na área da educação (100% frente 87,5% dos que apenas “ouviram falar”) e saúde (90% frente 87,5% dos que apenas “ouviram falar”) todavia, quando a condicionalidade é em trabalho a proporção é menor (70% frente 75% e dos que apenas “ouviram falar”). Cabe ressaltar que as diferenças são pequenas e a amostra limitada para encontrar evidências consistentes, mas útil para iniciar uma nova investigação, dado que os resultados contrastam com a teoria sobre a política pública.

É evidente o apoio à focalização, sendo uma barreira à universalidade, em um primeiro momento. Na pergunta espontânea o apoio à política universal ficou abaixo de 10 pontos percentuais. Quando a pergunta foi feita de forma estimulada chegou a 21%. Mas essa resistência tende a ser superada. No início do PBF, as críticas em transferir dinheiro era muito elevada, todavia, com o tempo – e muitas pesquisas de avaliação – a compreensão e, por conseguinte, a aceitação, ambas foram sendo assimiladas pela população. A universalização pode passar por este processo de uma resistência inicial até ser naturalizada.

O perfil de seleção preferencial é pessoas idosas sem renda e pessoas pobres. Quando a característica baixa renda/pobreza sai da categoria apresentada ao participante do estudo ela perde adesão. Ou seja, os perfis de qualquer “adultos”, “jovens até 18 anos” e “criança” não tem o mesmo apoio que as duas categorias acima.

Uma pesquisa com um terceiro grupo de vereadores – que poderia ser atribuído como uma espécie de controle – em cidades sem ligação com a renda básica traria resultados mais evidentes e discrepantes. Porém, para este trabalho não foi possível colocar em curso uma avaliação mais ambiciosa.

Apesar disso, os resultados apontam que os desafios para a instituição de uma política de renda básica de cidadania no Brasil ainda permanecem. As iniciativas locais fluminense tendem a contribuir com a sua aceitação e podem ser utilizadas como meio de evidenciar exemplos concretos com base no bem-estar proporcionado aos cidadãos.

VII. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. A redefinição do papel do estado no âmbito local. São Paulo em perspectiva, 10(3) 1996.

ALMEIDA, A; LOPEZ, F. Representação política local: Padrões de atuação dos vereadores Em quatro cidades mineiras. Brasília, Texto para discussão do IPEA, 2011.

ALVES, P. J. H.; ARAÚJO, J. M. OS IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NOS INCENTIVOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Brasília, Texto para discussão do IPEA, 2021.

BAHIA, L. O sistema de saúde brasileiro entre normas e fatos: universalização mitigada e estratificação subsidiada. Rio de Janeiro, Ciência & Saúde Coletiva, 14(3):753-762, 2009.

CAVALCANTE, P. A questão da desigualdade no brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. Brasília, Texto para discussão do IPEA 2593, 2020.

DRAIBE, S.; FONSECA, A. M.; MONTALI, L. Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. Brasília, Texto para discussão do IPEA, 1998.

ESPING-ANDERSEN, S. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

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

FLEURY, S. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio

de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

GAMA, A. We take mumbucas. Charting the Complementary Currency That's Transforming a Brazilian City. Jain Family Institute: research paper, June, 2023.

LAVINAS, L; COBO, B.; WALTENBERG, F; VEIGA, A.; MÉNDEZ, Y. S. Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2014.

LOPEZ, F. G.. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. Revista de Sociologia e Política, n. 22, p. 153–177, jun. 2004.

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

MEDEIROS, J. Quem quer dinheiro? Do cartão família carioca para a renda básica carioca, Revista Crítica e Sociedade: revista de cultura política, v. 10, n. 2, 126-143, 2020.

MEDEIROS, J., & PIRES, Y. T. Exemplo de Maricá: características e limitações de experiências de renda básica no Brasil In: Estudos maricaense: o município de Maricá em debate / organização Instituto Municipal de Informação e Pesquisa Darcy Ribeiro (IDR), Maricá, RJ: Editora Instituto Darcy Ribeiro, 2021.

NETTLE, D.; JOHNSON, E.; JOHNSON, M.; SAXE, R. Why has the COVID-19 pandemic increased support for Universal Basic Income?. Humanities and Social Science Communications, 8, 79, 2021.

OIT. Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva. Genebra. 2011.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

RUSCHEINSKY, A.; MENDIZÁBAL, D. M. Política social, paradigma de bem-estar e prática política: análise comparativa de programas de

transferências condicionadas. Revista Katálysis. Florianópolis v. 17 n. 1, 2014.

SENNA, M. de C. M.; BURLANDY, L.; MONNERAT, G. L.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. Revista Katálysis. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.

SILVA, J. L., & SILVA, R. C., & WALTENBERG, F. Resposta à crise da Covid-19 no município de Maricá: Análise preliminar comparativa com medidas tomadas no Brasil e no mundo. CEDE UFRJ, TEXTO PARA DISCUSSÃO 154, 2020.

SOUZA, P. S.; OSÓRIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília, Texto para discussão do IPEA, 2019.

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

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

SUPLICY, E. 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.

TITMUS, R. Essays on the welfare state. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

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

VANDERBORGHT, Y; VAN PARIJS, Philippe. Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.