

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Leandro Teodoro Ferreira**

**Renda Básica**  
**Implementação e Controvérsia**

**São Bernardo do Campo**

**2019**

Leandro Teodoro Ferreira

## **Renda Básica**

### **Implementação e Controvérsia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Junior

**São Bernardo do Campo**

**2019**

Ao Jorge e sua mãe

## **Agradecimentos**

Ao apresentar esta dissertação, aos 30 anos, olho para trás e percebo que passei a maior parte de minha vida, 27 anos, na cidade que nasci: São Bernardo do Campo. Por conta disso, sempre me senti no mapa da democracia do meu país. Isso me confere a sensação de agradecimento a toda história da cidade, seus moradores e trabalhadores. Se na minha graduação a USP abriu portas para o mundo, ingressar na UFABC como estudante foi como voltar pra casa. De certo modo, literalmente. A maternidade em que nasci fica a pouco mais de 600 metros de distância do Campus da universidade. Uma pena que não tenha chegado antes.

A UFABC também desperta este sentimento de agradecimento por ser uma instituição em que, na medida do possível, por meio de seu corpo docente e demais servidores, apoiou de forma decisiva este período no programa de pós-graduação. Um suporte institucional e financeiro que viabilizou minha participação em dois congressos internacionais sobre a renda básica universal, o North American Basic Income Guaranteed Congress e o Basic Income Earth Network International Congress conferido na forma de auxílio pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação foram também fundamentais. Estendo estes agradecimentos ao Professor Vitor Marchetti, uma das pessoas mais acessíveis que conheci em minha vida acadêmica, não importa a posição que ocupe.

Nada disso, porém, seria possível sem a dedicação de meus pais, Rocky e Deia, que sempre colocaram minha educação, como a do meu irmão, também estudante da UFABC, acima de qualquer prioridade que pudessem ter. Meus tios, tias e primos sempre foram incentivadores de tudo que sempre quis fazer e merecem também meus agradecimentos. Assim como meu irmão, Vinicius, meu companheiro desde sempre.

Dois agradecimentos especiais devem ser dirigidos aos chefes que tive no período do mestrado: Nabil Bonduki e Eduardo Suplicy. Pra mim sempre foram e sempre serão mais do que chefes: são minhas lideranças. É um privilégio contar com oportunidades de aprender tanto ao lado de ambos, que garantiram toda flexibilidade que precisei para empreender meus estudos.

Suplicy, claro, é um incentivador e personagem de tudo que se encontra desta página em diante e agradeço seus especiais ensinamentos sobre a renda básica.

Agradeço também meus colegas de trabalho, tanto os companheiros e companheiras de valor inestimável que tive o privilégio de liderar na equipe do Nabil, quanto os amigos e amigas da equipe de Suplicy. Nesta equipe em que me encontro somos todos um pouco especialistas em renda básica, mas o que se destaca é o carinho com que observam minha trajetória de estudos.

Aos companheiros e às companheiras de militância, meu especial agradecimento por partilhar de momentos de aprendizado e luta que não podem se repetir senão de forma coletiva e senão com vocês. Uma lista de nomes só poderia ser feita utilizando muitas páginas, e é melhor economizar para a discussão que se segue, mas agradeço de forma direta ao Rodrigo Luppi, amigo e companheiro que sempre teve e sempre exerceu o direito de criticar minhas opiniões, inclusive algumas contidas aqui. Agradeço também os colegas do Grupo de Estudos da Renda Básica organizado também de forma livre e coletiva e aos extraordinários amigos e amigas da Basic Income Earth Network, que poderão muitas vezes encontrar a si mesmos neste trabalho.

Aperfeiçoar as formas de proteção social, razão que me motiva, é uma medida necessária para que se alcance justiça, algo tão importante para mim. Outra medida, tão importante quanto essa, é que o Presidente Lula possa estar, o quanto antes, livre. Lula é o símbolo e o líder que tornou possível boa parte do que estudo, mas é acima de tudo alguém que alterou a trajetória da vida de tantas pessoas, inclusive a minha, para melhor, e é por isso que agradecimentos devem ser dirigidos a ele, também.

Por fim, e mais importante, agradeço à Lidia, minha companheira de todas as horas, que me dedicou todo o melhor carinho do mundo que sinto vontade de entregar em dobro a ela. Juntos, ganhamos o nosso maior presente, o Jorge, e casamos (nessa ordem) no percurso deste mestrado. Se daqui a alguns anos, Jorge, você vier a ler estas palavras, é bom que saiba que te agradeço por cada minuto ao seu lado, desde o dia que você chegou. Quem sabe, com uma renda básica, passemos mais tempo ainda juntos, os três.

*I am a man, not a dog*

*As such, I demand my rights*

*I demand you treat me with respect*

*I, Daniel Blake, am a citizen, nothing more, and nothing less.*

*I, Daniel Blake*

## RESUMO

O Brasil conta, desde 2004, com uma lei nacional que institui uma Renda Básica de Cidadania (RBC). Discussões a respeito de sua viabilidade, assim como a respeito de políticas públicas semelhantes, como o Bolsa Família (PBF), que compõe a proteção social brasileira, tem sido marcadas por imprecisões que se propõe que seja melhor tratadas diante da evolução garantia de renda no mundo, especialmente através da renda mínima. Assim, busca-se também posicionar esta evolução em relação aos debates de tipologias de estados de bem estar social. O trabalho aborda a disseminação de programas de transferência de renda, bem como seu enquadramento dentro de um subsistema bem caracterizado. Neste subsistema estão presentes a atuação de coalizões, comunidades de políticas, empreendedores de políticas públicas e efeitos como o path dependence. Diante desses elementos, analisa-se a tramitação paralela da RBC e do PBF no parlamento e se propõe uma análise baseada em lógicas que trabalham o desenho institucional do Bolsa Família como possibilidades potenciais de se alcançar a renda básica universal e incondicional. Este dilema em relação ao futuro da garantia de renda em um cenário de divergência conceitual a respeito do tema é classificado como uma controvérsia para a implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Renda Básica, Bolsa Família, Path Dependence, Implementação, Controvérsia.

## **ABSTRACT**

Since 2004, Brazil has a national law that institutes a Citizen's Basic Income. Discussions about its viability, as well as about similar public policies, such as Bolsa Família, that are part of the Brazilian social protection, has been marked by inaccuracies that are proposed to be better conceptualized in view of income security developments around the world, especially through a guaranteed minimum income. Thus, It attempts to frame this evolution before the debates of typologies of the Welfare State. The dissertation treats cash transfers dissemination as well as its framework within a characterized policy subsystem. The subsystem features advocacy coalitions, policy communities, policy entrepreneur and path dependence effects. In view of these elements, the parallel processing of the RBC and the PBF's bills in parliament is analyzed based on internal Bolsa Família's institutional logic that turns the transition to an unconditional and universal basic income potentially possible. The dilemma regarding the future of income security in a conceptual divergence scenario on the subject is classified as a public policy implementation controversy.

Keywords: Basic Income, Bolsa Família, Path Dependence, Implementation, Controversy.

## Sumário

1	Introdução.....	9
2	Metodologia .....	15
3	Definições .....	21
3.1	Renda Básica.....	24
<b>3.2</b>	<b>Renda Mínima.....</b>	<b>32</b>
3.3	Imposto de Renda Negativo.....	35
3.4	Crédito fiscal no Imposto de Renda Brasileiro .....	39
4	500 anos de garantia de renda: De Utopia ao Bolsa Família.....	42
4.1	Renda Básica: Entre tipologias .....	50
4.2	Proteção Social: Seguridade e Assistência.....	54
<b>4.3</b>	<b>Disseminação de Renda Mínima .....</b>	<b>60</b>
5	A definição de um subsistema: Garantia de Renda Não Contributiva .....	73
5.1	O que forma um subsistema? .....	84
6	Duas propostas, um empreendedor .....	95
7	Path Dependence .....	111
7.1	Path Dependence e Transferências de Renda .....	118
7.2	Path Dependence e o Bolsa Família.....	122
8	Renda Básica e o debate legislativo.....	132
9	Em direção à renda básica? a resposta do subsistema .....	141
9.1	Expansão universal com integração intersetorial .....	143
9.2	Lógica aditiva .....	147
9.3	Lógica da Agenda .....	152
10	Controvérsia .....	156
11	Conclusão.....	161
12	Referências Bibliográficas .....	166
13	Apêndices .....	184

13.1	Entrevista Eduardo Matarazzo Suplicy.....	184
13.2	Entrevista Nelson Machado .....	200
13.3	Entrevista Ricardo Henriques.....	212

## 1 INTRODUÇÃO

No dia 09 de Janeiro de 2004, sob o N°10.836/2004, foi sancionada a Lei Federal que cria o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência de renda voltado para famílias que comprovem carências que as coloquem em situação de pobreza atrelada ao cumprimento de condicionalidades relacionadas à saúde e educação. A iniciativa configurou-se como uma forma de organização dos programas de transferência de renda vigentes que se encontravam em um estado de caos no ano de 2003 (Soares; Sátyro, 2009). No dia anterior, 08 de Janeiro de 2004, foi sancionada a Lei N° 10.835, que institui a Renda Básica de Cidadania (RBC), uma forma de pagamento individual e universal de uma renda desvinculada da condição socioeconômica e do cumprimento de condicionalidades.

Esta pesquisa inicia-se com a tentativa de compreender os elementos que levaram a aprovação e sanção da lei da renda básica, a primeira do tipo no mundo, para levantar as possibilidades de que o Bolsa Família possa, de fato, ser compreendido como um passo em direção a ela. As razões para que isso fosse investigado estão no contexto de fortalecimento e expansão das políticas sociais, nas últimas décadas em que Renata Bichir aponta que a lei da Renda Básica:

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

Na última década o Bolsa Família foi submetido às mais variadas formas de análise que se poderia aplicar a um programa governamental. Foram realizadas análises econômicas (Kersternetzky, 2009; Soares; de Souza; Osório; Silveira, 2009) sociais e antropológicas (Rego; Pinzani, 2013) e até de impacto eleitoral no campo da ciência política (Licio; Rennó; de Castro, 2009; Zucco,

2015). Do ponto de vista das políticas públicas, esses conhecimentos foram articulados para avaliar sistematicamente os produtos e resultados gerados pelo programa, uma forma setorializada de análise bem desenvolvida no estudo das ações governamentais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Antes de articular estes conhecimentos e formas de estudo que avançaram a partir de modelos de análise de políticas públicas, percebeu-se necessidades de conceituar elementos que fazem parte do debate a respeito da renda básica universal e incondicional para que seja possível alcançar precisão no debate institucional mais adiante. O próprio levantamento de dados e informações demonstraram essa necessidade, especialmente porque mesmo os estudos das próprias políticas não pareciam garantir ter feito tal reflexão antes.

Assim, o exercício de definir o que é uma renda básica foi realizado de forma cuidadosa e conceitual, organizado a partir do que se observa no debate internacional sobre a renda básica universal e incondicional (Van Parijs, 2000). A utilização da obra de Philippe Van Parijs, por exemplo, é de fundamental importância para tanto. Sua definição de que uma renda básica deve ser paga por uma comunidade política de forma (1) regular, (2) em dinheiro, (3) com base individual e de forma (4) universal e (5) incondicional continua atual e é explorada para diferenciar demais propostas como a renda mínima, o imposto de renda negativa, e o crédito fiscal por remuneração, muitas vezes referidas no debate público como sinônimos ou equivalentes à renda básica.

O histórico dessas outras formas de proteção social, porém, ao lado de sistemas estabelecidos paralelamente ou de forma complementar, como aqueles vinculados à seguridade social, é longo e tem sido remontado nos estudos sobre renda básica (Bauman, 2000; Suplicy, 2013; Hardt e Negri, 2006) a séculos de formulações e aperfeiçoamentos em formas de atenção aos mais pobres. Ainda que em um primeiro momento distantes da realidade do debate em torno das políticas sociais existentes hoje, é possível articular contribuições clássicas da filosofia, da política e da economia (Van Parijs e Vanderborght, 2018) em um enredo das assistências públicas que nos leva através da história até ao formato que passamos a dar no século XX às políticas públicas. Uma tentativa de compreender o impacto que sistemas como o Speemhamland adquiriram na história das políticas sociais no debate sobre políticas sociais, incluindo a renda

básica, soma-se às muitas interpretações sobre este sistema de reputação controversa. A compreensão deste trabalho é que o detalhamento de sua história e a leitura de clássicos que procuram interpretá-la pode ajudar a diferenciar os impactos positivos deste sistema das novas leis dos pobres instituídas na Inglaterra no século XIX (Aguirre e Lo Vuolo, 2011). A contribuição a respeito de Karl Polanyi é fundamental para compreender a organização de classe na revolução industrial, um debate que teve influência ao longo de boa parte do século XX.

Seu histórico, porém, pelo menos desde o final do século XIX, passa a incidir sobre abordagens de estudo sobre o estado de bem estar social, especialmente dos países de capitalismo avançado. Tipologias que articulam uma interpretação sobre o avanço das formas que o capitalismo encontrou para se desenvolver ajudam a classificar o caráter dos estados de bem estar, um contribuição de Gosta Esping-Andersen (1993) que impulsiona debates sobre políticas sociais ainda hoje. As categorias propostas por Esping-Andersen são debatidas sob o ponto de vista de uma renda básica, que, alternativamente, encontrou formulações sobre tipologias que não se consolidaram por dificuldades de expressar tão bem quanto as de Esping-Andersen a realidade das políticas que se verificavam na prática.

Ainda no contexto da discussão secular sobre este histórico, está a compreensão deste trabalho sobre aspectos de disseminação de programas de renda mínima no Brasil desde os seus debates iniciais, passando pela apresentação de um projeto de lei no Senado Federal, até os programas municipais e nacionais associaram a garantia de renda à educação. Este movimento de décadas é de fundamental importância para fazer com que o assunto cresça e se expanda em termos institucionais, alcançando uma condição em que passa a ser tratado como um subsistema de política pública próprio classificado como “Garantia de Renda Não Contributiva”. Neste esforço, importa para o estudo de políticas públicas o esforço de sintetizar os elementos que ajudam a definir o que forma um subsistema, tais como se tratar de (1) assunto substancial, com (2) delimitação territorial, (3) regras de participação, (4) normas e parâmetros legais, (5) instrumentos de gestão e (6) impacto de políticas públicas. Cada um destes elementos é descrito e discutido para depois

demonstrar que as políticas de transferência de renda atendem a todos eles, formando, assim, uma importante unidade de análise (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) em que dinâmicas em torno da política pública se desenvolvem, que é o subsistema.

É nesta arena de discussões que avança a conformação das políticas públicas de transferência de renda no Brasil que conhecemos hoje. Propõe-se uma reorganização de seu debate de forma a poder enxergar a distribuição dos atores a partir da compreensão do papel de Eduardo Suplicy enquanto empreendedor de política pública dedicado tanto à renda básica quanto à renda mínima, e, portanto, ao que temos hoje como políticas de garantia de renda e alívio da pobreza. A figura de empreendedor é discutida sob a estrutura dos modelos de análise dos múltiplos fluxos (Kingdon, 1984), do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993) e da Advocacy Coalition Framework (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Como empreendedor não é o termo utilizado em todos estes modelos, procura-se identificar pontos comuns entre as classificações utilizadas, como realizaram inicialmente Brasil e Capella (2015).

Assim, estabelecido o terreno em que se desenvolve essa dinâmica, o trabalho volta-se para o que foi identificado como outra oportunidade de ser trabalhado como um conceito em discussão frente às políticas de garantia de renda. Trata-se do Path Dependence, um conceito importado para as políticas públicas desde a economia, mas que já é discutido há algum tempo (Mahoney, 2000; Pierson, 2000), inclusive no que diz respeito às políticas sociais e ao estado de bem estar (Pierson, 1994). Aplicado de forma sistemática a análise do Bolsa Família, por exemplo, é possível perceber que os elementos do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva geram path dependence sob o impacto de categorias detalhadas de causas, como os retornos crescentes (increasing returns), os feedback positivos e negativos, equivalentes às externalidades positivas e negativas, e o lock-in, efeito em que o path dependence torna-se mais evidente.

O que se demonstra é que capacidades estatais construídas em torno do Bolsa Família, como “mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores” (Pires e Gomide, 2013) e outros, tais como os instrumentos do interior dos arranjos institucionais impactam diretamente as possibilidades

futuras das transferências de renda. Assim, é inescapável à Renda Básica de Cidadania encontrar um caminho institucional que lide com as causas e efeitos de path dependence no Bolsa Família.

Soma-se a isso uma vinculação colocada pela agenda legislativa no momento de conformação do PBF que vincula as duas políticas. Esta agenda ajuda a explicar a partir da “cronologia legislativa” (Machado, 2018) as formulações que levam a crer que a RBC pode suceder o Bolsa Família. Um processo cuidadoso de análise de documentos de tramitação, sua repercussão na opinião pública por meio da imprensa e até de resoluções partidárias foi desenvolvido para oferecer uma explicação a respeito disso, com achados que apontam até para documentos que “oficializam” de forma extremamente frágil o entendimento sobre o futuro da RBC, como relatórios que tratam de matéria orçamentária para o exercício seguinte ao da sanção da lei em 2004.

Avançar na direção de um debate mais aprofundado a esse respeito significa retomar os aspectos institucionais em torno do Bolsa Família para compreender de que forma lógicas que o afetam podem, de certa forma, ajudar a manter aceso o cenário da renda básica como opção futura dentro deste subsistema. É o que se propõe com a definição da “lógica de expansão universal com integração intersetorial”, da “lógica aditiva” e da “lógica de agenda”. Esta última não avançou em uma revisão da teoria de formação de agenda, mas, sim, de apontar para o debate público sobre a renda básica, mais presente do que nunca.

Da mesma forma, a lógica aditiva do bolsa família (Kerstenetzky, 2013) permanece em funcionamento pleno, significando uma agenda que se volta, apenas, de forma incremental, à incorporar mais beneficiários, ainda que de forma focalizada, majorar valores repassados e expandir o alcance institucional do programa. Prova deste funcionamento é o fato de, em Novembro de 2018, o Bolsa Família ter quebrado seu recorde de alcance de famílias beneficiárias, superando 14,2 milhões de unidades familiares alcançadas. Esse aumento constante do programa foi um dos elementos que levou à crença de que seu alcance poderia – ou pode – estender-se a toda a população na forma de uma renda básica. Além disso, alterações incrementais foram capazes de ampliar o público elegível, bem como o aporte necessário para efetivamente combater a

pobreza. Novas alterações neste sentido já tem sido formuladas e envolvem, por exemplo, a revisão de outras formas de transferências, por vezes regressivas e voltadas para públicos bem diferentes das camadas mais pobres, como as deduções conferidas por dependentes no imposto de renda para pessoa física, tal como o crédito fiscal.

A lógica da expansão universal com integração intersetorial, por sua vez, demonstra alinhamento aos diversos mecanismos voltados para a administração do Bolsa Família, inclusive de forma estratégica. Nesta linha de raciocínio, o que se propõe é uma vinculação de políticas de garantias de renda a outras políticas universais que visam garantir direitos fundamentais constitucionais (Brasil, 1988). Neste cenário, a política de garantia de renda, com seu alcance, seria capaz de dirigir o alcance de serviços públicos com a melhor qualidade possível para efetivar tais direitos.

Por fim, propõe-se aqui a conceituação no debate sobre implementação de políticas públicas do que é uma controvérsia, em que divergências sobre o futuro do programa mantém-se em aberto. A defesa e reivindicação de um mesmo padrão institucional impulsiona, assim, a evolução concomitante de diferentes opiniões sobre o futuro da política, resultando em um cenário de mudanças incrementais, constantes e de crescente consolidação institucional.

Tanto os debates articulados entre os dados e informações coletados e as teorias consolidadas do campo de políticas públicas que se encontram aqui podem e devem ser submetidos às críticas necessárias para que sejam mais precisos. Da definição dos usos de renda básica e renda mínima à proposição de lógicas internas ao subistema e o conceito de controvérsia são formas de compreender em que medida a análise organizada do pensamento em políticas públicas pode contribuir para tratar do futuro da Garantia de Renda Não Contributiva.

## 2 METODOLOGIA

A elaboração desta dissertação encontrou diferentes desafios ao longo de sua elaboração. Dentre eles, sem dúvida alguma, a questão metodológica está entre as de maior relevo. A tentativa de compreensão da não implementação da Renda Básica de Cidadania parece relativamente objetiva. Tão objetiva quanto pregar um prego em um pedaço de madeira. Ocorre, porém, que ao abrir a caixa de instrumentos das políticas públicas fui me deparando com diferentes ferramentas. Só faltou achar o martelo. Explorei as diferentes utilidades de teorias de análise de políticas públicas e metodologias para sua aplicação para tentar compreender o caso da renda básica.

Entretanto, a questão continuava a ser bater um prego em uma madeira. É evidente que não sou o primeiro, e nem serei o último, a lidar com os dilemas de implementação e, mais especificamente, de não implementação de políticas públicas. Procurei conhecer as experiências de quem avançou sobre este caminho. Cada estudo, à sua maneira, procurou uma forma de analisar as dificuldades de implementação de determinadas políticas públicas, que variam das grandes análises de paradigmas à questões de má implementação, abrangendo um arco que vai da análise legislativa ao alcance parcial ou total de objetivos específicos em programas governamentais.

Este trabalho seguiu por um caminho paralelo: propor uma explicação pela qual se pudesse vislumbrar uma política pública com diferentes olhares para diferentes momentos, inclusive para compreender se podemos afirmar que ela não foi implementada ou que há diferentes compreensões sobre as possibilidades institucionais de avanço em direção a ela, seja qual for a teoria de ciclos ou etapas de políticas públicas pelo qual se analise a questão.

Coloca-se à prova uma explicação para a situação de uma política pública para que se possa tratar das próprias ideias, motivações, ações políticas e esforços institucionais em torno dela. O caminho escolhido procura garantir para esta explicação a devida utilidade, densidade conceitual, poder explicativo e capacidade de desenvolver conceitos que possam ser debatidos e alterados se for preciso (Charmaz, 2009).

A possibilidade de contribuir para que tal explicação possa emergir enquanto trabalho acadêmico formal abrigou-se na *Teoria Fundamentada nos Dados*, ou Grounded Theory, debatida, pelo menos, desde 1967 a partir das contribuições de Glaser e Strauss (1967, apud Charmaz, 2009). Em seu livro, *The Discovery of grounded theory*, ambos defendem o “desenvolvimento de teorias a partir da pesquisa baseada em dados, em vez da dedução de hipóteses analisáveis a partir de teorias existentes” (Charmaz, 2009)

A utilização de um método específico deu-se em razão de duas características principais relacionadas à teoria fundamentada. Primeiro, em função de oferecer práticas bem determinadas e bem fundamentadas a respeito da pesquisa qualitativa. Estão sumarizados, ali, os passos necessários para a coleta, codificação e análise dos dados, as possibilidades de identificar a saturação de informações e o papel da revisão bibliográfica, tão importante para um campo de análise como o de políticas públicas. Tendo em conta as reflexões mais contemporâneas sobre a aplicação da teoria fundamentada, estes passos orientaram-se a partir do trabalho de Kathy Charmaz (2009), que, em “A construção da teoria fundamentada – Guia Prático para análise qualitativa”, dá uma contribuição esclarecedora sobre o histórico e evolução do método e as formas de sua aplicação.

Em segundo lugar, a proposta de que explicações e teorias possam ser construídas em uma sequência que permite a interação com dados e informações de forma aberta, sem assumir hipóteses previamente, alinha-se à necessidade de compreender as dificuldades de implementação da renda básica de forma aberta. A teoria fundamentada nos dados permite que nenhum dos modelos teóricos de um determinado campo acadêmico seja ignorada ao mesmo tempo em que não impõe que se assumam os limites de qualquer um deles. A possibilidade de utilizar as diferentes ferramentas da análise de políticas públicas enriquece a forma como se olha para qualquer estudo de caso, e isto foi, de certa forma, fundamental para a análise proposta neste trabalho.

Em Agosto de 2018 viajei para a Finlândia, onde um famoso experimento envolvendo a renda básica se desenvolve, e participei do 18º Congresso Internacional da Basic Income Earth Network apresentando um trabalho que subsidia discussões desta dissertação. A mesa de que fui parte foi coordenada

por Anna Dent, que tinha, um ano antes, defendido sua dissertação de mestrado na Universidade de Bristol no programa de Ciências Sociais e Direito e que leva o nome de “De Utopia à Implementação: como a renda básica passou de uma ideia radical a uma solução legítima de política pública”. Dent (2017) não só pesquisou coisas similares ao que se encontra neste trabalho, mas, também, fez uso de metodologia baseada na Teoria Fundamentada nos Dados, seguindo os mesmos procedimentos de aplicação que os definidos por Kathy Charmaz (2009). Esta viagem foi realizada com o suporte financeiro parcial oferecido pela Seção de Auxílios da Pró-Reitoria de Pós Graduação da UFABC o que comprova e justifica sua importância, inclusive para aspectos de metodologia de pesquisa.

Daquilo que se observou no trabalho de Dent (2017), vale a pena destacar aqui que as limitações de tempo e recursos financeiros são relevantes na aplicação dos procedimentos definidos pela Grounded Theory. Assim, algum nível de adaptação deste teoria foi necessário para cumprir prazos, especialmente, sem, contudo, prejudicar o conjunto todo. As entrevistas aqui realizadas, por exemplo, não puderam ser codificadas e analisadas através da redução de manuscritos, como recomenda o método. Os elementos por elas levantados estão presentes ao longo de todo o texto em suas várias seções da mesma forma.

Adaptações similares aplicam-se à revisão bibliográfica, um ponto que merece especial atenção para compreender os rumos deste trabalho. O entendimento usual a respeito do papel da bibliografia aponta para seu papel na definição de um referencial teórico para os trabalhos acadêmicos sobre o qual se assentam as investigações. A proposta de construir uma teoria a partir dos dados, porém, recomenda que a revisão teórica se dê em relação à teoria em construção, e não antes. Evidentemente, o processo de análise dos dados simultaneamente à sua coleta é carregado de pela formação em políticas públicas deste autor. Estas análises, inclusive, foram repensadas conforme retomava-se o acúmulo bibliográfico em políticas públicas posteriormente à coleta de boa parte dos dados.

Do ponto de vista das políticas de transferência de renda, o histórico dos dados qualitativos que revelam sua evolução encontra-se em incontáveis

trabalhos<sup>1</sup>. São estudos de caso desde as experiências municipalistas do início da década de 90 que de forma pioneira implantaram programas de garantia de renda mínima, em geral, associados à educação. Análises situacionais desse tipo progrediram em direção ao Bolsa Família em um segundo momento fazendo com que este registro, por si só, seja também uma fonte rica de dados sobre as transferências de renda, inclusive diante de ideias como as de sua universalização por meio da renda básica.

Somam-se a estes registros muitas publicações, produções, estudos, notas, relatórios e avaliações governamentais dos próprios programas por meio de suas agências em sentido amplo. Em consonância com esta abordagem Jeffrey Knopf (2006) explica a importância de se tratar a produção de conhecimento fora das universidades como parte da investigação em torno do tema, mais do que propriamente como uma revisão de literatura:

em muitas questões, especialmente aquelas que envolvem a dimensão da política pública, atores para além da universidade podem produzir retornos relevantes [...] por terem um número relevante de informações e análises encontradas em fontes diferentes das publicações acadêmicas, pode ser mais preciso pensar sobre sua tarefa como uma “revisão do conhecimento existente” mais que uma revisão de literatura em si”<sup>2</sup> (Knopf, 2006)

Assim, um conjunto bibliográfico que descreve a evolução de políticas de transferência de renda foram encarados, aqui, não como base conceitual para uma discussão em políticas públicas, mas, também, como fonte documental dessa trajetória em que importa saber o significado da renda básica e o contexto em que seus atores políticos ao longo de todo o processo atuam. Estas informações encontram-se em documentos técnicos, governamentais, acadêmicos e até jornalísticos que são resgatados ao lado de outras fontes de dados, como as entrevistas descritas acima.

Esta revisão bibliográfica soma-se às três entrevistas realizadas com atores-chaves para compreender um momento singular da política pública de

---

<sup>1</sup> Uma busca simples realizada em 14 de Novembro de 2018 na plataforma digital Google Scholar dá retorno de aproximadamente 3.100 trabalhos que tem o Programa Bolsa Família em seu título.

<sup>2</sup> Os textos em língua estrangeira foram traduzidos pelo autor.

transferência de renda em que se conformou o Programa Bolsa Família e a possibilidade de uma Renda Básica de Cidadania. Os entrevistados foram e são atores políticos e técnicos em alguma medida. São eles:

- Eduardo Matarazzo Suplicy, ex-Senador da República pelo PT-SP e autor da lei do Programa de Garantia de Renda Mínima e Renda Básica de Cidadania;
- Nelson Machado, ex-ministro e secretário-executivo do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Previdência Social durante o Governo Lula. Assina a lei da RBC como ministro do Planejamento interino; e
- Ricardo Henriques, ex-secretário-executivo do Ministério da Ação Social e membro da Câmara de Política Social da Casa Civil da Presidência da República em 2003.

A escolha dos entrevistados seguiu critérios de tentativa de saturar a coleta de dados tal como propõe a Teoria Fundamentada. Os entrevistados eram a todo momento referidos em materiais escritos coletados para compreender o a formação do Programa Bolsa Família. Ao lado deles estaria Ana Maria Medeiros da Fonseca, ainda mais referenciada com este momento. Seu falecimento durante a pesquisa, contudo, não permitiu que isso viesse a ocorrer. Ciro Gomes, ex-Ministro da Integração Nacional que assina a lei da RBC agendou a entrevista solicitada, mas adoeceu e o encontro não pôde ser realizado.

Vale registrar que o acesso a documentos e dados oficiais foi especialmente dificultoso em duas situações: a primeira delas as datas, registros e relatórios da Câmara de Política Social da Casa Civil no período 2003-2005. A segunda dificuldade foi junto à Prefeitura Municipal de São Paulo na tentativa de obter detalhes operacionais sobre o programa de Renda Mínima do município contidos em contratos e bancos de dados com camadas de acesso restritas.

Ambos os materiais foram requisitados por meio de solicitação baseada Lei de Acesso à Informação. Ambas, porém, tiveram procedência negada em 1ª instância, atrasando razoavelmente sua análise. Recurso interposto e ambas as 2ª instâncias consideraram pertinente a solicitação, determinando acesso assim que possível. A Casa Civil da Presidência da República enviou o material por

correio físico contido em um CD-ROM, o que se considera mais um nível desnecessário de dificuldade.

Assim, com este volume de documentos, dados e entrevistas chegou-se a um nível de informações que passaram a se repetir ou a remeter a acontecimentos atuais. Dedicou-se, então, um esforço de debate com estes dados à luz de vários dos modelos de análise de política pública na medida em que eles eram capazes de permitir uma categorização da situação encontrada no subsistema de política pública, resultando em reflexões sobre estes modelos e suas definições, também.

Em um de seus livros em que discute metodologia científica, o astrofísico e divulgador científico Carl Sagan (1994) propõe a hipótese de “um dragão invisível, incorpóreo, flutuante, que cospe fogo atômico” e que vive em sua garagem. Cada provação proposta para demonstrar a existência de seu dragão<sup>3</sup> resulta em um argumento adicional que impede a realização de testes e comprovações. É fácil comparar o dragão da garagem à renda básica. Dizer que ela não existe – e que nem está em vias de existir – é o primeiro impulso de quem olha para as políticas sociais, para as finanças públicas e para o imaginário geral da sociedade. Ao contrário das hipóteses de Sagan, porém, este trabalho propõe a reunião de formas de análise de políticas públicas que signifiquem um caminho para comprovar sua institucionalmente o enquadramento da renda básica entre as políticas públicas do Brasil e, quem sabe, do mundo.

Renato Janine Ribeiro (1999) é enfático em dizer que “não há pior inimigo do conhecimento que a terra firme” para fazer um balanço sobre a frustração conferida a trabalhos acadêmicos pelos aspectos metodológicos. Recomenda que “a ‘questão de método’ só tem sentido ser escrita por último. O método é algo que nós vamos construindo à medida que pesquisamos”. Esta dissertação assim procedeu.

---

<sup>3</sup> Carl Sagan chama seu dragão, na verdade, de “she”, portanto um espécime feminino. As traduções consultadas em português, porém, sempre traduzem o termo para o masculino, além de parecer não haver consenso sobre a forma feminina da palavra “dragão”

### 3 DEFINIÇÕES

Este trabalho inicia-se com definições em torno da renda básica e formas de garantia de renda que tem características semelhantes a ela. Entre os objetivos destas definições está o de desembaralhar as nomenclaturas utilizadas nesta discussão quando se fala da proposta. Os termos exatos importam mais para uma orientação precisa sobre o que se deve entender ao longo do texto que se segue. No mundo real, mesmo utilizando termos variados, as pessoas compreendem o que se quer dizer, muito em função dos atores políticos que a ela se associam.

Todas as entrevistas conduzidas pela pesquisa que originou este trabalho iniciaram-se com a mesma pergunta: em que momento se ouviu falar pela primeira vez em uma renda básica universal e incondicional? Entre as respostas remete-se à vida docente de Eduardo Suplicy entre o fim dos anos 70 e início dos anos 80. Há também referências a sua atuação política na década de 90. O ex-Senador por São Paulo, como veremos, foi um empreendedor de políticas públicas determinante para a configuração das políticas de transferência de renda que temos ainda hoje (Coelho, 2013).

Ocorre, porém, que Suplicy (2018), também entrevistado, conta ter tomado contato com a proposta de renda básica apenas em 1993, levando anos para apresentar a primeira proposta relacionada ao tema, o que formalmente ocorre apenas em 2001. Antes disso, concentrou-se sobretudo na discussão, apresentação e tramitação de seu Projeto de Lei do Senado nº 80, apresentado em 1991, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima por meio de Imposto de Renda Negativo, proposta pela qual batalhou ao longo dos anos. Em 1998 Suplicy, então Senador, organiza em conjunto com diversas organizações um seminário no Senado Federal sobre renda mínima que funcionou também como oportunidade de promoção de sua proposta de 1991. O seminário resultou em publicação relevante sobre os debates sobre as formas de garantia de renda no Brasil naquele período, inclusive aquelas que se passavam em estados e municípios.

É apenas em dezembro de 2001 que Suplicy apresenta um novo PLS que propõe a Renda Básica de Cidadania, universal e incondicional. Embora Suplicy

já viesse participando dos congressos internacionais da Basic Income European Network – BIEN<sup>4</sup>, em 1999 é que se encontra a primeira formulação submetida à apreciação pública de uma renda básica tal como se debate hoje em dia.

O episódio está registrado no livro “Renda de Cidadania – A Saída é pela Porta”, do próprio Suplicy. Foi apresentada por ele mesmo emenda ao texto final de resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores com uma redação que introduz pela primeira vez o termo renda básica, acompanhada da palavra “universal”, sem contudo se chegar a formulação que conhecemos hoje de Renda Básica de Cidadania:

O PT lutará para que o Brasil, infelizmente o último a abolir a escravidão no século XIX, se torne um dos primeiros países no século XXI a instituir o *direito de todas as pessoas receberem uma renda* suficiente para atender suas necessidades vitais, lhes assegurando o maior grau de liberdade possível, o direito de ter suas crianças estudando e se desenvolvendo, o direito inalienável de participarem da riqueza da nação, de receberem uma *Renda de Cidadania*. O PT lutará para que possam ser criados mecanismos internacionais, como a Taxa Tobin, sobre as transações financeiras internacionais, que viabilizem que em todos os países se institua o direito de todas as pessoas receberem uma *renda básica universal*. Não importa a origem, a raça, o sexo a condição civil ou socioeconômica, todos os seres humanos deverão ter o direito à existência, o direito à *Renda de Cidadania* (Suplicy, 2013).

O problema, porém, é que, ao contrário do que afirma Suplicy na mesma obra, os documentos oficiais do PT demonstram que a proposta de emenda não foi incorporada na íntegra. O texto final recebeu cortes e ficou com a seguinte redação:

Será garantida a todos os brasileiros e brasileiras uma *Renda de Cidadania* que lhes permita atender suas necessidades vitais,

---

<sup>4</sup> Suplicy registra em pronunciamento no Senado Federal em 1996 que sugeriu a plenária do Congresso da BIEN daquele ano que o acrônimo do nome da organização fosse mantido, alterando o significado de “Basic Income European Network” para “Basic Income Earth Network”. Tal medida efetivou-se, mas apenas em 2004.

garantir, através de programas como o Bolsa-Escola, a educação das crianças e assegurar o maior grau de liberdade possível. Desenvolveremos iniciativas internacionais para que sejam criados mecanismos – como a Taxa Tobin, por exemplo – de financiamento dos programas de *Renda da Cidadania* (Partido dos Trabalhadores, 1999).

Como se vê, fica de fora do texto adotado, justamente, o termo “renda básica universal”, adiando um pouco o aparecimento da proposta enquanto parte de um programa político ou proposta de ação governamental em um formato mais preciso a respeito de seu significado. O mesmo caderno de resoluções do PT de 1999 propõe como uma de suas propostas econômicas a “Adoção do Programa Nacional de Renda Mínima” (Ibdem), anunciando certa confusão de entendimentos entre os termos do debate que passa a ocorrer nos anos subsequentes. Perguntado, Suplicy (2018) não se recorda da síntese que o leva a formular o termo exato de “Renda Básica de Cidadania”, mas cita a iniciativa da Argentina em torno do “ingreso ciudadano” com o qual tomou contato em oportunidades como a do seminário que organizou sobre renda mínima no Congresso Nacional em 1998 (Suplicy, 1999). Novos termos parecidos entre si são também utilizados, com maior ou menor frequência, como o que Michael Hardt e Antonio Negri (2006) afirmam em sua obra “Império”:

uma vez que a cidadania se estende a todos, podemos chamar essa renda garantida de renda de cidadania, devida a cada um como membro da sociedade (ibdem).

Ao mesmo tempo, e em processo que perdura até hoje, a falta de entendimento se faz presente também porque diversos governos adotaram programas de renda mínima que receberam nomes variados, como “Renda Cidadã” – termo muito próximo de “renda de cidadania” – no caso do Governo do Estado de São Paulo, “Renda Familiar Mínima”, no caso da Prefeitura de São Paulo além de todos os programas que vieram a se consolidar no Bolsa Família em nível federal.

Não é exclusividade nossa, como brasileiros, lidar com essa dificuldade. Há anos esforços são feitos no mundo na tentativa de conceituar a renda básica, seja do ponto de visto das características que a definem (Van Parijs, 1999; Van

Parijs e Vanderborght, 2018), seja na diferenciação de expressões que são utilizadas como sinônimos indevidamente (Torry, 2017; 2018). O enquadramento da discussão é uma preocupação que só cresceu conforme avançaram os recentes experimentos, projetos pilotos e propostas de renda básica que tem recebido destaque na cobertura de imprensa mundo afora.

Nosso caso, porém, possui dificuldades adicionais em razão da forma como ideias e propostas concretas que relacionam a renda mínima e a renda básica evoluíram. Temos programas em diferentes níveis governamentais, cada um com seu nome, que podem ser classificados como renda mínima. Assim, expressões como renda mínima, renda garantida, renda mínima universal, renda de cidadania e, finalmente, renda básica, são utilizados o tempo todo com imprecisão tamanha que acabam soando como uma mesma coisa<sup>5</sup>.

Não são. E ninguém pode ser exatamente responsabilizado por isso. Uma proposta de definição e diferenciação que seja clara, útil e sintética nunca chegou a ser formulada, ainda mais fazendo considerações depois de uma larga experiência com transferências de renda como no caso brasileiro. Academicamente, diríamos que se trata de um debate axiomático. Esta é uma afirmação verdadeira. Compreender de que forma estes termos, na verdade, passam a ser categorias que dão nome a políticas públicas também se faz necessário. Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght (2018) procuram demonstrar que a renda básica conta com muitas propostas correlatas que se confundem ou se apresentam como alternativa neste debate. Vamos nos debruçar aqui sobre aquelas que tocam o caso brasileiro, que são a própria renda básica, a renda mínima, o imposto de renda negativo e o crédito fiscal.

### 3.1 RENDA BÁSICA

A proposta de uma renda básica universal e incondicional tem gerado crescente discussão e repercussão<sup>6</sup>. A definição que se adota para este trabalho

---

<sup>5</sup> Há um intenso debate a respeito de se experiências noticiadas no Canadá, na província de Ontário, e propostas em debate na Itália são ou não uma renda básica que pode ser acompanhado no site da BIEN: [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)

<sup>6</sup> O site da Basic Income Earth Network, fonte de informação sobre o assunto, registra centenas de matérias, notícias e eventos relacionados a ideia de uma renda básica universal e incondicional: [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)

está na contribuição de Philippe Van Parijs ao seminário “Políticas e instrumentos para combater a pobreza na União Europeia: Uma renda mínima garantida”, organizado durante a presidência portuguesa<sup>7</sup> da União Europeia em texto chamado “Renda Básica: Renda Mínima Garantida Para o Século XXI?”. Van Parijs desenvolveu os argumentos apresentados neste texto em contribuições posteriores a essas (Van Parijs, 2004; Van Parijs; Vanderborght, 2018).

Algumas características encontradas neste texto devem ser discutidas. A primeira delas é a de que uma renda básica, por definição “é paga por um governo de alguma espécie a partir de recursos controlados pelo poder público” (Van Parijs, 2000). Adiciona-se, ainda, que é paga por uma comunidade política organizada com base territorial. Não necessariamente em nível nacional, permitindo arranjos locais e de nível subnacional em que este tipo de ação possa emergir.

Esta característica é de fundamental importância por duas razões. A primeira é de que a base territorial define a referência de riqueza, e, por conseguinte, de participação nesta riqueza, que a renda básica se propõe a distribuir igualmente. Parte-se do princípio que, de alguma forma, as pessoas que vivem, organizam, produzem e defendem essa organização política sobre determinado território contribuem direta ou indiretamente para a geração de riqueza. Van Parijs e Vanderborght (2018) argumentam que o único sentido em que uma renda básica não é incondicional é, justamente, que seus beneficiários devem ser membros de uma comunidade específica, o que se define também a partir de critério de cidadania.

A segunda razão é que esta definição nos ajuda a filtrar algumas iniciativas de renda básica sem referência no Estado e em governos. Há, sim, movimentos crescentes que discutem do ponto de vista liberal a auto-

---

<sup>7</sup> A responsabilidade pela presidência do Conselho da União Europeia no ano de organização deste seminário era do Governo de António Guterres. Coincidência ou não, no dia 25 de Setembro de 2018, como Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Guterres abriu a Assembleia Geral da ONU, encontro mais importante das nações, com um discurso em que disse que “Os governos podem ter que considerar redes de proteção social mais fortes, e, eventualmente, uma Renda Básica Universal” ao referir-se às mudanças no mundo do trabalho.

organização da distribuição igualitária de parte de sua riqueza com o nome de renda básica.

Outras frentes, como aquelas vinculadas a perspectivas da caridade, propõe-se a organizar experiências de renda básica sob o formato de empresas startups ou monitoradas por elas por meio de Organizações Não-Governamentais. Em que pese a importância da divulgação do assunto que estas iniciativas<sup>8</sup> propiciam, a análise de políticas públicas em nosso caso orienta-se pela referência na ação do poder público ou em seu nome, algo diferente destas perspectivas.

Além da natureza eminentemente política da renda básica descrita acima, outras cinco características básicas ajudam a definir a proposta. Todas elas, evidentemente, não precisam ser adotadas de forma dogmática na análise de políticas públicas reais ou propostas sobre a mesa de governantes:

Um dos traços importantes que caracterizam as propostas de renda básica é a de que se trata de uma prestação (I) regular. Isso significa que os rendimentos de um determinado período são compartilhados entre o membros de uma comunidade de tempos em tempos, previamente definidos. Propostas de dotações básica, na forma de indenização ou saque de fundo de poupanças não são rendas básica.

Esta noção é significativa para que não se perceba tal proposta como dissociada da contribuição de cada um para a constituição da riqueza da comunidade política que faz parte. Além disso, assegurar a sobrevivência de cada não é o mesmo que fornecer recursos aos indivíduos em uma única prestação, ainda que o montante seja razoavelmente alto. Por fim, certa periodicidade ajuda a definir critérios de cidadania e de homogeneidade de participação no fundo público, diferentemente de programas existentes de abonos, fundos garantidores ou poupanças mantidos por vários países.

Trata-se, também, de uma (II) renda monetária, ou seja, paga em dinheiro. Sob o ponto de vista econômico, argumenta-se que é a maneira mais eficiente

---

<sup>8</sup> Dentre as mais notáveis está a da ONG Give Directly, financiada por empresas de tecnologia do Estados Unidos e que paga uma renda para moradores de algumas vilas no Quênia. Há informações disponíveis em seu site: <https://www.givedirectly.org>

de se prover os meios necessários para a superação de condições de privação sem enormes custos relacionados à distribuição de bens e serviços destinados aos mais pobres, como alimentos, cestas básicas, bens de necessidades básicas, como produtos de higiene e assim por diante. Uma renda em dinheiro, inclusive, ajuda no fomento de economias locais ao ampliar o poder aquisitivo de regiões empobrecidas e contribuem para maior geração de riqueza de forma sistemática, como já foi extensamente demonstrado por estudos relacionados ao Bolsa Família, por exemplo (Neri; Vaz; de Souza, 2013; Kerstenetzky, 2009; Landim Jr., 2009).

Também relacionada a esta perspectiva está o entendimento de que os cupons e vales que muitas vezes caracterizam políticas públicas de proteção social abrem espaço para forças paternalistas, lobby político, ineficiência e desperdícios e, até mesmo, a possibilidade de constituição de oligopsônios, em que poucos fornecedores ofertam os produtos aos quais os cupons são direcionados.

Suplicy (2013), por exemplo, afirma que em função dessas questões, uma renda em dinheiro confere maior dignidade ao ser humano que outras formas de provisão de patamares básicos de sobrevivência. Afirma isso, inclusive, quando se trata de programas de garantia de renda mínima, não apenas ao tratar da renda básica.

Imagine, por exemplo, que um portador de vales ou cupons, ao apresentar tais meios de pagamento em um comércio local, em um supermercado, farmácias e outros estabelecimentos informa implicitamente o seu interlocutor, a pessoa que o atende, que encontra-se sob carências momentâneas ou que é efetivamente pobre, razões pelas quais faz uso deste tipo de auxílio. O sentimento de vergonha e o estigma da pobreza que pesam sobre essas pessoas são reafirmados em momentos como este. Como se já não bastassem os longos cadastramentos e comprovações aos quais tem que se submeter os beneficiários desses programas para comprovar que são pobres o suficiente para adentrar determinado programa.

Há algo importante de ser afirmado aqui: não se propõe a substituição de provisões sociais por benefícios monetarizados, mesmo que em valor

equivalente. Pelo contrário. As construções históricas brasileiras em torno da seguridade social são avançadas o bastante para propor uma organização programática consistente que separam os benefícios socioassistenciais dos benefícios eventuais muito bem descritas pelo campo da assistência social (Sposati, 2007). Estes últimos são fundamentais para corrigir imperfeições e superar carências objetivas, em especial em situações transitórias ou emergenciais. O melhor exemplo neste caso é o da cesta básica, que caracteriza algumas ações de assistência social. Bem utilizada, ela cumpre o devido papel mesmo nas perspectivas mais críticas.

A renda básica deve ser paga de forma (III) individual. Esta característica ajuda a diferenciar a proposta de muitos outros programas de transferência de renda. O pagamento individualizado significa que não se trata de um benefício baseado na comprovação de carências de determinada unidade doméstica. A composição de um lar também não altera as parcelas percebidas. Mais do que promover a individualidade, esta qualidade propõe a universalidade, tendo em conta que as prestações oferecidas por governos não dependerão de modificações na unidade familiar ou de condições de cada um dos membros de um lar.

Este raciocínio pode parecer, de certa forma, fundamentalista em relação ao tratamento individual diante do Estado mas tem, também, implicações objetivas na proteção social aos mais pobres: programas de transferência de renda no Brasil consideram a composição das famílias para o cálculo de benefícios.

É o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de São Paulo, por exemplo, programa da Prefeitura de São Paulo. Além de estarem abaixo do limite de R\$175,00 per capita, as famílias devem ter membros em idade escolar de 06 a 15 anos para receber os valores do programa. Isso significa que um casal, ou indivíduos, que tenham renda igual a zero, mas não tenham filhos acima de 05 anos e 11 meses não receberão

transferência alguma. Em alguma medida, o mesmo vale para as versões estadual, com o Renda Cidadã, e federal, com o Bolsa Família<sup>9</sup>.

É fácil imaginar a quantidade de situações problemáticas geradas por regras que impõe um tremendo trabalho de verificação de critérios, mesmo que estes sejam os mais automatizados possíveis. Como explicar para uma família sem renda que mora na rua da maior metrópole do Brasil formada por pai, mãe e um bebê de 2 anos, que pode passar meses na fila de uma creche até que consiga uma vaga, que ela não tem direito a receber o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal enquanto seu filho não fizer 6 anos e estiver matriculado em uma escola de ensino fundamental?

Isso tudo nos leva a terceira característica fundamental da renda básica: é um direito (IV) universal. Isso significa na perspectiva de quem a defende, que essa é uma política que não se foca apenas nos mais pobres. O benefício não é parte de um sistema de superação de carências, mas um direito que se estende a todos os membros da referida comunidade política.

Esta é uma das distinções de uma renda básica que mais desperta debates e perplexidades, geralmente atreladas aos custos da universalidade. É evidente que a destinação de recursos para um programa de transferências a todas as pessoas precisaria de recursos além das capacidades de que dispõem qualquer governo. São custos financeiros diretos e de oportunidade que devem ser levados em conta na adoção de qualquer política pública, não apenas no caso da proteção social.

Esta discussão, porém, merece seu próprio espaço. Cabe aqui a apresentação dos argumentos em prol da premissa da universalidade. Neste ponto estão presentes tanto quanto em outros os argumentos que podemos classificar de dogmáticos: se alguém participou da geração de riqueza, tem

---

<sup>9</sup> Uma comparação detalhada de critérios de acesso, permanência e saída de programas de transferência de renda no município e estado de São Paulo e o Programa Bolsa Família pode ser encontrada em um artigo que apresentei no Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas de 2017 intitulado “O Federalismo e a integração de políticas de transferência de renda em nível local e o Bolsa Família” (Ferreira, 2017). Neste artigo demonstra-se que os critérios do Bolsa Família são os que poderíamos chamar de mais “generosos”, ao não impor idade escolar e considerar para o cálculo mulheres grávidas e crianças recém-nascidas.

direito dela participar diretamente. É uma posição frágil e que pode ser acrescida de perspectivas mais aprofundadas.

A principal delas é a de contribuir para a superação de armadilhas que acompanham a pobreza quando são tratadas a partir de programas excessivamente focalizados e condicionais. Trata-se da armadilha do desemprego e também da armadilha do emprego. Na primeira, uma pessoa acaba por, de alguma forma, manter-se fora do mercado de trabalho, especialmente o mercado formal, com receio de que, de outro jeito, acabe perdendo os benefícios prestados pelo Estado. Ao não aceitar uma proposta de emprego, prolonga-se seu período de inatividade, o que pode significar maior dificuldade mais adiante para uma nova colocação. Além, é claro, de significar menores patamares de renda direta.

A armadilha do emprego é o oposto. Por não se enquadrar nos termos dos pagamentos de transferências de renda focalizadas, mesmo que sob forte situação de vulnerabilidade, indivíduos aceitam empregos, funções e atividades precárias, por vezes até ilícitas, que prejudica sua saúde e coloca sua vida em risco (Suplicy, 2013). Uma renda básica universal contribui exatamente para que estes cenários não se reproduzam.

É longo também o esforço de explicar que os desenhos de uma renda básica podem perfeitamente preocupar-se em não ampliar desigualdades entre ricos e pobres ao pagar também para que já dispõe de um bom padrão de renda (Van Parijs, 2000; 2004; Van Parijs; Vanderborght, 2018). Soma-se a isso perspectivas recentes de proposições de renda básica que tem sido acompanhadas, justamente, de aspectos de reforma fiscal para promover a maior progressividade da carga tributária. No Brasil, o Centro de Cidadania Fiscal da FGV-SP já apresentou sua perspectiva sobre isso (Appy; Machado, et al, 2018). O caso mais emblemático, porém, é o do estudo do Fundo Monetário Internacional que, por meio de seu Fiscal Monitor, apresentou uma proposta de renda básica e reforma fiscal com cálculos econométricos de impacto na redução de desigualdade para diversos países, inclusive o Brasil.

Por fim, a proposta de uma renda básica caracteriza-se também por ser isenta de obrigações, ou seja, (V) incondicional. A literatura concentra-se em

tratar da temática das obrigações do ponto de vista das responsabilidades de se procurar emprego ou estar disponível para trabalhar no caso de o Estado determinar uma função. Suplicy (2013) admite que na tentativa de contornar os efeitos negativos que programas de transferência de renda podem gerar, o debate sobre desenho de benefícios chega a se tornar excessivamente técnico.

A melhor caracterização deste cenário chamado de um sistema workfare não está nos papers e teses. O filme “Eu, Daniel Blake”, demonstra perfeitamente a situação que condicionalidades voltadas ao trabalho geram para beneficiários de programas sociais. Argumenta-se que uma renda básica irrestrita evitaria tais cenários ampliando a proteção social real lado a lado à universalidade. Além disso, pessoas mais ricas não são cobradas de terem participação no mercado de trabalho ou de cumprirem obrigações para aferirem rendimentos do capital, por exemplo (Ibdem). Os créditos fiscais são um bom exemplo de como, mesmo assim, elas são beneficiárias de programas, prestações e serviços do Estado da mesma forma. Por que, então, não equivaler esta situação aos beneficiários de programas assistenciais?

Defensores da renda básica argumentam que, mais uma vez, trata-se de uma medida para conferir maior eficiência. Menos burocracia, inclusive para corrigir possíveis armadilhas econômicas em sistemas de renda mínima, permitiriam maior alcance dos programas, menores custos administrativos e ampliaria a dignidade humana ao reduzir as contradições impostas pelo Estado.

Entretanto, em nosso país, a abordagem das condicionalidades é bem diferente dessa relatada acima. Quando falamos de responsabilidade de beneficiários de programas como o Bolsa Família estamos tratando diretamente de inclusão, permanência e acompanhamento em serviços de saúde e educação em que as famílias devem alcançar objetivos pré definidos. É larga a produção técnica e acadêmica que demonstra que este desenho teve impacto direto na melhoria de indicadores sociais, especialmente naquilo que relaciona o programa a outras políticas sociais. Renata Bichir, Pamella Canato e Maria Clara Oliveira (2016) argumentam que

No caso específico do PBF, a intersetorialidade está contida em seus normativos principais e também em seu desenho, o qual

inclui, além da dimensão do alívio imediato da pobreza por meio da transferência monetária, o acompanhamento de condicionalidades pelas políticas de saúde, educação e assistência social, além de articulação com programas complementares (Ibdem).

Em razão disso, as condicionalidades são bem avaliadas pela população de maneira geral (Waltenberg, 2010; Castro et al., 2009), e do ponto de vista das políticas públicas há avaliações positivas sobre a possibilidade de o mesmo desenho institucional que impõe a condicionalidade dirigir de forma eficiente o acesso a outras políticas sociais (Serapião, 2018). Ainda assim, há posições que sustentam que as condicionalidades desempenham papel negativo ao deixar fora do programa justamente as famílias e indivíduos que já se encontram marginalizados de outros serviços sociais básicos como saúde e educação (Carnelossi, 2017; 2013; Carnelossi; Bernardes, 2015).

Outra perspectiva é apresentada por Josué Pereira da Silva (2014) que demonstra a equivalência da incondicionalidade ao conceito de cidadania, partindo da teoria clássica de cidadania Thomas Marshall. Josué, professor de filosofia da UNICAMP, publicou um livro importante chamado “Por que renda básica?”, um esforço tremendo de depuração de autores como Andre Gorz e Jurgen Habermans em pontos que dizem respeito às propostas de garantia de renda. Uma de suas afirmações é de que a incondicionalidade é o principal ponto que distingue propostas de renda básica, apontando que a diferença entre esta e o Programa Bolsa Família é justamente esta característica, ainda mais que as outras descritas acima.

### **3.2 RENDA MÍNIMA**

Como veremos ao longo deste trabalho, a proposta de uma renda básica está diretamente conectada às formas de garantia de renda que não partem do pressuposto inicial de um mecanismo universal e incondicional para cumprir esta função. Muito pelo contrário. Mesmo os maiores defensores das propostas de renda básica levam em conta a formatação dos atuais programas de garantia de renda, combate à pobreza e assistência aos pobres (Standing, 2017; Suplicy, 2013; Van Parijs e Vanderborght, 2018; De Wispelare, 2016) em sua

perspectiva de transição para uma forma de prestação universal. De certa forma, as sociedades buscaram realizar sistemas de proteção social em diversos períodos históricos que fossem capazes de envolver a família, as instituições religiosas, organizações comunitárias e o próprio Estado em seu funcionamento.

Maria Ozanira Silva e Silva, Maria Carmleita Yazbek e Geraldo di Giovani (2012) apontam que o que difere sistemas de “proteção social em sociedades complexas como a nossa é a sua formidável institucionalização”, com organizações voltadas a diversas formas de superação de riscos ou situações de provimentos precários. Estes mesmo autores afirmam que

É importante salientar que um dos traços mais definidores das formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre numa transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço ou trabalho, seja sob a forma de bens e serviços, ou sob a forma de dinheiro (Ibdem)

A característica da renda básica que a define como prestação paga em dinheiro a aproxima, justamente, das formas institucionalizadas de proteção social voltadas para a transferência de rendas de forma monetarizada. Dessa forma, embora seja preciso considerar uma razoável complexidade dos sistemas de seguridade social, que envolvem os esquemas de previdência, perduram há algum tempo sistemas de transferências que compõe a proteção social que não necessariamente tem vinculação a critérios contributivos, ou seja, para os quais o beneficiário não tenha realizado algum tipo de aporte tendo em vista sua elegibilidade.

Assim, abrigaremos iniciativas dessa forma sob a alcunha do que se chama convencionalmente de “Renda Mínima”. Este termo expressa um conceito de garantia de renda extensamente debatido que ganhou diversos formatos de políticas públicas que buscaram efetivá-lo. Ao longo da história muitas iniciativas que se aproximam do conceito foram propostas, debatidas e até implantadas mundo afora. Alguns desses formatos incluíram o próprio termo renda mínima na nomenclatura de programas ou ações governamentais contemporaneamente. É o caso do programa social de transferência de renda iniciado na França nos anos 80 chamado Renda Mínima de Inserção. Vale

também para o programa iniciado sob o Governo de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo que até hoje leva o nome fantasia de “Renda Mínima”, embora seu nome legal completo seja “Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal”.

A proposta pode ser caracterizada como uma forma de transferência de renda voltada para a superação da pobreza, geralmente vinculada à necessidade de comprovação de carência que demonstra o indivíduo abaixo de determinado patamar de renda e que impõe condicionalidades que os beneficiários devem cumprir para permanecerem como contemplados. Não necessariamente a renda mínima tem o indivíduo como referência, mas, sim, as unidades domésticas, em que a comprovação de carência segue critérios cumulativos conforme a composição familiar. O mais comum é o cálculo realizado sobre a renda per capita.

Boa parte dos programas de garantia de renda adotam condicionalidades que se voltam para o mundo do trabalho, visando a incorporação dos beneficiários ao mercado de trabalho (Van Parijs; Vanderborght, 2018). Isso significa que as condicionalidades preocupam-se com a busca do emprego, a disponibilidade para a realização de serviços determinados pelo ente provedor daquela prestação ou a obrigatoriedade de aceitar ocupações formalmente oferecidas ao beneficiário no mercado de trabalho, seja ela qual for.

Outros programas voltam seus critérios de condicionalidade para as políticas de saúde e educação, como é o caso da realidade brasileira dos programas assistenciais. Desde a proposição do Programa de Garantia de Renda Mínima por Eduardo Suplicy no Senado em 1991 esta questão está colocada de forma muito acentuada. O economista José Márcio Camargo expôs publicamente a sugestão de vincular os programas de renda mínima à obrigação de manter as crianças na escola em artigo publicado em Março de 1993 na Folha de São Paulo. Sua argumentação é de que este mecanismo imposto aos beneficiários de transferências de renda seria capaz de quebrar a característica da pobreza de manter-se através das gerações familiares.

Assim, o que temos são programas que procuram, de alguma forma, garantir um patamar de renda mínima abaixo do qual nenhum cidadão ou família

deve estar, mas não necessariamente através de um mesmo mecanismo. A diferenciação mais evidente se dá em torno do próprio projeto de Suplicy de 1991. O PGRM apresentado por ele implica na estruturação de um programa de Imposto de Renda Negativo (IRN), com regras e instrumentos próprios. Os programas municipais e estaduais que se desenvolveram na década de 90 também são programas de renda mínima, mas em nada tem a ver com a operacionalização do IRN.

Aldaiza Sposati (1996), ao tratar especificamente da situação dos programas de renda mínima, define que o cenário é de um “elenco de situações” diferenciadas entre si naquele momento. Ali identifica ao menos 6 tipos de transferências prestadas pelo Estado que podem ser considerados um programa de renda mínima: salário mínimo, salário equidade, salário substituto, subsídio a uma política social, subsídio de inserção e o próprio imposto de renda negativo. Evidentemente, a evolução dos programas até os dias atuais foi capaz de separar aquilo que progrediu em termos de implementação daquilo que ficou de fora de avanços institucionais. O próprio Programa Bolsa Família poderia ser encaixado tanto na classificação de subsídio a uma política social – à saúde e educação – quanto na categoria de subsídio de inserção, por exemplo.

### 3.3 IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO

É muito comum que o debate sobre a renda básica, em qualquer nível em que seja feito, resgate as contribuições das discussões a respeito do Imposto de Renda Negativo. Discussões acaloradas sobre isso superam os ambientes acadêmicos e chegam, até mesmo, a penetrar o debate eleitoral, como pode demonstrar em oportunidade passada (Ferreira, 2018). Os defensores de uma renda básica universal e incondicional reconhecem a importância desta discussão e relacionam a ideia de um IRN como uma das políticas semelhantes à renda básica (Van Parijs e Vanderborght, 2018).

Trata-se de uma proposta que estabelece que um determinado complemento de renda é transferido a famílias ou indivíduos que se situem abaixo de um patamar previamente estabelecido. O complemento equivale à

diferença entre a renda aferida e o patamar definido, supostamente o nível a partir do qual se obtém isenção da cobrança do imposto de renda ou a incidência de um imposto de renda positivo. Assim, o que se confere é, na prática, uma renda mínima equivalente ao patamar de isenção ou a partir do qual incide o imposto de renda regular.

Parte desta renda é auferida pelos beneficiários por meio do mercado de trabalho, rendimentos ou demais fontes – como doações, se for o caso. Aquilo que faltar é coberto pelo governo por meio do benefício do IRN. Caso não se tenha renda alguma, o benefício é, na verdade, o próprio nível de renda estabelecido até o limite das alíquotas normais de imposto de renda. A própria menção ao imposto de renda sugere que os modelos se organizam a partir das verificações fiscais da população do território, algo que depende, na verdade, de um modelo tributário específico, em que órgãos de receita baseados em rendimentos incidam principalmente sobre a renda. Além de uma integração entre estes sistemas e as formas de provisão e acesso a políticas sociais não contributivas.

Apesar de ter sido abordada por importantes economistas no século XX e aparecer em debates desde o século XIX (Suplicy, 2007), a proposta é extremamente conhecida como parte do ideário do economista liberal Milton Friedmann, autor de “Capitalismo e Liberdade”<sup>10</sup>, de 1962, onde fala sobre a necessidade de superar a pobreza:

Fico angustiado com o espetáculo da pobreza, e sou beneficiado com o alívio de tal situação. Mas sou igualmente beneficiado, quer seja eu quer seja outra pessoa que contribua para tal alívio. Portanto, os benefícios da caridade de outras pessoas estendem-se a mim. Colocando a questão de outra forma, nós todos estamos dispostos a contribuir para minorar a pobreza, desde que todos os outros também contribuam. (Friedmann, 1962)

Friedmann diz que aceita este raciocínio e que é responsabilidade da ação governamental a superação da pobreza tendo em vista a ineficiência da caridade

---

<sup>10</sup> Apesar de ser a obra mais famosa de Milton Friedman, *Capitalismo e Liberdade* dedica poucas páginas à proposta do Imposto de Renda Negativo. A ideia foi explorada em diversos textos, entrevistas e conferências posteriores de Friedman.

privada. Sua proposta é de um Imposto de Renda Negativo justamente porque este é um mecanismo que opera fora do mercado sem distorcê-lo – como o fazem os subsídios, por exemplo – e chega aos mais pobres “sob a forma mais útil, isto é, dinheiro” (Ibdem). Assim, para o economista, “seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar” (Ibdem), uma clara proposta de renda mínima, que ele não condiciona a nenhuma responsabilidade ou obrigação, como de procurar emprego.

Um ponto que pode passar despercebido, porém, é que Friedmann, já em 1962, argumenta que a forma de operação do sistema de imposto de renda dos EUA levariam a uma aplicação da proposta de forma administrativamente simples, o que, na verdade, aponta para a existência de condições necessárias para tanto. No caso de outros países isso pode não se comprovar tão simples<sup>11</sup>. É isso que aponta o trabalho de Rema Hanna e Benjamin Olken (2018), por exemplo, sobre boa parte das pessoas se situarem de fora da rede fiscal formal dos países não desenvolvidos. Apesar de ser uma iniciativa muito estudada, como aponta Karl Widerquist (2005), o governo dos EUA realizou experimentos de IRN que forneceram informações a respeito de impactos, por exemplo, no mercado de trabalho. O argumento de Widerquist é que os estudos não foram capazes de prever a resposta do mercado ao IRN, tornando pouco claro aquilo que de positivo se verificou.

O debate sobre a renda básica e o imposto de renda negativo ganha força porque Friedmann problematiza o próprio desconto no imposto de renda daqueles com rendas superiores como uma forma de transferência baseada em um crédito fiscal. Na prática, o IRN estenderia aos mais pobres um benefício equivalente, o que por muitos apoiadores da renda básica, torna-se uma oportunidade para tratar do assunto. Esta oportunidade transformou-se em um tema que se aborda frequentemente ao se recorrer a uma entrevista de Friedmann feita por Suplicy por e-mail no ano 2000. O ex-Senador pergunta diretamente a Friedmann como ele avalia a proposição de uma renda básica frente ao IRN. A resposta de Friedmann é que uma coisa não é diferente da outra

---

<sup>11</sup> São conhecidas, por exemplo, as críticas de Thomas Piketty em relação aos dados de imposto de renda no Brasil. Lembro deles neste ponto porque Piketty repetiu esta crítica no auditório da UFABC em São Bernardo do Campo em 2014 em uma conferência. É possível assistir a essa conferência completa em [https://www.youtube.com/watch?v=h14\\_vPtreKM](https://www.youtube.com/watch?v=h14_vPtreKM) (Piketty, 2014)

e que o IRN é equivalente a uma renda básica se for acompanhado de alíquotas lineares e equivalentes em sua parte positiva na forma de um crédito fiscal, os famosos descontos no imposto de renda.

Philippe Van Parijs (apud Suplicy, 2013) aponta já em 2000 que este é um argumento em prol da equivalência formal de uma renda básica, mas que esquemas práticos de um IRN tornam o benefício irregular e pago posteriormente à verificação fiscal, e não antes como um direito previamente estabelecido e pago ex ante. Este elemento gera imperfeições relacionadas, principalmente, a insegurança de seus beneficiários.

Se a verificação fiscal for feita uma vez ao ano, por exemplo, como é a declaração do imposto de renda regular, é possível que parte dos beneficiários de uma transferência passem a contabilizar vantagens e desvantagens de, sequer, continuar trabalhando, abandonando postos de trabalho pouco atrativos no caso de risco de perda de benefício. Outro ponto fundamental é que o pagamento após a verificação não protege beneficiários de possíveis choques de renda, eliminando efeitos de segurança de renda que programas de transferência podem adicionar. Há ainda um elemento muito caro no debate sobre a pobreza: sobre as famílias e indivíduos beneficiários de um Imposto de Renda Negativo recai o estigma da pobreza de se comprovar, reiteradas vezes a depender do desenho do programa, sua condição de vulnerabilidade. Esta é uma desvantagem evidente em relação a uma renda básica paga indistintamente que não exige de quem a recebe o reforço da sua condição precária, algo notado por Thomas Piketty (1999, apud, Van Parijs e Vanderborght, 2018).

O exemplo mais conhecido de um programa robusto que se aproxima de um IRN é o Earned Income Tax Credit, parte do sistema de proteção social dos EUA que funciona desde 1975. O EITC, porém, paga benefícios baseado no critério de composição familiar e apenas para as unidades que apresentam alguma comprovação de que realizaram trabalhos remunerados ao longo do ano, ou seja, não é um programa destinado a quem não tem renda. Complica ainda mais na medida em que há uma dualidade entre taxas marginais de retorno negativas e positivas conforme a renda familiar, tornando o programa de difícil

compreensão e gerando distorções<sup>12</sup>. Na prática, trata-se de um subsídio aos trabalhos de baixa remuneração (Kasy, 2018). Van Parijs e Vanderborght (2018) são mais enfáticos em acrescentar que experiências de IRN não utilizam o indivíduo como referência para o pagamento, incluem obrigações de trabalhar ou procurar emprego, não paga suas prestações antecipadamente e ainda envolve altos custos administrativos.

Mesmo assim, a proposta aparece recorrentemente no debate brasileiro. As primeiras propostas de renda mínima feita na década de 70 (que serão exploradas mais adiante) são baseadas no modelo de IRN. O PLS 80 apresentado por Suplicy no Senado Federal em 1991 (que teve enorme importância no debate brasileiro e por isso também se explora mais a frente) é outro episódio em que se procurou estabelecer uma renda mínima por meio de IRN. Mais recentemente, o programa de governo de Jair Bolsonaro, eleito presidente do Brasil em 2018, declarava as raízes liberais de uma renda mínima universal e se dispunha a implementá-la por meio de um IRN (Ferreira, 2018; BANDEIRA e PRADO, 2018), sem deixar claro se combinaria aspectos de um IRN a créditos fiscais equivalentes como Friedmann defende como condição para equivaler a uma renda básica que é o que aqui entendemos como equivalente a renda mínima universal.

### 3.4 CRÉDITO FISCAL NO IMPOSTO DE RENDA BRASILEIRO

O crédito fiscal é um mecanismo que combina-se a outras formas de provisão de benefícios em diversos modelos de proteção social. O próprio EITC dos EUA funciona nestes moldes. Seu formato está, em geral, atrelado à verificação de renda dos indivíduos e possíveis benefícios que possam obter a partir de critérios previamente definidos que signifiquem um desconto do imposto devido um incremento da restituição a ser percebida. Por incrível que pareça, embora a rede de proteção social brasileira tenha características residuais nos programas voltados à pobreza, existem programas de transferência de renda

---

<sup>12</sup> O professor de economia de Harvard Maximilian Kasy oferece uma explicação muito útil destes termos que o levam a concluir pelas vantagens de uma renda básica universal em relação ao EITC. Seu trabalho encontra-se em versão preliminar em desenvolvimento.

organizados sob o formato de crédito fiscal, mas que aplicam-se apenas às famílias que se enquadram nas faixas intermediárias ou superiores do Imposto de Renda brasileiro.

Meu filho, Jorge, nasceu no decorrer da pesquisa que gerou este trabalho. Desde sua chegada, passei a inscrevê-lo como meu dependente em minha declaração de Imposto de Renda. Em 2018, o desconto por dependente no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, o IRPF, foi de R\$2.275,08, o que significa uma dedução de R\$189,59 por mês ao longo do ano.

Mesmo quem, ao final da declaração do IRPF, não tenha imposto devido a ser pago, recebe benefícios de até este valor na forma de um crédito fiscal. Isso aumenta o valor percebido daquelas pessoas que tem direito a uma restituição ou simplesmente funciona como um desconto direto para as famílias mais afortunadas que ainda tem montantes a serem tributados após a conclusão de sua declaração<sup>13</sup>.

No mês de Dezembro de 2018 o Programa Bolsa Família pagou um benefício médio a seus beneficiários de R\$186,78<sup>14</sup> em todo o Brasil. Valor parecido, mas inferior, portanto, ao desconto obtido por minha família graças a classificação de Jorge como meu dependente diante da Receita Federal. Uma comparação do benefício recebido por crianças inscritas no Bolsa Família com este desconto do IRPF é ainda mais gritante: R\$41,00 para crianças e adolescentes de até 15 anos e 11 meses, grávidas e nutrizes, contra os R\$189,59 por dependente no IRPF por mês, respectivamente.

Trata-se, de fato, de uma garantia de renda mínima, mas para os mais ricos. O crédito fiscal, como vimos, faz parte de algumas das propostas de garantia de renda mínima através de um Imposto de Renda Negativo e opera tal qual o mecanismo do IRPF brasileiro. Na prática, é o mesmo dispositivo que Milton Friedman defende como necessário para equivaler a renda básica ao imposto de renda negativo desde que instituído em uma alíquota linear em

---

<sup>13</sup> A Receita Federal disponibiliza um aplicativo em seu site que permite simular de forma simples o impacto desse tipo de desconto na tributação individual de contribuintes: <http://www26.receita.fazenda.gov.br/irpfsimulaliq/private/pages/simuladoraliquota.jsf>

<sup>14</sup> Os dados e informações sobre o Bolsa Família podem ser verificados diariamente no site do Ministério do Desenvolvimento Social através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

ambas as direções. O problema é que, neste caso, faz-se presente apenas a parte relativa ao crédito fiscal, beneficiando as famílias de maior renda.

Ainda que este não seja propriamente um tema das discussões da proteção social, nem da análise de políticas públicas, é importante pontuar tal forma de transferência de renda ao lado de outros programas, normalmente dirigidos aos mais pobres. Discussões sobre a renda básica parecem rapidamente chegar a becos sem saída quando se problematizam os recursos necessários para pagá-la. Esta reflexão nos ajuda a levantar possibilidades que podem, inclusive, significar maior equidade no uso dos recursos públicos, mas parecem estar ocultas em um primeiro momento.

#### 4 500 ANOS DE GARANTIA DE RENDA: DE UTOPIA AO BOLSA FAMÍLIA

Em "Renda Básica - uma proposta radical para uma sociedade livre e uma economia sã", Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght fazem um longo resgate histórico que, a princípio, pode parecer sem propósito para nossos objetivos, mas são relevantes para o contexto da conformação de políticas sociais que temos no Brasil de hoje. Esta seção procura compreender esta evolução em diálogo com outros autores a fim de contribuir para a interpretação sobre as formas de garantia de renda que muitas políticas públicas tem hoje. Isso é feito, evidentemente, a partir da centralidade da renda básica como proposta que se pretende sucessora deste longo histórico.

A proposta que marca a primeira sugestão de ação pública voltada para a assistência aos pobres sobre a garantia à formas de sobrevivência foi feita por Juan Luis Vives em 1526. Chamava-se De Subventionem Pauperum e foi dirigida às autoridades de Bruges, na Bélgica. Van Parijs e Vanderborght (2018) consideram que este foi "o primeiro apelo desenvolvido para um esquema de assistência pública, o primeiro formato assumido pelo que hoje se conhece como Estado de bem-estar social" por defender o envolvimento direto das autoridades civis no auxílio aos mais necessitados.

Tratava-se de uma proposta absolutamente condicional e carregada de formas de verificação da legitimidade dos beneficiários: apenas pessoas comprovadamente pobres e sem condições de trabalhar é que poderiam estar entre as contempladas por tal política. Os chamados vagabundos, inclusive, deveriam ser submetidos a várias formas de punição.

Vives baseava sua proposição, acima de tudo, nos escritos de Thomas More, de quem era próximo, e que, 10 anos antes, em 1516, publicara sua "Utopia" pela primeira vez. Ambos preocupavam-se com as circunstâncias que faziam com que pessoas sem acesso a meios de subsistência, mesmo diante da possibilidade de enfrentar pena de morte, tornavam-se bandidos como meio de ter, sequer, o que comer.

Este momento é importante por deslocar uma espécie de monopólio da igreja sobre a proteção aos pobres (ibidem), com consequências objetivas sobre seu cotidiano: ordens franciscanas e dominicanas, por exemplo, tinham na

mendicância um meio de vida. Destinar recursos públicos advindos de receitas tributárias para autoridades públicas cuidarem do assunto introduziu elementos de competição por estes recursos entre igreja e municipalidades. Mesmo assim, avançaram em várias localidades propostas similares à de Vives:

não levou muito tempo para esse tipo de esquema se espalhar. Em 1531, após decisão favorável dos teólogos da Sorbonne, o imperador Carlos V<sup>15</sup> promulgou um decreto que regulamentava a mendicância e submetia a assistência aos pobres à autoridade civil em todo o império, ao mesmo tempo que outras cidades introduziam esquemas semelhantes (Ibdem).

Tal processo, ocorrido há quase 500 anos e que se amplia com a adoção de políticas similares em outros países da Europa e até na colônia da Nova Inglaterra, do outro lado do Atlântico, guarda paralelos notáveis ao que hoje o campo de políticas públicas estuda como processo de disseminação de políticas públicas. Como veremos mais adiante, os diversos programas de renda mínima adotados em municípios e estados brasileiros na década de 90 fornecem muito material para este tipo de pesquisa hoje.

A evolução desse tipo de ação chegou, então, ao que vieram a ser as Poor Laws da Inglaterra. Este sistema secular adquiriu várias facetas ao longo do tempo em que perdurou. As leis foram criticadas em todas as suas etapas, especialmente no que diz respeito à pertinência de beneficiários considerados vagabundos de receberem auxílio de autoridades públicas. Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus estão entre os economistas liberais clássicos que se ocuparam do assunto<sup>16</sup>. Preocupados com efeitos morais desse tipo de assistência pública, completam o time de pesos pesados críticos às Poor Laws Hegel e Alexis de Tocqueville (Van Parijs, Vanderborght; 2018). Este último, chega a afirmar

"Estou firmemente convencido de que qualquer sistema administrativo permanente e regular cujo propósito seja prover às necessidades dos pobres fará nascer mais misérias do que é capaz

---

<sup>15</sup> Carlos V foi imperador do Sacro Império Romano-Germânico e também Rei da Espanha, o que colocava sob seus domínios os territórios na América. Seu filho, Felipe I, foi Rei da Espanha e de Portugal no período da União Ibérica, tendo sob seus domínios o território do Brasil.

<sup>16</sup> Eduardo Suplicy, em "Renda de Cidadania - A saída é pela porta" reúne os pontos mais importantes das críticas de economistas clássicos às Leis dos Pobres, incluindo as visões de Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus.

de curar, depravará a população que deseja ajudar e confortar, com o tempo reduzirá os ricos a não mais que arrendatários dos pobres, esgotará as fontes de economia, deterá a acumulação do capital, retardará o desenvolvimento do comércio, entorpecerá a indústria e a atividade humana" (Tocqueville, 1835)<sup>17</sup>

A análise de Karl Marx, em *O Capital* (1867), tanto ao tratar da Lei Geral da Acumulação Capitalista, quanto da Acumulação Primitiva, é enfática em descrever a brutalidade das Poor Laws. A evolução narrada por Marx demonstra que castigos físicos possibilitavam uma fácil comparação entre regimes de escravidão e as consequências das leis inglesas. Seus efeitos se acentuam conforme se dá o avanço dos cercamentos de terras para fornecer matéria prima, a lã, para a revolução industrial, por meio do qual um violento processo de expulsão de trabalhadores do campo acaba tendo importância histórica para as conformações de classes naquele período.

Marx, porém, como se verifica também entre os muitos críticos de peso ao assunto, não faz distinção entre as várias etapas das Poor Laws. Julio Aguirre e Rubén Lo Vuolo (2011) demonstram que os institutos legais de regulação da pobreza devem ser divididos em ao menos duas partes, as (1) Old Poor Laws, que vigoraram até 1834 e as (2) New Poor Laws, que vigoraram até o estabelecimento do Estado de Bem Estar britânico moderno.

Entre as Old Poor Laws há um marco importante, que é o sistema Speenhamland, em vigor na região que leva o mesmo nome de 1795 a 1834. Este modelo determinava que paróquias deveriam complementar a renda das famílias em dinheiro caso a soma dos salários não atingisse determinado patamar. Essa complementação, inclusive, variava na medida em que variavam os preços de alguns produtos, o principal deles, o trigo, utilizado para fazer o pão. Um verdadeiro sistema de garantia de renda mínima que, inclusive, é parecido com propostas modernas de imposto de renda negativo.

---

<sup>17</sup> Será que, se não soubéssemos de antemão que se trata de um dos mais importantes pensadores políticos da história, não correríamos o risco de achar que tal declaração não passa de uma opinião, daquelas que classificamos como chulas, do senso comum conservador brasileiro sobre o Programa Bolsa Família, por exemplo?

Cabe dizer que este foi um dos modelos de assistência aos pobres existentes. Outras paróquias adotaram outras políticas. Fred Block e Margaret Somers (2003) apontam que o Royal Commission Report de 1834, encomendado para redefinir o futuro das Poor Laws depois de tantas críticas, assume os argumentos conservadores especificamente em relação ao sistema de Speenhamland como verdadeiros, especialmente em relação ao desincentivo ao trabalho e ao incentivo a procriação familiar.

Assim, propõe o fim deste modelo de assistência. Block e Somers (2011) revisitam o episódio para demonstrar que, embora tenha havido enorme volume de trabalhos voltados ao assunto, foi preciso mais de um século para compreender bem o que se passou ali. Além da falta de evidências no relatório, a composição do parlamento à época era de proprietários de terras e representantes da indústria em expansão. Estava representada ali, portanto, uma clara intenção de ampliar a mão de obra barata que o fim de um sistema de renda mínima poderia proporcionar.

Dentre as críticas mais célebres ao modelo de Speenhamland, aquela feita em *A grande transformação*, de Karl Polanyi (1944), merece maior atenção. Sua descrição do sistema era de "que subsídios na forma de ajuda aos salários deveriam ser dados de acordo com uma escala dependente do preço do pão, de maneira que uma renda mínima deveria ser assegurada aos pobres independente de seus ganhos" (Polanyi, 1944). Sua intenção, porém, era a de problematizar a formação do mercado de trabalho no período da revolução industrial, que, em virtude de situações como a de Speenhamland, demoraram para fazer com que a força de trabalho se organizasse enquanto força produtiva daquele momento histórico.

A descrição que Polanyi faz de Speenhamland, de que parte dos beneficiários do sistema mantinha-se sem trabalhar, inclusive, porque o sistema evitava o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo<sup>18</sup> (Ibdem), levantou grandes preocupações para ninguém menos que Richard Nixon,

---

<sup>18</sup> Wanderley Guilherme dos Santos, em *Cidadania e Justiça*, trata como "arquiconhecido" o fato de que no Brasil rural pós abolição da escravidão, tão pouco foi estabelecido um mercado de trabalho competitivo, convergindo, assim, para críticas que tanto Adam Smith quanto Karl Marx tinham às Poor Laws: "se é verdade que se abolira a escravidão, nem por isso a mobilidade do fator trabalho foi totalmente garantida, substituindo-se a forma de servidão" (Santos, 1979). A comparação entre Marx e Adam Smith em relação ao impacto das Poor Laws na mobilidade da força de trabalho está em *Desenvolvimento como Liberdade*, de Amartya Sen.

presidente dos Estados Unidos no período de 1969 a 1974. Em seu primeiro ano de governo, Nixon enviou para o Congresso dos EUA uma proposta de reforma do sistema de welfare state de seu país que foi chamada de Family Assistance Plan. Na mensagem presidencial, disse expressamente "Eu proponho que o governo federal pague uma renda básica àquelas famílias americanas que não possam cuidar de si mesmas seja qual for o estado em que vivem" (Nixon, 1969)<sup>19</sup>

Por razões que incluem a dinâmica das elites políticas do Congresso dos EUA e da opinião pública nacional, que debateu o assunto nas duas eleições disputas por Nixon, em 1968 e 1972, como demonstra Suplicy (2013), o plano não prosperou tal como proposto inicialmente. A interpretação negativa de "A Grande Transformação" sobre Speenhamland contribuiu ainda mais para este desfecho. Esta situação envolvendo o Family Assistance Plan, Polanyi e o sistema de Speenhamland passou por sucessivas reinterpretações.

Rutger Bregman (2017) reconta em detalhes estes episódios em "Utopia for Realists". Block e Somers (2011) argumentam que estas interpretações de Speenhamland, muito embora careçam de comprovação histórica, até hoje levantam dúvidas sobre cada nova proposta de garantia de renda que surge, inclusive as propostas de renda básica.

De volta à Inglaterra do Século XIX, verifica-se que o relatório encomendado para reformular as Poor Laws em 1834 estabeleceu novas normas que centralizaram as formas de proteção social, retirando das paróquias locais a autonomia que foi capaz gerar a inovação do sistema de Speenhamland. Esta fase é a que se chama de New Poor Laws. O novo conjunto de políticas tem entre as medidas mais conhecidas as chamadas instituições de assistência, que eram, na verdade, "casas de trabalho regulamentadas, em condições tão desinteressantes que o desejo dos pobres era fugir completamente da assistência" (Van Parijs e Vanderborght, 2018).

---

<sup>19</sup> Mais e mais o episódio envolvendo Nixon tem despertado curiosidade quando se chega à discussão sobre a renda básica. Duas boas investigações jornalísticas podem ser encontradas em matérias recentes das revistas New Yorker (Surowiecki, 2016) e Jacobin (Bregman 2016), ambas dos EUA. Daniel Patrick Moynihan, à época, assessor de Nixon, escreveu sobre o episódio no livro "The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan" (1973). Nele, Moynihan, que mais tarde viria a ser Senador, demonstra que parte do Congresso dos EUA foi crítica ao plano em razão de substituir mecanismos como os Food Stamps, que beneficiavam diretamente parlamentares de estados produtores de alimentos através da destinação exclusiva de recursos que o meio de pagamento gerava.

Na prática, removeu-se toda forma de prestação de assistência monetária às pessoas fisicamente aptas ao trabalho para que estas fossem internas de casas de trabalho forçado. Os regimes de internação ficaram conhecidos por sua crueldade e a é a elas que Marx dirige suas críticas em relação às Poor Laws. Como afirma Friederich Engels (2010) em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra” em 1845, tais instituições já existiam na Inglaterra desde 1697 como sistemas de paróquias locais. Engles, porém, afirma que

Nunca se afirmou com tanta sinceridade, com tanta franqueza, que os que nada possuem só existem para serem explorados pelos proprietários e para morrer de fome quando estes já não mais puderem utilizá-los. E também por isso, a nova lei sobre os pobres contribuiu vigorosamente para acelerar o desenvolvimento do movimento operário (Ibdem).

A crítica mais famosa às *workhouses*, porém, está na história de Oliver Twist, personagem de Charles Dickens que nasceu em uma dessas organizações. Oliver é forçado desde pequeno a viver em situações precárias, experimentando mais do frio e da violência de seus tutores que de suas refeições. A primeira tradução desta obra no Brasil foi feita por um jovem burocrata do serviço público do Império para o Jornal da Tarde do Rio de Janeiro em 1870: Machado de Assis, uma das figuras mais estudadas no Brasil e responsável, justamente, por inaugurar no país uma literatura realista, tal como a que conta a história de Oliver. Nesta tradução, vemos que tipo de situação enfrentavam os pobres forçados a permanecer nas casas de trabalho:

Depois de haver cometido o crime imperdoável de pedir mais uma dose de mingau, Oliver esteve durante oito dias estreitamente encerrado no cárcere, a que o mandara a misericórdia do Conselho de administração (Dickens, 2002).

Nem tudo no Século XIX, porém, parece ser tão desanimador assim para a defesa de uma renda garantida. Em 1795, mesmo ano que marca o início do sistema Speenhamland, Thomas Paine, inglês, mas membro eleito da Assembleia Constituinte francesa, publica Justiça Agrária, proposta em que defende um dividendo pago universalmente para reparar o direito natural à terra usurpado pela propriedade privada e o avanço da civilização. Nos anos seguintes, muitos debates foram gerados no contexto da revolução francesa

sobre formas de proteção social, como ficará evidente no estabelecimento de um sistema de seguridade social, que passou a ser discutido na sequência de sua proposta.

A proposta de Paine é de pagamento de uma dotação, na forma de bônus, pago em uma parcela em nome de um aluguel de terras acumulado. Soma-se a isso uma renda mínima efetiva na forma de pensão para pessoas mais velhas cuja participação no mercado de trabalho esteja encerrada por conta da idade avançada. Esta proposta foi criticada por Thomas Spence, que propunha que toda a propriedade imóvel, incluindo as edificações e melhorias feitas na terra, deveria ser fonte de renda para custear as ações do Estado. Em sua opinião, “todas as terras e casas de cada município deveriam ser confiadas a um comitê de mulheres, seu uso deveria ser leiloado” (Van Parijs e Vanderborght, 2018) para dar conta das despesas públicas.

Em seguida, aquilo que sobrar, “devemos dividi-lo justa e equitativamente entre todas as almas vivas da paróquia [...] sem fazer nenhuma distinção entre as famílias de agricultores e comerciantes ricos e as famílias de trabalhadores e operários comuns” (Spence, 1797). Sua proposta, escrita na forma de um diálogo entre um aristocrata e uma mulher preocupada com o sustento de seus filhos, chama-se “The Rights of the Infants”, justamente porque preocupa-se com a eliminação da pobreza infantil por meio da estrita administração por mulheres dos recursos necessários para a superação dessa condição. Em sua opinião, os homens eram incapazes de ter em seu horizonte essa preocupação. Dois séculos depois e políticas como o Bolsa Família – e outras políticas sociais ao redor do mundo que tem a mulher como referência de focalização – são capazes de demonstrar evidências de que a afirmação de Spence tem procedência considerável.

Van Parijs e Vanderborght (2018) apontam que 1848 foi um ano importante para a defesa de formas de garantia de renda em um período em que já estavam vigentes as novas leis dos pobres. Primeiro porque Joseph Charlier publica um ensaio chamado “Solução do Problema Social”. Como mais um reformador que se debruçou sobre a discussão em torno da propriedade das terras, propôs, em última análise, que todas as propriedades imóveis deveriam pertencer ao Estado e serem utilizadas em favor da provisão de necessidades

incondicionais dos seres humanos contra a praga do pauperismo (Charlier apud Van Parijs e Vanderborght, 2018).

No mesmo ano, 1848<sup>20</sup>, soma-se a crítica das New Poor Laws e à defesa de uma renda mínima um reforço para ninguém botar defeito: John Stuart Mill, que publicou “Princípios de Economia Política”. Nele, Mill (1988) julga “um tanto quanto desejável que a certeza da subsistência deva ser garantida por lei aos fisicamente aptos desamparados, e não que seu socorro dependa de caridade voluntária”. Além dessa contundente declaração, Stuart Mill ainda comenta sua avaliação positiva do modelo de socialismo utópico ante às Poor Laws defendido por Charles Fourier<sup>21</sup> e afirma que ao se verificar o produto da produção coletiva dos trabalhadores,

Na distribuição, primeiro se atribui determinado mínimo à subsistência de todo membro da comunidade, capaz ou não de trabalhar. O restante da produção é dividido em certas proporções, que devem ser determinadas com antecedência, entre os três elementos, Trabalho, Capital e Talento (Ibdem).

Assim, ao lado do desenvolvimento de sistemas de seguridade social, que muito tem a ver com o próprio desenvolvimento das diversas conformações do estado de bem estar social, o século XIX teve episódios importantes para o avanço de formas de proteção social aos mais pobres. Novas mudanças significativas nas normas de assistência aos pobres vieram a ocorrer na Inglaterra, efetivamente, apenas no Século XX, através do Relatório Beveridge, quando ganhou proeminência a partir do relatório de William Beveridge, intitulado “Social Insurance and Allied Services”, a proposta de formatar o sistema de seguros da seguridade social do Reino Unido. Propõe-se que sejam pagas em dinheiro subvenções de assistência em um nível que atendessem às necessidades mínimas das famílias pobres, não importa o tempo que necessitem deste auxílio (Van Parijs, Vanderborght; 2018; Suplicy; 2013, Carnelossi; 2017). Algumas condicionalidades relacionadas ao trabalho acompanhavam a proposta, que até hoje forma a base do sistema de proteção social britânico

---

<sup>20</sup> 1848 também viu a publicação do “Manifesto do Partido Comunista”, por Karl Marx e Friederich Engels.

<sup>21</sup> Marx e Engels dedicam uma seção do Manifesto à crítica dos sistemas propostos por Fourier, Robert Owen e Saint-Simon. Esta crítica é sobre a importância da evolução histórica da luta de classes em oposição

#### 4.1 RENDA BÁSICA: ENTRE TIPOLOGIAS

Gosta Esping-Andersen é quem articula o quadro das Poor Laws e Speenhamland com a interpretação de A Grande Transformação de forma a contribuir para a discussão sobre as políticas sociais dos atuais Welfare States. Para Polanyi o sistema capitalista só poderia se desenvolver por completo ao tornar o trabalho uma commodity. Speenhamland atrasava este processo, evitando, também, a possibilidade de que trabalhadores se organizassem enquanto classe. Esping-Andersen, em "*Three Worlds of Welfare Capitalism*" argumenta que "já que o sistema [Speenhamland] garantia um salário social *de facto*, isso aliviava o tipo de necessidade terrível que teria forçado trabalhadores sem terra a se transferirem para novos vilarejos".

Uma vez que o sistema capitalista tenha alcançado maior evolução no processo de comiditização da força de trabalho, políticas sociais passam a configurar-se como uma resposta de desmercantilização (De-commodification) para promover um nível mínimo e tolerável de segurança e bem-estar de trabalhadores.

Completa a importância da desmercantilização sua própria importância para a manutenção do sistema capitalista, tendo em conta a possibilidade reduzir tensões e ameaças ao mesmo tempo em que garante a reprodução da força de trabalho e o fato de ser ela que possibilita e promove a ação coletiva da classe trabalhadora. A solidariedade em torno de políticas sociais seriam, assim, a cola que mantém a unidade de classe sem a qual a competição no mercado de trabalho levaria os níveis de preço de mão de obra, e, portanto, de salários, para níveis ainda mais baixos.

A política social que se conformou desde o século XIX seria, assim, um instrumento determinante na tensão entre mercantilização e desmercantilização de seus beneficiários. O mesmo tensionamento se reproduz entre as correntes de pensamento e organização política em disputa pela formatação da política social.

As respostas oferecidas pelo campo liberal e pelo pensamento socialista apontam para propostas diferentes sobre as formas que o Welfare State deve tomar. Nenhuma delas, entretanto, foi capaz de implementar integralmente sua proposta de política social em nenhum lugar do mundo.

Mesmo no auge do *laissez-faire*, aponta Esping-Andersen, algum nível de comunalismo impediu que o trabalho se tornasse uma commodity por completo. Por outro lado, apesar de configurar-se como maioria em sistemas democráticos, trabalhadores representados em grandes partidos de esquerda nunca foram capazes de manter uma coalizão sólida por períodos longos o suficiente para efetivar as mudanças alinhadas ao ideário socialista (Esping-Andersen, 1995).

Soma-se a isso o que Esping-Andersen considera a pedra angular da construção do Estado de Bem Estar Social: o legado do conservadorismo corporativo de períodos anteriores a mercantilização de trabalhadores que configurou-se como uma resposta a movimentos crescentes por liberalização e maior participação política.

Sob estas influências, surgem na forma de sínteses das disputas pela política social ao menos 3 modelos de welfare state. No modelo liberal, os benefícios prestados pelo Estado são modestos e tendem a condicionar comportamentos em relação ao mercado, como a obrigação de trabalhar ou procurar emprego. Tem como público, principalmente, as camadas mais pobres e de baixa renda. Procura, em geral, manter incentivos ao mercado para que desempenhe função no welfare state como prestadores de ações de assistência e proteção social e no desenvolvimento do mercado de trabalho. Nesta configuração o Estado tem características de ser organizado como residual. Sistemas assim estabeleceram-se em países como Estados Unidos, Austrália e Canadá.

Um segundo modelo foi chamado por Esping-Andersen de corporativista. Buscava, principalmente, conservar status conferidos pela participação em sistemas corporativos de proteção, inclusive para além do Estado. Além de ter o foco na estrutura familiar, baseia-se em subsidiar através de seguros do Estado a prestação de serviços sociais. Países como Áustria, França, Alemanha e Itália teriam evoluído para modelos deste tipo.

Finalmente, o modelo socialdemocrata, baseado no universalismo e nos padrões elevados de serviços de forma indistinta, emerge apontando como parte integrante de seu sistema a incorporação de trabalhadores ao mercado de trabalho em regime de pleno emprego. Tal medida faz parte da sustentabilidade do modelo, que precisa incorporar mais e mais gente à sua base de sustentação conforme expandem as prestações do Estado. Propõe-se ao universalismo das políticas e a estratificação social mais baixa possível. Países nórdicos configuraram seu Welfare State dessa forma.

Estes últimos países ocupam o topo do ranking apresentado em “Three Worlds of Welfare Capitalism” em termos de desmercantilização. Esping-Andersen propõe um índice para isso baseado nos dados relativos a formas de transferências do Estado no período estudado

O estudo de Esping-Andersen, evidentemente, foi profundamente criticado. Apesar de explicar a ascendência das tipologias que propõe junto a Richard Titmuss, reforçando, inclusive, que as mesmas espelham suas classificações, Esping-Andersen é criticado por Peter Townsend na incorporação que faz dessa discussão ao seu trabalho. Para Townsend (2004), há um descasamento entre a classificação “socialdemocrata” de Esping-Andersen e o “modelo institucional redistributivo de política social” de Titmuss, muito mais orientado por uma perspectiva de serviços universalistas alheios ao mercado tradicional.<sup>22</sup>

Mesmo com críticas, foi este estudo de Esping-Andersen que organizou formas de debate sobre políticas sociais e diferentes Estado de Bem Estar Social. Philippe Van Parijs (1994), por exemplo, sugeriu outro formato para a análise dos diferentes Welfare States que encontrou pouca ramificação em termos de pesquisas sobre políticas públicas. O filósofo propôs uma tipologia baseada em um modelo bismarckiano, um modelo beveridgiano e um modelo paineano.

---

<sup>22</sup> Um bom aprofundamento sobre o diálogo de classificações de Richard Titmuss e Esping-Andersen está no trabalho de Daniel Arias Vazquez chamado “Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen”, publicado na revista Pensamento & Realidade da FEA-PUCSP.

Alinhado ao modelo corporativo de Esping-Andersen, a classificação bismarckiana prevê que trabalhadores renunciem a uma parte de seus ganhos para possibilitar uma cobertura de suas necessidades quando necessário. Tem, portanto, uma base contributiva e não necessariamente estende-se a todos os membros da sociedade, levando à manutenção do status de cada um. O acesso a benefício está condicionado ao vínculo de cada um sob as mais diversas formas, mas, em especial, a partir de proteções corporativas.

O modelo beveridgiano propõe acesso universal a patamares mínimos de cobertura e proteções contra dificuldades que membros de uma sociedade possam vir a sofrer. Alinha-se ao modelo socialdemocrata por propor que essa cobertura se dê com base na contribuição de todos os membros de uma determinada comunidade política, portanto, com base em critérios redistributivos. O terceiro modelo teria caráter normativo e não se verificou em nenhum país na história do Welfare State. Van Parijs classifica-o com base nas ideias de Thomas Paine expressas em *Justiça Agrária*, considerada por muitos uma das proposições iniciais sobre a garantia de renda universal no mundo (Bauman, 2000).

O modelo paineano tipificado por Van Parijs propõe que o Estado de Bem Estar Social organize-se em torno do pagamento deste dividendo. Sua cobertura seria universal, uniforme e incondicional, aos moldes da renda básica. Como sabemos, não se observou este tipo de configuração de política social pelo mundo de forma a se referenciar um modelo de organização política. Além disso, a tipologia proposta por Van Parijs não prosperou no que diz respeito à organização do debate e da pesquisa sobre o Welfare State no mundo.

Além da não verificação da política, a falta de sucesso dessa tipologia pode se explicar, também, pela ausência de uma classificação para modelos que no trabalho de Esping-Andersen alinhem-se a perspectiva liberal. Não resta espaço nas classificações descritas acima para sistemas que incorporem o mercado, seja como garantidor de proteção social, seja como responsável por absorver o trabalho mercantilizado. Sistemas montados sob influência dessa perspectiva, como no caso dos EUA, não podem ser ignorados na definição de categorias de análise.

## 4.2 PROTEÇÃO SOCIAL: SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA

No mesmo período em que Paine realiza sua proposta de aluguel de terras, o cenário de ebulição causado pela Revolução Francesa faz emergir novas propostas de proteção social. Van Parijs e Vanderborght (2018) demonstram como o iluminismo e sua efervescência política produziram formulações que inauguraram abordagens modernas de proteção social. A despeito do papel histórico que teve Maximilien de Robespierre, a afirmação de reivindicações defendidas por Jacobinos ajudou a tensionar propostas de garantia da sobrevivência dos mais pobres, inclusive a própria proposta feita por Thomas Paine, que foi membro da convenção francesa para uma nova constituição<sup>23</sup>.

É Anoine Caritat, o marquês de Condorcet, entretanto, que formula a primeira proposta de constituição de um sistema de proteção social que pudesse se manter sem o financiamento de classes abastadas. Nas palavras de Van Parijs e Vanderborght (Ibdem), “crucial para que a atenção aos necessitados não seja mais frustrada pela ajuda dos ricos aos pobres, mas pela ajuda mútua entre os trabalhadores”. Tal sistema constitui, portanto, um sistema de seguridade social financiado com base em contribuições de trabalhadores e suas famílias para que possam perceber na forma de seguros e pensões benefícios futuros.

Na prática, propostas neste sentido encontraram um ambiente fértil para que se materializassem no final do Século XIX. Van Prijs e Vanderborght demonstram que Otto von Bismarck instituiu um sistema de seguridade compulsória para trabalhadores que cobria doenças, invalidez e velhice em uma tentativa direta de conter os movimentos socialistas da Alemanha logo após sua unificação.

Espinge-Andersen identifica exatamente o mesmo movimento política estratégico de Bismarck como parte do legado conservador para os welfare state atuais. As razões para isso, segundo ele, foram promover “integração social, a

---

<sup>23</sup> Thomas Paine é considerado um ideólogo da independência dos Estados Unidos, mas com papel importante na Revolução Francesa. Sua participação está bem descrita no livro “Thomas Paine and the French Revolution” de Carine Lounissi.

preservação da autoridade e a batalha contra o socialismo” (1993). Em *Three Worlds of Welfare Capitalism*, ele ainda completa:

Nossa longa excursão às fundações conservadoras dos direitos sociais foi necessária porque elas são, de fato, as origens históricas da política social moderna. [...] Foram, também, uma das pedras angulares do que hoje nós consideramos o estado de bem-estar moderno (Ibdem).

O próprio movimento socialista, segundo Van Parijs e Vanderborght, passou a ser crítico da assistência pública para defender modelos de seguridade (Juarès, 1905 apud Van Parijs e Vanderborght, 2018) que se espalharam pela Europa depois da adoção deste tipo de política pelo Estado Alemão. Ambos identificam que:

de Bismarck em diante, a proteção social deixou de ser uma atividade relativamente marginal dos governos modernos e foi aos poucos reconhecida como uma das atividades centrais (Van Parijs e Vanderborght, 2018).

Assim, modelos de seguridade, embora identificados com o que Esping-Andersen identifica como conservador, certamente desempenharam papel determinante na redução das desigualdades. Isso porque passam a fazer a cobertura de trabalhadores que se veem em situação de vulnerabilidade – por idade avançada, morte, doença ou acidente – ou porque promoveram efetiva redistribuição entre trabalhadores com melhor remuneração em direção aos que menos tinham.

Sistemas assim, evidentemente, encontram limites quando suas condições não são satisfeitas. Não é possível afirmar que exista experiência em que as políticas sociais neste sentido tenham alcançado de forma universal a população de uma nação. Entre as muitas barreiras estão a dificuldade de entrada no mercado de trabalho em si, o limite de permanência e cobertura no caso de benefícios temporário e a característica diversa de país para país em relação à sua estrutura econômica, especialmente em países menos desenvolvidos onde o mercado informal tem papel de enorme relevância.

Como se não bastassem essas dificuldades, há doses adicionais de conservadorismo e corporativismo que distorcem ainda mais o sistema. Ou então, como mais propriamente formularia Esping-Andersen, maior capacidade de influência política de setores conservadores e classes dominantes na formatação do welfare state em relação a perspectivas mais solidárias ou até mesmo mais liberais – que evidentemente necessitam de suporte institucional para sequer entrar neste jogo.

É o caso do Brasil. Em que pese a possibilidade de se avaliar se temos ou não um estado de bem estar, é evidente que ao menos aquilo que construímos como nossas primeiras políticas de seguridade social tem desde o seu nascedouro o peso de sistemas corporativos e viés conservador. Construídas, inclusive, com o suporte autoritário das instituições como as constituídas no período de Getúlio Vargas pós revolução de 30.

Esta situação está pra lá de bem descrita por Wanderley Guilherme dos Santos em “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira”, de 1979. É nesta obra que Santos propõe o conceito de cidadania regulada para classificar o nosso regime de políticas sociais até o momento em que escreve. Tal formulação continua a influenciar nossa reflexão políticas públicas, inclusive porque está colocado o tempo todo o desafio de superar tal realidade.

A definição sucinta de cidadania regulada, segundo seu próprio autor, é que se trata de um “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional” (Ibdem), que por fim é definido por norma legal. Aqueles cujas as ocupações não são reconhecidas por lei tornam-se, portanto, pré-cidadãos. Tal abordagem atira os trabalhadores rurais como um todo e grande parte dos trabalhadores urbanos, que inclui desempregados, subempregados e trabalhadores instáveis a essa condição anterior a de garantia de cidadania.

A este mecanismo, Wanderley Guilherme dos Santos chamou de engenharia institucional, processo que “deitará raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país e até mesmo nos conceitos e preconceitos das análises sociais correntes” (Ibdem) ao promover a reorganização dos processos de acumulação do capitalismo brasileiro.

Vale a pena compreender, porém, que o estado de bem estar social tal como concebido para o contexto dos países da Europa Ocidental no Século XX não são apenas a síntese de forças políticas alinhadas às vertentes identificadas por Esping-Andersen. Márcio Pochmann (2007), por exemplo, sintetiza que ao menos três condicionantes estruturais, econômicas e institucionais, foram determinantes para a conformação dos sistema de proteção social.

Em primeiro lugar, a lógica industrial que, a partir de seu componente organizativo, implicou na necessidade e na emergência de formas de atenção aos riscos do sistema de produção em si. A cobertura desses riscos, quando se trata das condições de reprodução da força de trabalho, passa a ser possível também em razão desse modo de produção e aumento da produtividade que, sob a organização de classes, responde aos processos de acumulação com processos de redistribuição econômica. Esse tensionamento foi descrito por Wanderley Guilherme dos Santos tendo como seus polos o que chama, justamente, de acumulação e equidade.

Um segundo condicionante está no processo de institucionalização de democracias de massa. A representação política dos grupos dessa sociedade industrial impôs uma segunda forma de redistribuição da riqueza acumulada por meio das transferências conferidas por meio de políticas sociais direcionadas aos mais pobres. Tais políticas são capazes de reduzir desigualdades não só porque se voltam aos mais desfavorecidos como, também, porque passam a ser financiadas por fundos públicos custeados por impostos que incidem sobre os mais ricos, que passam se veem obrigados a partilhar do poder político utilizado para tanto.

Por fim, em terceiro lugar, Pochmann considera estruturante a formação de uma sociedade assalariada capaz de homogeneizar relativamente padrões de bem estar. A sociedade do pleno emprego seria, assim, uma sociedade capaz de garantir um amplo alcance das políticas de bem estar a partir de modelos baseados na seguridade social organizada de forma solidária, mas que correspondia aos vínculos de cada trabalhador com o mundo do trabalho.

Van Parijs e Vanderborght adicionam uma reflexão a realidade posterior ao triunfo do sistema de seguridade social que decorre dessa sociedade do pleno

emprego: sua incompletude, em razão da impossibilidade de ser efetivamente universal, faz com que a assistência pública direta aos pobres volte a ter um papel significativo na estrutura das políticas de proteção social:

Os países com sistemas de seguridade social firmemente estabelecidos assistiram ao surgimento de sistemas de assistência pública modernizados. Eles desempenham um papel periférico, porém importante, por oferecer redes de segurança básica à população residual que não é coberta de forma alguma ou de modo suficiente pelo sistema de seguridade social (ibdem)

Afirma-se, assim, a necessidade de moldar a assistência pública aos pobres de forma complementar aos esquemas de seguridade social. Evidentemente, nem toda forma de atenção aos mais necessitados se materializa como transferências monetárias, sejam elas condicionadas ou não. Cada vez mais, entretanto, as políticas relacionadas a benefícios monetarizados moldam-se como um subsistema de políticas públicas relacionados à segurança de renda que exigem de seus participantes uma especialização e dedicação específica em relação a outras políticas sociais, como veremos mais adiante.

A perspectiva de um estado de bem estar social que coloca a assistência pública residual e complementar à seguridade social, tal como propôs o Relatório Beveridge, está diretamente ligada aos sistemas de seguridade social bem desenvolvidos, inclusive porque almejam, de certa forma, a maior universalização possível. Dessa forma, inclusive, promovem redistribuição da riqueza entre os próprios beneficiários em sistemas solidários. É neste caso, portanto, que a assistência pública desempenha papel relativamente periférico (Van Parijs e Vanderborght; 2018).

Já no caso de economias menos avançadas e com alto grau de informalidade, o papel desse tipo de assistência é consideravelmente importante. Os formatos de proteção social baseados na seguridade social e, mais especificamente, na previdência, destes países não é capaz de alcançar efetivo impacto que se possa pretender universal. Como vimos, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) é crítico disso e chega a afirmar que está contradição se percebeu rapidamente nas propostas do período varguista tendo

em conta que “a universalidade aparente da lei em sua partição profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário”

Programas de garantia de renda funcionam como uma rede de segurança básica para os necessitados excluídos deste sistema, mesmo envolvendo a necessidade de comprovação de carência, o atendimento a condicionalidades ligadas à saúde e educação e, em alguns casos, a necessidade de trabalhar ou procurar emprego. Van Parijs e Vanderborght (2018) apontam que o maior exemplo deste tipo de sistema é o Programa Bolsa Família, tendo em conta que o mesmo passou a atingir mais de um quarto da população brasileira em determinado momento. Não por acaso, no livro que originalmente foi publicado pela Universidade de Harvard, a seção que descreve essa evolução chama-se “A assistência pública após a seguridade social: de Roosevelt a Lula”.

Estes autores apontam que:

...esquemas de renda mínima condicional organizados em âmbito nacional estão se tornando um fenômeno mundial, inclusive em países em que a simplicidade relativa dos sistemas de seguridade social oferece a eles bem mais que um papel periférico na distribuição de renda. Tudo isso ainda está muito longe da renda básica incondicional, mas completa o esboço histórico do contexto no qual a ideia surgiu e ao qual ela terá de se adequar para que algum dia se torne realidade (Ibdem).

Esta longa reflexão sobre as formas que adquiriram as políticas que marcaram a história da proteção social no mundo começa, assim, a abrir espaço para a reflexão sobre as possibilidades de que a renda básica universal faça parte dos sistemas de assistência pública. Guy Standing, em 2017, em livro intitulado “Renda Básica: Como podemos fazê-la acontecer”, passa a se questionar, assim, qual seria o melhor movimento a ser feito para transitar da atual complexidade de políticas condicionais para uma forma de proteção social ancorada na renda básica.

Embora sua reflexão seja de que não existe uma abordagem ótima para isso, Standing afirma que essa transição deve ocorrer com atenção à história da evolução da proteção social de cada país:

em cada sociedade isso dependerá em parte da estrutura da economia e da estrutura do velho estado de bem estar social. Abordagens sugeridas incluem a construção de 'rendas básicas parciais' para todos, iniciando-se a partir de uma base muito baixa, ou introduzindo rendas básicas para uma seleção de grupos e gradualmente estendê-los aos outros (Standing, 2017).

Esta abordagem aproxima o histórico das políticas de proteção social feita até aqui do desafio da universalidade da garantia de renda. Na medida em que avança a discussão sobre a renda básica, cresce a importância de se fazê-la diante do acúmulo do que já foi dito e feito em relação ao welfare state. Standing (Ibidem), novamente, neste sentido, afirma que “pode-se afirmar que esquemas de transferências monetárias em vários países latino-americanos estão seguindo essa estratégia [de introdução de rendas básicas para determinados grupos] implicitamente, notavelmente o Brasil através do seu Bolsa Família”.

Além da aproximação do estado de bem estar social em si, a discussão da renda básica caminha lado a lado do Bolsa Família em diversos níveis. O caminho trilhado pelas formas de garantia de renda no Brasil nas últimas décadas demonstra esta caminhada em detalhes, e é ela que se inicia na próxima seção deste texto, onde passa a ser possível, também, a aplicação de abordagens de análises de políticas públicas a esta evolução.

#### **4.3 DISSEMINAÇÃO DE RENDA MÍNIMA**

Em Outubro de 2003 o Governo Federal brasileiro lançou por meio de Medida Provisória o PBF, reconhecidamente um dos programas de transferência condicionada de renda de grande referência em escala internacional (OECD Secretariat, 2010). Alcançando cerca de 11,1 milhões de famílias pobres do país em 2007, Renata Bichir aponta o PBF como “o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo” (Bichir, 2010). Em 2014 este número chegou a 14,2 milhões de famílias. Ainda que tenha alcançado um enorme contingente de famílias nos anos que se seguiram de sua implementação, a ação é resultado de inúmeros processos incrementais de políticas públicas em diversos níveis da organização federativa brasileira.

A unificação e racionalização de políticas públicas de garantia de renda atreladas a diversas especificidades e formas de condicionalidades existentes em nível federal, ainda que tenha sido o passo que marca de forma muito clara o início do PBF, não foi o único nem o primeiro avanço institucional do conjunto de políticas de garantia de renda mínima desenvolvidas no país. Na última década o PBF foi submetido às mais variadas formas de análise que se poderia aplicar a um programa governamental. Foram realizadas análises econômicas (Kersternetzky, 2009; Soares; de Souza; Osório; Silveira, 2009) sociais e antropológicas (Rego; Pinzani, 2013) e até de impacto eleitoral no campo da ciência política (Licio; Rennó; de Castro, 2009; Zucco, 2015; Correa, 2015; Correa, 2015; Correa, 2016).

Do ponto vista das políticas públicas, esses conhecimentos foram articulados para avaliar sistematicamente os produtos e resultados gerados pelo programa, uma forma setorializada de análise bem desenvolvida no estudo das ações governamentais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Os estudos atuais de políticas públicas que realizam avaliações para além dos outputs ou impactos de uma determinada ação governamental conferem a políticas como o PBF uma forma de análise mais aprofundada sobre sua constituição e efetiva implementação. Nestas análises, é possível identificar a relação federativa desenvolvida entre municípios, estados e a União conforme as iniciativas passaram a contar com maior coordenação e coparticipação de diversos entes em seu financiamento.

Outra forma de análise aplicada ao Bolsa Família e às iniciativas mais amplas, na qual o programa se insere, como o plano Brasil Sem Miséria, ainda que tenham carecido atualizações, dadas as modificações<sup>24</sup>, aperfeiçoamentos e, de certos pontos de vistas, retrocessos do programa do programa, ofereceu avaliações sobre os desenhos e arranjos institucionais utilizados na implementação da política (Soares e Sátyro, 2009; Favareto e Lotta, 2014).

Tais arranjos foram avaliados em suas capacidades de permitir coordenação e expansão do programa e no que diz respeito aos seus desafios

---

<sup>24</sup> Uma observação rápida ao texto da lei 10.836, disponível na página do Palácio do Planalto, permite verificar modificações substanciais que ocorreram ao longo de vários anos, seja para realizar atualizações de valores de benefícios, seja para modificar aspectos institucionais.

como política pública. Na mesma linha, análises sobre políticas de transferência de renda avaliaram contextos federativos, comunidades epistêmicas envolvidas no programa nacional e paradigmas de disseminação de políticas públicas Leite e Peres, 2015; Coêlho, 2013; Leite, Peres e Bellix, 2012).

Antes disso, porém, muitos estudos descreveram a evolução dos programas de garantia de renda mínima no Brasil e o ambiente institucional em que eles se desenvolveram. Mais do que os estudos de impacto citados acima, para a análise que fazemos aqui, é interessante notar que este desenvolvimento se deu desde a formulação de propostas anteriores à democratização do país.

A contribuição que marca o início dos debates, ainda na década de 70, vem de Antonio Maria da Silveira, que publica em 1975, na Revista Brasileira de Economia, um artigo intitulado “Redistribuição de renda”. Nele, Silveira propõe a instituição de um imposto de renda negativo como meio mais eficaz de superar uma situação de pobreza no país que ele considera humanisticamente inaceitável. Inspirado em Milton Friedmann e experiências em curso à época, levanta a possibilidade de que o governo brasileiro possa fazer o mesmo, inclusive apontando que parte das bases para isso já estavam lançadas em projeto de lei enviado pelo governo ao Congresso Nacional de instituição de uma renda vitalícia às pessoas pobres com mais de 70 anos. Décadas depois, esta política prevista neste projeto de lei viria a se tornar o Benefício de Prestação Continuada, o BPC, discutido mais adiante.

Desde ali, já são levantadas dificuldades institucionais em relação às possibilidades de implementação. A maior delas a de abranger através da receita federal toda a população do país, não apenas as pessoas que se enquadram em faixas de renda que passam a ser tributadas. Silveira aposta em avanços tecnológicos para tornar esta possibilidade vantajosa. É na questão do financiamento, porém, que sua proposta apresenta uma engenharia ainda mais complicada: trocar a compra de letras de títulos do tesouro nacional (LTN) por bancos centrais por Letras de Redistribuição de Renda (LDR) que se remunerariam na medida do crescimento do país, induzida pela redistribuição gerada. Trata-se, na prática, de um mecanismo de senhoriagem, que Silveira aponta que já ocorre através das LTN.

Também emblemática é a proposta formulada por Edmar Bacha e Mangabeira Unger (1978) em um pequeno livro chamado “Participação Salário e Voto – um projeto de democracia para o Brasil”. Em toda a sua altivez, o texto parte de pressupostos como

A democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que delimite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos (Bacha, Unger, 1978).

Os autores colocam de maneira muito clara que não deve escapar da observância dos responsáveis pelo processo de redemocratização do país a necessidade de romper com iniquidades sociais de proporções tão grandes quanto as observadas naquele período. Afirmam de maneira direta que “as distorções extremas na distribuição de renda do país tem que ser eliminadas ao se pôr em marcha o processo democrático” (ibdem).

Os autores classificam como “pressuposto econômico da democratização” a instituição de uma “Renda Mínima Garantida” (ibdem) capaz de reorganizar a acumulação de riquezas no país<sup>25</sup>. Tal proposta se efetivaria através de um imposto de renda negativo, tal como proposto por Milton Friedman em 1962 em *Capitalismo e Liberdade*, onde ele se dizia “angustiado com o espetáculo da pobreza”. Vira e mexe, Friedman é citado como o proponente inicial de propostas de garantia de renda. Ele tem seu papel devidamente reconhecido e sua proposta tem especial impacto ao se olhar para as proposições feitas neste período no Brasil.

Já no período da publicação de sua proposta, Bacha e Unger percebem necessidades de transformação da máquina do Estado:

O êxito do programa de redistribuição pressupõe mudanças institucionais significativas [...] É toda a democratização das nossas instituições sociais básicas que torna possível dar

---

<sup>25</sup> No livro “Cidadania e Justiça”, em que Wanderley Guilherme dos Santos formula o conceito de Cidadania Regulada, aponta-se que a pesquisa que originou a obra foi concluída em 1977, embora a publicação tenha se dado apenas em 1979. A contribuição de Edmar Bacha e Mangabeira Unger se deu em 1978. Teria sido muito interessante que ambas as publicações pudessem ter se conectado em um período tão produtivo para o assunto.

segurança e profundidade ao exercício da cidadania (Bacha, Unger, 1978)

Denilson Bandeira Coêlho (2013), ao analisar a agenda social dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula e a motivação para a difusão de modelos de renda mínima aponta que o processo de redemocratização do país gerou expectativas em relação às reformas sociais que foram relegadas a um segundo plano em função de ajuste macroeconômicos, frustrando os atores políticos que eram parte desse processo:

“Em síntese, a redemocratização gerou expectativas positivas no país, mas o quadro político-institucional não conseguia responder à demanda social da população. Portanto, o debate em torno de um programa nacional de renda mínima ainda não havia tido lugar na agenda política decisional do governo federal.” (Ibdem)

Assim, é apenas em 1991 que encontramos um sinal claro de direção da política de garantia de renda no Brasil com a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 80 que propunha o Programa de Garantia de Renda Mínima do então Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Ao analisar a literatura que descreve a trajetória da garantia de renda no Brasil, incluindo os estudos que analisam especificamente o PBF, parece ser incontornável o debate sobre essa proposta do início da década de 90 feita por Suplicy (Silva; Yazbek e di Giovanni, 2012; Coêlho, 2013; Bichir, 2010; Sposati, 1997). Os estudos sobre políticas sociais desenvolvidos no século XXI, ao abordarem em perspectiva a década de 90 do século XX permitem uma série de balanços sobre os rumos das políticas sociais. É sobre este período que Silva, Yazbek e di Giovanni (2012) apontam que:

Os Programas de Transferência de Renda inauguram um debate que se aprofundou durante toda a década de 1990, passando a se constituir, nesse início do século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade. (Silva; Yazbek; di Giovanni, 2012).

O balanço que fazem estes autores os leva a afirmar que a política social brasileira no século XXI conta com uma prevalência absoluta dos programas de transferência de renda (Ibdem). Tais programas configuram-se como formas de garantia de renda mínima, em grande medida com condicionalidades impostas aos beneficiários. A prevalência de que tratam os autores foi alcançada através de sucessivas experiências que foram capazes de gerar no século XXI uma gama de potentes políticas de transferências que se assenta em muitas experiências desenvolvidas na década de 1990. Apesar de se distanciarem do marco inicial deste debate, que é o PLS de 1991, as experiências se desenvolveram rapidamente. Dessa forma, foram, e continuam sendo, objeto de investigação de modelos que procuram entender a disseminação de políticas públicas.

É neste sentido que os estudos sobre a disseminação e difusão de políticas públicas, especialmente no Brasil, encontram um terreno fértil que tem a política de garantia de renda mínima como oportunidade de estudo. Dolowitz e Marsh, considerados por Marta Farah (2008) como autores representativos do estudo do tema da difusão, realizam um esforço de reunir os termos que tratam de transferência de políticas públicas – entre entes federativos, países e variadas formas de organização pública – de forma a se chegar a uma conceituação mais clara do tema:

Transferência de políticas públicas, emulação e *lesson drawing* referem-se todos a um processo segundo o qual conhecimento acerca de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições etc..., em um tempo ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro lugar (Dolowitz; Marsh, 1996).

Dolowitz e Marsh, entendendo que este tipo de estudo não deveria limitar-se ao estudo do ambiente geral de difusão de políticas públicas, devendo investigar até mesmo conteúdos específicos para encontrar padrões, passam a se perguntar: o que é transferência de política? Quem faz transferência de política? Por que é feita a transferência de política? E, o que é transferido?

Embora Marta Farah (2008) afirme que “no Brasil, a presença do tema da difusão, disseminação ou transferência de políticas públicas na produção

acadêmica é ainda incipiente”, a descrição do processo histórico, como as dos estudos que são apresentados nas seções deste artigo, permite encontrar os elementos dos estudos de Dolowitz e Marsh que respondem às suas indagações.

Farah, ela mesma, cita que a natureza comum de problemas enfrentados em diversas localidades, como a pobreza nos municípios brasileiros na década de 90, é fator determinante para um estímulo à replicação da política de renda mínima ao dizer que

como exemplo, o Programa Bolsa-Escola/Renda Mínima [...] foi implementado de forma inovadora, simultaneamente, em meados da década de 90 em duas localidades distintas – em Brasília, Distrito Federal, e no município de Campinas, em São Paulo, como iniciativa de dois partidos políticos distintos (PT e PSDB) (Farah, 2008).

De fato, dirigentes do Estado eleitos diretamente, partidos políticos, burocratas, grupos de pressão, instituições supranacionais e empreendedores experts em políticas públicas são agentes que atuam de maneira multinível na transferência de políticas públicas (Dolowitz; Marsh, 1996). Os empreendedores de políticas públicas, inclusive, ganham o tratamento de representantes de comunidades epistêmicas por compartilhar crenças na aplicabilidade de formas particulares de conhecimento (Haas, 1992 apud Leite; Peres, 2015).

Ao aplicar este conceito justamente à disseminação vertical de programas de renda mínima, em que experiências locais servem como base fundamental para o desenho institucional do PBF, Leite e Peres (2015) afirmam que:

Mais do que compartilhar a mesma metodologia, os membros de uma comunidade, ou uma rede de profissionais, compartilham crenças causais, valores, noções de validade de conhecimento e técnicas que podem servir como base para elucidar os múltiplos links possíveis entre ações políticas e resultados desejados (Leite; Peres, 2015)

Ainda que os estudos sobre disseminação de políticas públicas não tenham se estabelecido de maneira plena no plano acadêmico brasileiro (o que precisaria ser reinvestigado desde a afirmação de Marta Farah), no caso da política de renda mínima fica evidente a trajetória percorrida até a consolidação do PBF. Denilson Coêlho (2013), ao abordar a expansão da agenda dos programas de renda mínima no Brasil, por exemplo, propõe-se a expandir os estudos sobre difusão de políticas públicas para além daqueles que relacionam-se a problemas de natureza federativa, como os que envolvem cooperação e coordenação entre governos que atuam de forma indutora das ações do Estado. Para ele, abordagens teóricas diferentes desta e estudos empíricos sobre a difusão de programas sociais deveriam valer-se de outros modelos, especialmente os que tendem a dar maior importância à competição política entre os governantes responsáveis pela adoção de tais políticas.

Assim, Coêlho considera que os ganhos esperados nas urnas por governantes que implementam em nível local propostas de renda mínima tem maior relevância para o fenômeno da disseminação horizontal de programas de transferência de renda que outros relacionados ao que considera concepções baseadas em “ideologia” e “rede social”. Da mesma forma, é uma abordagem ancorada em “incentivos políticos” que determina a adesão de municípios às sucessivas políticas nacionais de expansão de programas de renda mínima, constituindo também uma competição política, desta vez, por recursos adicionais ao orçamento, promovendo, assim, a difusão vertical de políticas públicas.

Apesar disso, ele próprio afirma que o Ex-Senador Eduardo Suplicy (PT) e o Ex-Governador Cristovau Buarque (à época do PT) foram empreendedores de políticas públicas fundamentais para a evolução das propostas no país. Além disso, analisa levantamentos sobre propostas municipais por partidos que demonstram que 61% das iniciativas originam-se a partir de membros do Partido dos Trabalhadores. Afirma, também, que os levantamentos revelam “um protagonismo do PT em termos de iniciativa propositiva e a tentativa do partido de dominar a política” (Ibidem), além de associar a maior quantidade de propostas municipais no Estado de São Paulo a uma maior quantidade de municípios governados pelo PT. Considero, assim, que embora o elemento dos incentivos políticos baseados na competição possam adquirir maior importância

nas análises de disseminação, não é o caso de tratar com menor importância os elementos que o próprio Coêlho classifica como “ideologia” e “rede social”. Este tipo de análise, porém, não é o foco deste trabalho. O próprio levantamento citado por Coêlho foi elaborado e é utilizado para apontar para outro tipo de abordagem sobre uma evolução mais conceitual dos programas de garantia de renda mínima e propostas de transferências de renda condicionada.

Aldaíza Sposati (2010) faz uma análise qualitativa do ponto de vista da avaliação de políticas sociais de cada geração de políticas de transferência de renda empreendida desde o PLS de Suplicy até o pleno funcionamento do PBF. Sua análise aponta que são 4 as gerações de políticas públicas voltadas à segurança de renda que sucessivamente espalharam-se em diversos sentidos da administração pública

A primeira geração diz respeito às iniciativas locais, que, desde 1995, a partir das famosas experiências do Distrito Federal, de Campinas e de Ribeirão Preto, passam a se transferir para outras localidades a partir de um conceito de apoio à família com crianças em idade escolar.

Aldaíza demonstra que já em 1996 haviam 72 projetos de lei tramitando em Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas visando instituir programas de renda mínima. Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001), posteriormente, demonstra que em 1997 o número de projetos em execução e/ou em tramitação em casas legislativas já sobe para 94.

No mesmo estudo em que faz o balanço da produção sobre disseminação no Brasil, Farah (2008), novamente, afirma sobre os programas de garantia de renda mínima:

Num primeiro momento, a disseminação se deu de forma horizontal, de município para município e por meio de redes, constituídas por partidos, políticos, servidores públicos, comunidades profissionais e movimentos sociais ligados aos setores de educação e de saúde. Num segundo momento, o governo federal transformou essas inovações em programas nacionais, implementados e geridos no nível municipal, o que fortaleceu o processo de disseminação (Farah, 2008)

Essa breve reflexão abre simples e determinantes olhares para o avanço da política de renda mínima. A primeira delas é que as comunidades epistêmicas cumpriram papel decisivo de propor um arranjo que desse conta de um problema comum a diversos entes federativos: a pobreza e os baixos patamares de renda e demais índices sociais. Este problema foi abordado, em um primeiro momento, através da transferência voluntária de soluções adotadas por municípios alcançados por redes envolvidas no desenvolvimento deste programa.

A segunda geração diz respeito às políticas voltadas a públicos vulneráveis, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado apenas em 1996, apesar de previsão constitucional desde 1988. O BPC mantém seu desenho muito próximo de seu estágio inicial, mesmo tendo crescido em escala. O PETI passou por um processo de incorporação ao Bolsa Família.

O segundo momento configurou-se com a indução da União na propagação de programas semelhantes, mas ainda de nível municipal, especialmente por meio de aporte financeiro. Trata-se de uma forma de transferência vertical coercitiva. Ainda hoje, no PBF, persistem traços desta forma de arranjo já que o Governo Federal remunera municípios conforme seus índices de gestão e fiscalização da carteira de beneficiários da localidade.

A terceira geração diz respeito às diversas formas que o Governo Federal encontrou até 2003 de promover programas de transferência de renda condicionada. A partir de regulamentações discutidas no parlamento, modificações foram instituídas de forma que o Governo Federal pudesse, aos poucos, celebrar convênios com municípios que dispunham de programas próprios no sentido de financiar 50% de seus custos, em acordo com a Lei nº 9.533/1997. A lei previa que o Governo Federal firmaria convênios a partir dos municípios mais pobres. O primeiro ano alcançaria os 20% mais pobres e, ao final de 5 anos, a possibilidade de convênio estaria aberta para todos. Suplicy (2013) aponta que em 1999, 1151 municípios haviam assinado convênio para aderir aos termos da lei de 1997 de acordo com o Ministério da Educação, então responsável pelo chamado Bolsa-Escola. Em sua discussão sobre o federalismo e políticas de transferência de renda, Mesquita aponta que

Do ponto de vista da implementação de políticas sociais, a descentralização no modelo federativo não ocorre de forma automática, em uma abordagem de cima para baixo. Pressupõe adesão, barganhas, estratégias de indução, espaços de coordenação intergovernamental (Mesquita, 2006).

A Lei nº 10.219/2001, porém, instituída em 2001, completa o ambiente institucional desta geração de programas ao ampliar a cobertura dos recursos da União para 100% dos municípios, responsabilizando-se pelos seus custos de forma integral. Também segundo Suplicy (2013), 5200 municípios brasileiros realizaram convênios com o MEC para instituir o Bolsa-Escola. Até mesmo campanhas publicitárias televisivas foram utilizadas para promover a adesão municipal. O limite estava em localidades incapazes por razões diversas de firmar convênios com o MEC e junto a cidades que já contavam com programas de renda mínima próprios, tendo em vista a dificuldade de coordenação dos esforços para unificá-los.

Por fim, uma quarta geração apontada por Sposati inicia-se em 2003. O Governo Lula cria o Cartão Alimentação, no contexto de clamor do Fome Zero, que se insere em um cenário de caos de gestão (Soares, Sátyro, 2009) dos variados programas oferecidos direta ou indiretamente pela União. Por essa razão a iniciativa foi rapidamente abandonada com a criação de um secretaria executiva encarregada de unificar o maior número possível de benefícios no que viria a se tornar o PBF. O esforço de racionalização foi uma medida fundamental para promover a expansão de famílias beneficiárias, além de gerar maior impacto no objetivo de superação da pobreza.

Os indícios são de que a proposta poderia ser ainda mais contundente: em matéria da Folha de São Paulo intitulada “PT quer dinheiro de cidades em ‘fundão’ social” de 28 de Outubro de 2002, um dia após a eleição de Lula como presidente, apresentava-se a proposta de unificar os programas de transferência de renda em todos os níveis federativos. A proposta se estendia aos orçamentos dos programas, que também fariam parte do processo de unificação e racionalização. Dizia a matéria, por exemplo, que:

O PT agora quer completar essa experiência e estendê-la para Estados e prefeituras que têm seus próprios programas. O

governo de São Paulo, por exemplo, oferece o Renda Cidadã, enquanto a Prefeitura de São Paulo tem o programa Renda Mínima. Segundo Guido Mantega, assessor econômico de Lula, é preciso “racionalizar e eliminar a sobreposição de programas” (Folha de S. Paulo, 2002).

Conforme sistematizam Dolowitz e Marsh (1996), os itens que podem ser transferidos em políticas públicas, em maior ou menor grau, são (1) os próprios objetivos da política, (2) sua estrutura e conteúdo, (3) seus instrumentos e técnicas administrativas, (4) as instituições necessárias à sua consecução, (5) sua ideologia, (6) suas ideias, atitudes e conceitos e, por fim, (7) seus ensinamentos negativos.

É determinante reconhecer na disseminação das políticas de garantia de renda mínima no país estes elementos. Em função deles um padrão institucional, como o do PBF, acaba por gerar as condições sob as quais a implementação de políticas públicas deve ocorrer dali em diante, seja porque fazem parte da confrontação de forças políticas que dão forma às nossas políticas sociais, seja porque uma trajetória de dependência passa a se impor desde então.

Conforme demonstram Leite e Peres (2015), é decisiva para a evolução dos programas de renda mínima a criação pelo município de São Paulo da política que formalmente chama-se – até hoje – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, o Renda Mínima. A cidade atingia, em 2001, 10,4 milhões de habitantes. O desafio de implementar a política de garantia de renda em escala desse porte foi determinante para realizar uma síntese do arranjo administrativo, institucional e financeiro que mais tarde viriam a se reproduzir no próprio PBF.

O programa paulistano gerou debates sobre a necessidade de uma reorganização federativa nas ações de garantia de renda desde o início. O maior aporte às famílias no programa da Prefeitura precisou passar por negociações junto ao Governo Federal para que a execução do Bolsa-Escola em São Paulo evitasse “a superposição de clientelas, a pulverização de recursos públicos e a disputa entre instituições” (Fonseca, apud Suplicy, 2013)

Como demonstram essas autoras no estudo “Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais do Bolsa Família”, o programa nacional aproveitou-se de conceitos (como o debate de garantia de renda independentemente da existência de membros em idade escolar),

arranjos, bases de informação, metodologias e, principalmente, da equipe responsável pela implementação do renda mínima em São Paulo.

Apesar de o PBF ter realizado tentativas de pactuação com estados e municípios em relação a gestão e financiamento de programas de renda mínima em nível local, Sposati (2010) demonstra que em 2010, apenas 5 estados mantinham pactos de integração de programas de complementação de renda mínima a partir de seus próprios programas com o PBF. Das 94 iniciativas locais de renda mínima na primeira geração e dos mais de 5 mil municípios que tinham programas conveniados com o Governo Federal, apenas dois mantêm um pacto de integração e complementação do Bolsa Família: Nova Lima, em Minas Gerais e São Luís, no Maranhão.

## 5 A DEFINIÇÃO DE UM SUBSISTEMA: GARANTIA DE RENDA NÃO CONTRIBUTIVA

Theodore Lowi (1964) propõe uma classificação de arenas de políticas públicas com o objetivo de compreender corretamente as formas de relações que se estabelecem em torno de uma política pública. Segundo ele, toda relação política é baseada em expectativas em relação às políticas e ao produto da ação governamental. Assim, essa forma de relação entre atores em torno de uma política é determinada pelo tipo de política em si. Sua classificação de arenas – distributiva, regulatória e redistributiva<sup>26</sup> – é extensamente estudada e utilizada ainda hoje. A opinião de Lowi é que “cada arena tende a desenvolver suas próprias estrutura política características, processos políticos, elites e relações de grupos”, e que é para antecipar relações empíricas que reflitam fenômenos reais que é preciso bem identificar tais arenas. Seus estudos abrem caminho para que se proceda com essa identificação. Cientistas políticos e demais estudiosos dos processos de políticas públicas pouco a pouco refinaram essa discussão, e a aplicação do resultado disso ao estudos das políticas de transferência de renda é uma oportunidade de retomá-los e contribuir para suas formas de definição.

Toda a discussão feita até aqui sobre as formas como se procurou prover a proteção social pública ao longo do tempo por meio de provisões monetárias, seja em um sentido histórico amplo, seja no contexto brasileiro, nos traz a reflexões importantes sobre a arena na qual se desenvolve a evolução deste tipo de política. As transferências de renda, em função desta trajetória, são políticas públicas substantivas, de densidade razoável sob diversos pontos de vista. São, portanto, um certo tipo de assunto que requer o devido espaço de tratamento. Seccionar a abordagem deste assunto não é mero recurso discursivo, mas, sim, uma necessidade analítica para compreender diversos elementos sobre como evoluem os programas destinados à garantia de renda.

---

<sup>26</sup> Cf. Theodore Lowi, “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, 1964.

Estão entre estes elementos a compreensão da sequência temporal dos fatos que levaram a conformação das atuais políticas, a delimitação de atores que dela participaram, o nível de especialização requerido destes atores para que pudessem participar, os arranjos institucionais que construíram e que refletem aquilo que o conjunto destes atores foi capaz de consensuar e assim por diante. A boa delimitação sobre até onde vai um determinado assunto de política pública, inclusive, favorece a compreensão em relação a como estes arranjos impactam outros assuntos também substanciais.

A literatura de análise de políticas públicas tem dedicado atenção a necessidade de identificar este tipo de unidade de análise<sup>27</sup>. Felipe Brasil e Ana Cláudia Capella (2015), que realizaram uma revisão de modelos em que tal conceito aparece, afirmam que o subsistema de políticas, o policy subsystem, tem ocupado papel de destaque em diversas abordagens teóricas de análise. Ao resgatar as primeiras definições sobre o assunto, voltadas para a compreensão dos padrões de interação entre tomadores de decisão em uma determinada área de políticas públicas, ambos afirmam que o conceito avançou na medida em que se tornou

uma maneira útil de examinar o processo político, revelando a existência de subunidades (subsistemas) como lócus do processo de discussão de temas específicos, construção de problemas públicos e formulação de soluções (Ibdem).

Este lócus de discussão, porém, não é nomeado como subsistema de forma unânime entre os modelos de análise de políticas públicas. Ele começa a ganhar precisão a partir de Hugh Heclo (1978), que propõe o conceito de issue networks, ou rede temática, como forma de superar o que se chamou de triângulo de ferro: a interação entre as agências do executivo, as comissões parlamentares e os grandes grupos de interesse organizados na definição das políticas públicas. Além de ser um conceito extremamente preso ao modelo congressional dos EUA, limita sobremaneira a compreensão sobre a participação de diferentes atores, além de elementos mais amplos, nos processos de política

---

<sup>27</sup> Esta seção articula os termos “unidade de análise”, “conceito” e “noção” em um esforço de definição daquilo que se classifica como subsistema.

pública. É este diagnóstico que levou Heclo a afirmar que o triângulo de ferro é “desastrosamente incompleto”.

Em sua classificação de *issue networks*, por outro lado, é possível compreender a participação de outros atores no processo de políticas públicas em formato de rede mais fluido, com menor estabilidade. As redes, segundo Heclo,

operam em muitos níveis, da minoria estridente que se engaja em audiências de comissões de planejamento local ao renomado professor que de forma silenciosa é telefonado pela Casa Branca para que faça uma “revisada rápida” em uma política ou participação (Ibdem).

Trata-se, também, de algo mais circunscrito a grupos ligados à políticas específicas que compartilham algum conhecimento a respeito delas, o que limita o acesso de novos atores à rede. Apesar disso, não necessariamente este conhecimento produz concordância a respeito de todas as direções em que as políticas tendem a seguir. Este apontamento é particularmente relevante para o caso da renda básica no Brasil, em que os programas de renda mínima e demais transferências de renda geraram uma grande necessidade de especialização dos atores dedicados a ele, sem que, contudo, houvesse concordância a respeito de qual deveria ser o futuro destes programas.

Heclo acrescenta, ainda, que o papel de tecnocratas altamente qualificados demonstra que embora a forma de análise expanda o alcance do processo de políticas públicas em termos de participantes, esta oportunidade não se abre tão amplamente assim. Ela fica restrita, justamente, a quem detém certa capacidade e domínio a respeito do tema tratado. Isso abre a possibilidade de captura pelas elites políticas de determinadas redes, recompondo um processo restritivo em termos de participantes. A partir dessa noção de redes temáticas, outros modelos propuseram definições sobre essa unidade de análise, inclusive John Kingdon, no seu modelo de Múltiplos Fluxos, em que aproxima aquilo que chamou de comunidade de política desta discussão, muito embora possa haver diferenças, de modelo para modelo, por exemplo sobre se

os tomadores de decisão fazem parte do mesmo conjunto de atores que defendem determinada solução ou não.

A necessidade de sintetizar teoricamente estes conceitos foi logo percebida (Wamsley, 1985; Milward e Wamsley, 1985), até por necessidade de que pudesse refletir efetivamente a realidade. Embora como demonstram Capella e Brasil (2015) esta discussão tenha sido acrescida de conceitos similares, entende-se aqui que a noção de subsistema seja adequada para a discussão deste trabalho, sem prejuízo de que sejam consideradas noções como de comunidades epistêmicas (Haas, 1992 apud Leite; Peres, 2015), comunidades de políticas (Kingdon, 1984), redes temáticas (Rhodes, apud Capella e Brasil, 2015) e assim por diante.

O próprio conceito de redes é largamente explorado por abordagens em diversos campos de estudos. Mesmo nas políticas públicas não é possível, ao menos no contexto desta pesquisa, avançar em uma definição útil sem qualquer tipo de controvérsia, como demonstram Volker Schneider (2005) e Tanja Börzel (2008). Ademais, subsistema é uma unidade utilizada de forma relevante por dois modelos importantes de análise de políticas públicas: o Equilíbrio Pontuado e a Advocacy Coalition Framework. Para esta última, trata-se de um conceito primordial, mais privilegiada unidade de análise em processos de políticas públicas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Para o Equilíbrio Pontuado, por outro lado, o subsistema é o local onde se molda a imagem de uma determinada política pública, como se formam os cenários que a afetam e o local onde se consolida institucionalmente um monopólio sobre ela. No desenvolvimento de seu modelo de análise, Baumgartner e Jones (1991) chegam a afirmar que

Subsistemas de políticas públicas podem ser criados durante períodos em que o entendimento público das questões envolvidas é esmagadoramente positivo [...] Não há regras imutáveis que determinem a que instituições da sociedade será conferida jurisdição sobre um assunto em particular. Dependendo do assunto e de como ele é compreendido por aqueles potencialmente envolvidos, isso pode ser atribuído a uma agência do governo federal, a mecanismos do mercado privado, a

autoridades locais e estaduais, às famílias ou a qualquer número de instituições (Ibdem).

Além de tudo, essa proposição é perfeitamente compatível com processos de disseminação de políticas públicas, inclusive em nível vertical, como vimos no caso dos programas de renda mínima no Brasil. Ao ampliar a participação em um determinado assunto para diversos atores, inclusive autoridades em diferentes níveis de governo, o subsistema passa a colocar pessoas e instituições que se relacionam entre si na medida em que interagem sobre o tema e se organizam para influenciar os rumos das políticas. É o que prevê a ACF com a formação das coalizões. Aquilo que os une, neste caso, é primordialmente o conjunto de crenças baseado em crenças profundas, que dizem respeito a forma como se interpretam valores na sociedade de forma ampla, crenças sobre as políticas públicas, que são ideias sobre a forma que os participantes acreditam que as políticas devem ter e crenças secundárias, onde convicções são afirmadas em nível operacional nas políticas públicas.

O subsistema, em que as coalizões interagem, seja de forma conflituosa, seja de forma negociada, são um “conjunto de pessoas e organizações que interagem de maneira sistemática durante um período de tempo para influenciar uma determinada política” (Capella, 2016). Aquilo que mantém os atores organizados, sejam eles de diferentes níveis de governo, sejam atores não governamentais, é seu conjunto de crenças e uma operação coordenada em torno da política pública com o objetivo de influenciá-la no decorrer do tempo de atuação no subsistema.

Weible e Sabatier (2006) adicionam que os subsistemas são compostos em torno de tópicos substantivos, delimitados territorialmente, com a presença de centenas de participantes de diversos níveis de governo, a mídia, grupos de interesse e, finalmente, instituições de pesquisa. Em sua análise afirmam contundentemente que

para influenciar a política pública, os participantes da política especializam-se em um determinado subsistema de política pública para atingir seus objetivos eficientemente e mantém sua participação durante longos períodos de tempo para assegurar que seus objetivos sejam atingidos (Ibdem).

Bichir, Oliveira e Canato (2016) afirmam que “nas últimas décadas, o pilar não contributivo da proteção social vem sendo consolidado, particularmente por meio de programas como o PBF e de outros benefícios não contributivos”. De fato a dimensão da garantia de renda por meio de transferências para as quais o beneficiário não tenha contribuído previamente para que se torne elegível ganhou força ao menos desde a Constituição Federal de 1988, quer seja por meio de políticas nominalmente identificadas com o conceito de renda mínima, como as que vimos, quer seja por meio de outros serviços da assistência social. O principal e mais robusto desses serviços é o de Benefício de Prestação Continuada, previsto constitucionalmente no capítulo da assistência social. Sua regulamentação, porém, dependeu da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS<sup>28</sup>, em 1993, que reordenou a Renda Mensal Vitalícia sob este pilar voltado à atenção de idosos e pessoas com deficiência que se encontram em famílias com renda mensal per capita abaixo de um quarto de salário mínimo. Seu pagamento, porém, passou a ocorrer apenas a partir de 1996, posterior, inclusive, às primeiras iniciativas de rendas mínimas locais, como em Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto.

Embora seja reservado papel relevante ao Instituto Nacional do Seguro Social, o INSS, que atesta as limitações físicas dos beneficiários em caso de deficiência, o que leva a muitos casos de judicialização, o BPC mantém-se como parte das políticas de garantia de renda organizadas sem critério contributivo prévio. Este papel do INSS pode, por vezes, levar à compreensão de que se trata de política de previdência, que tem regras claras, restritivas e de longuíssimo prazo sobre acesso a benefícios, similares às estudadas por Esping-Andersen (1993) na elaboração de seu índice de desmercantilização. Mais do que isso: para os efeitos da análise que fazemos aqui, pesa a institucionalidade da Previdência Social sobre uma política pública que identificamos como relevante para as formas de garantia de renda o mais incondicionais possíveis o que dificulta o tratamento de ambas em um mesmo subsistema.

---

<sup>28</sup> O chão de fábrica das políticas sociais apresenta um fato curioso: o BPC é referido por lideranças comunitárias, funcionários e prestadores de serviços públicos, seja do executivo ou dos demais poderes, e, principalmente, usuários do Sistema Único de Assistência Social – SUAS como “O’ LOAS”. Isso em função de ser o benefício previsto “na” LOAS.

Este cenário fica ainda mais complexo tendo em conta a reunião realizada pela Constituição de Saúde, Previdência Social e Assistência Social sob o conceito de Seguridade Social. Esta iniciativa, que, como já afirmado aqui, considera-se avançada programaticamente<sup>29</sup>, implica em desdobramentos institucionais, organizacionais, financeiros e culturais tremendos, gerando enormes disputas políticas em torno dos conceitos e as formas de operacionaliza-los (Fagnani, 2017; 2012; OAB, 2017).

Já em 1997, no contexto das regulamentações da LOAS, como o funcionamento do BPC e as demais propostas de renda mínima em desenvolvimento, Aldaiza Sposati afirma a que “as propostas de construção de mínimos de cidadania [renda mínima] fazem parte da política pública de assistência social, enquanto uma política de seguridade social”. Este apontamento supre a necessidade de definir uma unidade de análise para avaliar setorialmente as políticas públicas. A renda mínima seria parte da política de seguridade justamente por oferecer aos cidadãos as condições de enfrentar riscos sociais por meio do direito à renda. Assim, seu entendimento é de que o locus de discussão das propostas de renda mínima é o da assistência social, muito embora não se trate de um serviço prestado por essa área setorial tais como outros são.

A evolução das análises setoriais na área da assistência social argumentam de forma semelhante sobre onde se deve discutir os programas de transferência de renda em razão da responsabilidade funcional que se estabelece, por exemplo, no caso do PBF:

A despeito de contar com um arranjo institucional próprio, assim como com um arcabouço jurídico autônomo, o PBF hibridiza-se, no plano local, com a rede da assistência social e suas ramificações [...] Pode-se dizer, por isso, que o PBF, em larga medida, depende do arcabouço da assistência para organizar-se e institucionalizar-se na maior parte dos municípios brasileiros (Coutinho, 2013).

---

<sup>29</sup> Eduardo Fagnani (2017) aponta que o modelo brasileiro previsto na Constituição de 1988 é inspirado nos países europeus e segue recomendações da OCDE.

A própria evolução das propostas de garantia de renda ao longo dos anos que se seguiram alterou razoavelmente este cenário. Boa parte dos programas evoluíram sob a estrutura institucional das áreas de educação, inclusive o Bolsa Escola, um programa de renda mínima associado à educação em nível federal, administrado pelo Ministério da Educação, e o Renda Mínima de São Paulo, maior programa dessa natureza implantado em um município, financiado com recursos, à época de sua implantação inicial, do orçamento da educação e administrado como estratégia transversal de desenvolvimento social. Outras iniciativas federais, como o Bolsa Alimentação, estavam sob a responsabilidade do Ministério da Saúde e até o Ministério das Minas e Energia chegou a desenvolver programa próprio de renda mínima tendo em vista problemas setoriais, o conhecido Auxílio-Gás. O processo de racionalização desses programas em torno do PBF é uma recentralização do subsistema em que se deve tratar tais políticas.

É bem verdade que este processo se deu em termos funcionais sob a responsabilidade da assistência social enquanto área temática. As formas de renda mínima, porém, já tinham adquirido profunda vinculação com outros setores, inclusive abrangendo institucionalidade para além da seguridade social, como no caso da educação. Além disso, a própria assistência social também avançou muito em suas definições institucionais. Marcos importantes dessa evolução foram a Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009). Esta última é, na verdade, uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social que sintetiza, divide e define a gama de serviços desta área para todos os entes federativos. Nela encontram-se orientações extremamente complexas, como as definições sobre os Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes ou Serviços Especializados de Abordagem Social voltados à população em situação de rua, por exemplo.

O que se evidencia aqui é que a própria assistência social agrega dezenas de outros temas substanciais tais como são as políticas de transferência de renda. Há situações objetivas que precisam ser encaradas nestes casos para a análise de políticas públicas: as definições sobre abrangência territorial devem se diferenciar de serviço para serviço, o público alvo das políticas é radicalmente

diferente entre si, as regras de participação tendem a mudar de acordo com a política em curso e o acesso dos atores com direito ou condições de participar é ainda mais excludente. Se para Sabatier e Jenkins-Smith (1993) a necessidade de se especializar em um determinado subsistema para ser capaz de produzir mudanças é extremamente importante, tão importante quanto é compreender até onde vai o tal subsistema para que se alcance as condições necessárias de participação.

Argumenta-se aqui, portanto, que assistência social não é um subsistema pela razão de envolver temas tão diferentes que impossibilitam o tratamento de todos eles sob uma mesma regra de processo de políticas públicas. Basta imaginar a necessidade de aplicar um mesmo modelo de análise e organização da política para “Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida” para crianças e adolescentes em conflito com a lei e “Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas”. Ou então “Calamidades Públicas e Emergências” – tais como desabamentos de prédios e encostas – e “Transferência Condicionada de Renda”. Todas essas são responsabilidades tipificadas ou previstas funcionalmente da Assistência Social. Evidentemente, todas interagem entre si e muitos dos atores – os profissionais do serviço social em especial – são os mesmos para várias dessas políticas. Mas ao menos no que diz respeito à transferência de renda, há regras próprias e uma agenda política densa o suficiente para que a definição avance em direção a um subsistema próprio.

Realizada em um período de discussões mais recente, posterior ao Bolsa Família e ao plano Brasil Sem Miséria, a contribuição de Silva, Yazbek e di Giovanni (2012) promove uma definição mais precisa sobre a arquitetura do subsistema em que se encontram as transferências de renda. Para o trio, é fundamental que tal campo de estudos tenha avançado “com a ampliação de programas sociais e incremento de recursos orçamentários destinados aos programas sociais, cujo destaque vem sendo atribuído ao Bolsa Família” (ibdem). Suas pesquisas avançam para a unidade em que desejam realizar suas análises e interferir:

ao eixo assistencial do ‘Sistema Brasileiro de Proteção Social, em que situamos os Programas de Transferência de Renda, aqui

entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho (Ibdem)

A análise dos programas em si se dá naquilo que os autores chamam de “Sistema Brasileiro de Proteção Social”. Seu mérito, porém está em deslocar a centralidade do subsistema para seu objetivo de transferir recursos em dinheiro para beneficiários dos programas de transferência de renda. Os programas, porém, são políticas resultantes da interação de grupos e atores no interior do subsistema, e não o subsistema em si. Quando abordamos o conceito de Proteção Social, por outro lado, percebemos que ele abarca historicamente, especialmente no Brasil, as políticas oferecidas pelo Estado aqueles que tinham algum tipo de reconhecimento de seu vínculo corporativo. A “modernização conservadora” (Aureliano e Draibe, 1989) de nossa política social, portanto, se dá marcadamente pelo avanço daquilo que vimos como uma cidadania regulada pela condição individual ante o mercado de trabalho em especial.

Mesmo atualmente, a noção de proteção social inclui as variadas formas de benefícios da Previdência Social. Ainda que tenha havido enorme avanço por meio da Constituição Federal de 1988 no sentido de alargar e se propor a universalização das políticas sociais, as formas de proteção vinculadas à previdência dependem necessariamente de uma relação contributiva individual. No limite, dependem de uma condição também laboral, mesmo que mais flexível, como no caso da aposentadoria rural. Isso significa, acima de tudo, que se contribui para um formato de seguros em que o indivíduo poderá receber benefícios quando se enquadrar nos parâmetros previamente definidos, sejam eles os de aposentadoria em razão de idade avançada ou tempo de serviço, sejam de auxílios no caso de doenças e licenças forçadas. Tendo em conta a importância que tem essa política, também ela constitui-se como subsistema próprio, em que os conflitos e decisões seguem regras próprias com atores altamente especializados nestes assuntos.

Portanto, o que se propõe aqui é que se trate as políticas públicas de transferência de renda em um subsistema próprio denominado Garantia de

Renda Não Contributiva. Trata-se de um lócus de discussão específico que permite compreender o processo envolvido na evolução destas políticas a partir de um conjunto de regras específicas que se consolidaram junto com a história e desenvolvimento da própria política de transferência de renda. Separa a discussão de todas as formas de proteção social previstas pelo sistema previdenciário sem fazer com que as políticas sejam completamente apartadas. O subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva continua sendo parte do Sistema Brasileiro de Proteção Social (Silva, Yazbek e di Giovanni, 2012). Este, porém, pode ser melhor compreendido na forma de um macrossistema que envolve centenas, talvez milhares, de participantes. As alterações e diretrizes sobre as quais se opera neste macrossistema são produto de movimentações políticas intensas na sociedade. Sem elas, inclusive, não é possível que modificações substantivas venham a acontecer (Capella e Brasil, 2015).

As alterações das políticas contidas no subsistema da Garantia de Renda Não Contributiva, por outro lado, apesar de receber atenção da mídia e da sociedade em geral, em especial em situações eleitorais ((Licio; Rennó; de Castro, 2009; Zucco, 2015; Correa, 2015; Correa, 2015; Correa, 2016), não se processa sem respeitar determinados padrões próprios de um subsistema. Além disso, não estão excluídas de que qualquer subsistema, e até mesmo de monopólios de políticas tais como os previstos pelo Equilíbrio Pontuado, alterações que decorram das grandes movimentações políticas que resultam de decisões do macrossistema. Os choques externos ao subsistema estão previstos em modelos de análise de políticas públicas e são fatores que perturbam a estabilidade e abrem espaço para mudanças em políticas públicas.

Além disso, para modelos como a ACF, por exemplo, é muito presente a ideia de que estão colocados como desafios da teoria a reflexão sobre a interação entre subsistemas na produção de ações governamentais, o que é perfeitamente possível de ser imaginado quando se trata de assuntos tão próximo como a Garantia de Renda Não Contributiva e a Previdência Social, de caráter contributivo.

## 5.1 O QUE FORMA UM SUBSISTEMA?

Depois de colher as contribuições acima sobre o conceito de subsistema presente em alguns modelos de políticas públicas, além de análises sobre o próprio termo, é preciso avançar na sintetização daquilo que caracteriza esta unidade nos modelos de políticas públicas. Embora seja um conceito presente há algum tempo neste campo de estudos, nem sempre sua delimitação foi clara em situações em que se precisou aplica-lo. A análise do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva pode ser proveitosa neste esforço de sistematização.

Propõe-se aqui um conjunto de elementos que se faz presente em um subsistema a partir do qual é possível identifica-los e que poderemos analisar um a um separadamente à luz a evolução da proposta de garantia de renda: (1) assunto substancial, (2) delimitação territorial, (3) regras de participação, (4) normas e parâmetros legais, (5) instrumentos de gestão e (6) impacto de políticas públicas.

Assunto substancial. Trata-se da densidade de um tema. Sua história e desenvolvimento posicionam um determinado tema em nível de importância que requer o respeito a uma série de regras do processo de políticas públicas que às envolvem. Aqui reside, também, a natureza de um assunto, o que o diferencia de outros. Neste elemento estão contidas a sua sequência temporal ao longo do tempo (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), uma agenda política conhecida amplamente entre os participantes, quer seja organizados sob uma comunidade temática, quer seja em coalizões (Kingdon, 1984), a definição de um público alvo claro sobre o qual várias políticas dentro do próprio subsistema podem concorrer ou cooperar a respeito e um grande volume de discussões de toda ordem.

As transferências de renda no Brasil, como vimos, gozam de mais de duas décadas completas de formulação e implementação, ao menos desde a apresentação do PLS 80 no Senado Federal por Eduardo Suplicy, além de discussões conceituais a seu respeito, como verificamos desde a contribuição de Antonio Maria da Silveira (1975) e Edmar Bacha e Mangabeira Unger (1978). Assim, atende a este que é um dos critérios claros levantados, por exemplo, pelo modelo da ACF, para que se torne tema substancial. A agenda política compartilhada pelo subsistema também se faz presente nessa discussão. Seus

atores compartilham ao longo de anos ideias sobre problemas e soluções, além de formas de promover o assunto em discussões públicas. A renda básica é parte da agenda desta agenda política na medida em que parte de seus atores à sustentam no interior deste subsistema, e não de outro.

O público alvo dessas políticas também é conhecido. O foco na população mais pobre moldou o desenho da maior parte das políticas, muito embora sua expansão, seja para universalizar o acesso de um determinado parâmetro de beneficiários, seja para as demais camadas econômicas, nunca tenha saído da agenda. A proposta do PGRM previsto no PLS 81 de 1991, que influenciou tanto as discussões dentro deste subsistema, era mais generosa que parte dos programas de renda mínima que se sucederam (Ramos, 1994; Suplicy e Cury, 1994). Além disso, a expansão quantitativa do número de beneficiários reforça a necessidade de aprimorar os programas neste sentido.

Parte disso poderia ser endereçado a partir da discussão federativa sobre o papel que programas de renda mínima locais desempenham desde a tomada de assalto pelo Bolsa Família do subsistema como um todo. Em outra oportunidade, pude demonstrar (Ferreira, 2017) que as políticas de renda mínima municipais estão ainda em curso, mas defasadas em sua efetividade tendo em conta que seu público concorre com o Bolsa Família, que os suplantou institucionalmente. Tais desafios foram identificados, como na época de racionalização dos programas de renda mínima, em que se afirmava a necessidade de se criar um “Fundão” Social de combate à pobreza (Folha de S. Paulo, 2002; Suplicy 2013) com a soma de recursos federais e locais destinados às várias formas de renda mínima. Também se identifica essa necessidade em períodos recentes, em que a cooperação entre o PBF e programas locais poderia estar melhor coordenada (Silva, Yazbek e di Giovanni, 2012; Sposati, 2010). Essa discussão, somada à necessidade de compreender a renda básica em função do Estado de Bem Estar existente, é fundamental no caso de se propor desenhos institucionais de transição para benefícios de caráter universal e incondicional.

Por fim, para demonstrar a substancialidade do assunto, basta verificar a gigantesca produção técnica e acadêmica que envolvem as políticas públicas desenvolvidas neste subsistema. Mesmo antes do Bolsa Família, dezenas de

livros, notas, papers e artigos sobre as experiências locais foram publicados. Depois do PBF, então, é impossível levantar uma seleção de citações que reflita uma fração, sequer, dos estudos dedicados ao tema e à política pública mais especificamente<sup>30</sup>.

Delimitação territorial. A especificação das fronteiras de alcance de um determinado subsistema é uma característica fundamental, também identificada em modelos como o da ACF (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Weible e Sabatier, 2006). Uma das razões para isso é que essa delimitação organiza responsabilidades, inclui ou remove participantes da política e limita seu público alvo. A natureza do Estado e suas subdivisões facilitam, em alguma medida, a identificação deste elemento, mas nem sempre os limites territoriais de estados, municípios e países são suficientes para isso. Parte das políticas pode se dar em nível regional ou de forma localizada em comunidades. Além disso, dentro de um mesmo subsistema se fazem presentes autoridades de diferentes níveis, mesmo que a política pública esteja restrita a unidades territoriais menores.

Para o subsistema da Garantia de Renda Não Contributiva também é simples identificar estes elementos. Sua existência, inclusive, gerou processos em políticas públicas que foram fundamentais para a constituição do subsistema em si, através da disseminação de políticas públicas, em especial em nível horizontal, entre estados e municípios, portanto, territórios. Muito embora a discussão de um participante de um subsistema não se restrinja a uma ou outra localidade que adota uma política pública, a ampliação de interessados no tema território a território ainda mantém um conceito de delimitação, que pode ou não se expandir, na medida em que o subsistema se consolida ao longo do tempo.

A etapa de disseminação vertical dos programas coordenada pelo governo federal, levando à adoção de mais municípios a programas com o Bolsa Escola expandiu os limites do subsistema. Aprofundar este elemento para caracterizar o subsistema pode envolver, por exemplo, a forma como arranjos institucionais coordenam as ações de outras delimitações territoriais associadas ao subsistema. É o caso da atuação de municípios não só nos programas de

---

<sup>30</sup> Um levantamento de natureza quantitativa de estudos publicados a este respeito, em especial o Bolsa Família, pode formar uma boa agenda de pesquisa.

transferência de renda, mas, também, em muitas das políticas em que o governo federal adquire este papel. O conceito de território, como vimos na discussão sobre as definições de renda básica, é basilar para as formas de transferência de renda e em nível conceitual de distribuição da riqueza socialmente produzida.

Regras de participação. Um subsistema também delimita quem e com base em que critério atores podem influenciar os rumos de políticas públicas em seu interior. O primeiro deles, como vimos, é relativo ao alcance territorial do subsistema, ainda que participantes possam atuar de forma coordenada com autoridades de níveis diferentes de governo. A participação em um subsistema, porém, ainda passa por um processo de aceitação no subsistema baseado em legitimidade sobre um assunto. Em verdade, são variadas as formas de legitimidade, como técnica ou política, que pode significar capacidade de decisão, liderança e reconhecimento, organização coletiva ou até mesmo o impacto particular ou comunitário que beneficiários e demais afetados pela política tem.

Essa participação pode ser institucionalmente estruturada, um ganho do modelo de Jones e Baumgartner (1993) a respeito de monopólio apoiados em estruturas institucionais. Isso significa que há regras formais de acesso em grande parte das vezes que delimitam espaços de participação, inclusive em função da legitimidade que se tem. Exemplo disso são câmaras técnicas onde se discutem e se pactuam soluções para problemas, onde a participação é reservada aos participantes especializados tecnicamente, comissões parlamentares que atuam por meio de representantes eleitos ou conselhos e conferências setoriais que ampliam a participação para um público razoável, incluindo o público alvo das ações governamentais quando cabível.

As regras institucionais de participação não são, necessariamente, incontornáveis. Ou, pelo menos, não significa que não existem atalhos através delas. Hecló, como vimos, demonstrou que as redes temáticas tem caminhos fluídos que envolvem um telefonema da Casa Branca à promoção de almoços com seus participantes (Ibdem). Outras formas, porém, conferem “legitimidade instantânea”, especialmente política. É o caso de movimentos sociais que ocupam terras e órgãos públicos ou grupos que são chamados à mesa em

momentos de definição de agenda extremamente rápidos. Howlett, Ramesh e Perl (2013) levantam a possibilidade de que:

Em situações de baixa complexidade, os governos de alta capacidade podem alterar de forma mais direta as estruturas dos subsistemas e dos mercados, ao reconhecerem novos atores ou privilegiarem antigos, mediante recursos de autoridade, por exemplo (Ibdem).

Outra contribuição de Heclo se dá em torno daquilo que chamou de Technopols (1978). Apesar de dominarem as regras de funcionamento das políticas e da burocracia estatal, muitas vezes por se tratar aqui de funcionários da burocracia altamente capacitados, a possibilidade de participação dos atores em uma determinada rede – ou subsistema – “pode ter pouco a ver com treinamento profissional puramente”. Em uma descrição escancarada sobre o funcionamento da burocracia de Washington, Heclo argumenta que nessas redes não se interage apenas a respeito dos assuntos da política pública, mas sim, entre pessoas e sobre pessoas. A reputação que se constrói dessa forma “depende pouco do que seria, em termos Weberianos, uma avaliação burocrática racional de performance objetiva” (Ibdem). As regras não escritas de participação e legitimidade em um subsistema, portanto, também são definidoras a respeito de quem participa e decide a respeito de um tema, e especializar-se nisso também faz parte da construção de referências e lideranças políticas habilidosas.

Em perspectiva mais contemporânea e sistemática sobre o papel das burocracias na implementação de políticas públicas, os estudos que se debruçam sobre a Burocracia de Médio Escalão tem sido capazes de definir redes de relações e atividades que envolvem figuras destacadas da máquina pública (Cavalcante, Lotta e Yamada, 2018). Em geral bem capacitados, como no caso dos setores criticados por Heclo, este perfil se encarrega, muitas vezes, de relacionar as formulações dos burocratas de alto escalão à burocracia de nível de rua. Seu papel, portanto, é crítico em todo o processo de política pública. A própria existência de uma burocracia devotada a determinado conjunto de políticas públicas é um indicativo razoável de que estas devem pertencer a um subsistema estruturado. Peter Evans (1993), por exemplo, articula as formas

com que setores específicos da burocracia estatal brasileira foram tratado como prioridade a partir da percepção do que chama de “bolsões de eficiência”:

Incapaz de transformar o Estado como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar ‘bolsões de eficiência’ no interior da burocracia, modernizando o aparelho do Estado antes por acréscimo do que por intermédio de uma transformação mais ampla (Ibdem, 1993).

O debate no interior do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva sempre envolveu especialistas, lideranças políticas e ativistas com diversas ordens de legitimidade. A começar por economistas que propuseram inicialmente as formas de redistribuição baseadas em um Imposto de Renda Negativo. O impacto de diversos grupos, nos mais variados temas, na Assembleia Constituinte dos anos 1980 levou à previsão pela Carta Magna de um capítulo voltado à Seguridade Social que em sua seção sobre Assistência Social, previu benefícios não contributivos. Mais tarde, a regulamentação dessa previsão por meio da LOAS envolveu ainda mais as áreas da assistência social na discussão sobre garantia de renda.

Os anos 1990 foram particularmente importantes para a definição sobre os meios e critérios de participação no subsistema que aqui definimos. Isso porque a profusão de propostas de renda mínima teve origem por meio de projetos legislativos estaduais e municipais, iniciativas de titulares de poderes executivos locais e um debate parlamentar nacional que marcou a evolução das propostas. Assim, a geração de conhecimento sobre os programas, a experiência adquirida por seus responsáveis, os ganhos políticos colhidos por cada um deles e assim sucessivamente moldaram critérios e legitimidades que se espalharam na organização federativa brasileira de forma horizontal e vertical (Leite; Peres, 2015; Coêlho, 2013; Leite; Peres; Bellix, 2012). A rede que se forma a partir disso, inclusive, é que é chamada a definir os desenhos e arranjos em torno do qual o maior programa de transferência é estabelecido em 2003.

Ao mesmo tempo, a recentralização deste debate em torno da assistência social definiu parâmetros institucionais de participação que são compartilhados entre outros subsistemas que se situam na seguridade social, como no caso do Conselho Nacional de Seguridade Social, o Conselho Nacional de Assistência

Social e seus processos de conferências. Vanessa Elias Oliveira e Gabriela Lotta (2015), por outro lado, apontam a importância que tem a burocracia de médio escalão para a implementação do PBF desde o seu início. Seu diagnóstico sobre a equipe responsável pelo programa é de que:

trata-se de um corpo burocrático conformado para a implementação de uma nova política (Programa Bolsa Família), insulado e altamente qualificado – em boa parte, gestores de carreira, desvinculados da área de assistência social e, por isso, sem suas visões já arraigadas de atuação no setor (Ibidem).

Este diagnóstico é muito importante na medida em que revela não só que trata-se de um subsistema estruturado a ponto de contar com uma equipe robusta para o trabalho como, também, demonstra que esta equipe atua nas definições sobre os rumos da política pública nos momentos iniciais de sua implementação. Isso ocorre, principalmente, pela elaboração de normas e regulamentações criadas como inovações em torno desta política. Ocorre, porém, que o sucesso do modelo de gestão levou ao congelamento de seu arranjo. Isso resultou no engessamento. Essa média burocracia “que havia se envolvido direta e intensamente no processo de implementação da política, inovadora e, por isso, com amplo espaço para experimentações, viu-se presa à estabilidade (excessiva) das regras e gestão do PBF” (Ibidem).

Este, portanto, é um dos pontos que traz à tona questões sobre os embates no interior do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva. O “insulamento burocrático” (Nunes, 1997) ocorrido em torno da equipe do Bolsa Família tal como descrito por Lotta e Oliveira (2015) gerou suportes estruturais sólidos para a política tal como ela é. Tão sólidos que impedem mudanças que não sejam incrementais ou no contexto desse próprio arranjo. Mais adiante, como veremos, a combinação de insulamento burocrático e congelamento institucional impacta decisivamente o debate sobre path dependence e o subsistema de que tratamos.

Normas e Parâmetros Legais. São o conjunto de regras formalmente instituídas que estruturam o subsistema. Elas não necessariamente implicam em regras de participação de atores. São, na verdade, um conceito mais amplo que institucionalidade. Regulam processos e sua periodicidade, limitam ou conferem

autoridade, distribuem recursos às diferentes coalizões (Weible e Sabatier, 2007), regulamentam a governança e definem arenas e procedimentos de resolução de conflitos. Os parâmetros mudam ao longo do tempo e podem ser impactados pela ação dos próprios grupos que atuam no subsistema, além de mudanças tais como as descritas por Baumgartner e Jones (1993) na imagem da política.

As próprias regras geradas pelo insulamento burocrático da equipe de implementação do bolsa família, por exemplo, encaixam-se neste elemento. Tudo aquilo que sustenta arranjos institucionais formais também pode estar contido aqui. Regras de acesso de beneficiários à política pública, como no caso dos programas de transferência de renda, são determinadas por normas que avançam ao longo de anos. As variadas iniciativas legislativa e regulações infralegais que sustentam os programas de transferência de renda desde o seu início também são parte disso.

Instrumentos próprios. O subsistema também é composto por um conjunto de instrumentos construídos, operados e aperfeiçoados no bojo do próprio subsistema. Boa parte das vezes são criados como soluções administrativas para desafios das políticas públicas. O aproveitamento de ferramentas existentes e sua adaptação para dar conta do que precisam os atores do também contribui para a definição de instrumentos e regras do subsistema. Parte da especialização requerida aos atores para participarem do jogo diz respeito à necessidade de operar tais instrumentos, seja do ponto de vista técnico, seja do ponto de vista da cultura organizacional que os instrumentos impõe e que se praticam em torno dele. Howlett, Ramish e Perl (2013) destacam a importância dos instrumentos para o subsistema e a forma como ele se integra aos demais elementos:

a seleção do instrumento é uma atividade complexa influenciada por fatores como a natureza do subsistema envolvido e, especialmente, a sua propensão para permitir que novos atores e novas ideias entrem nas deliberações políticas (Ibdem).

Seus ajustes constituem uma parte das mudanças de políticas públicas de nível instrumental, tal como definido por Peter Hall (1993) e não

necessariamente impactam nas grandes decisões, paradigmas e crenças contidas no subsistema. Por essa razão, essas mudanças são incrementais e podem significar, na verdade, a manutenção do status quo.

No contexto brasileiro da Garantia de Renda Não Condicionada é possível identificar claramente os instrumentos utilizados na gestão dos programas hoje existentes. O Cadastro Único para Programas Sociais, o CadÚnico, é o mais reconhecido deles. Trata-se de um grande sistema de gestão de informações sobre os cidadãos nele inserido de forma a se prover políticas sociais em sentido amplo, para além daquelas de transferência de renda e tem contribuído para a relação das políticas de transferência de renda com outras políticas sociais, inclusive (Amaral, 2014; Barros, Carvalho e Mendonça, 2008; Bichir, Oliveira e Canato, 2016). Seus sistemas administrativos requerem alto grau de conhecimento para serem operados. Em alguns casos ou camadas, requer-se, também, certificação, um nível de especialização normatizado de forma institucional. Sua criação é anterior ao Bolsa Família e a experiência de outros programas de renda mínima certamente contribuiu para que se tornasse a ferramenta que é hoje. De tal forma que mesmo os programas que existem no subsistema em nível local caminham na direção de integração a este instrumento. O programa de metas da Prefeitura de São Paulo para os anos 2017-2020 tem entre suas ações a integração de sua ferramenta, o Banco de Dados do Cidadão, utilizado para cadastramento de beneficiários do programa municipal de renda mínima, ao Cadastro Único (São Paulo, 2017).

Outros instrumentos tem relação com a natureza do subsistema mais até que com sua burocracia. É o caso dos sistemas de pagamentos utilizados no pagamento dos benefícios dos programas. Ao longo do tempo, caminhou-se para sistemas eletrônicos operados por bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal. A consequência disso foi uma crescente bancarização de parcelas da população que de outra forma provavelmente estariam afastadas do sistema financeiro formal. Assim, este processo está profundamente conectado à expansão do próprio subsistema. André Singer (2009) posiciona este processo ao lado da expansão do crédito e do aumento do salário mínimo como responsável por promover um gigantesco realinhamento eleitoral e social no país. Alinhado ao processo de expansão do Bolsa Família, que paga seus

benefícios por meio das mulheres das famílias, Nathalia Moreira, Marco Ferreira, Ivan Ckagmazaroff e Afonso Lima (2012) demonstram a importância que tais instrumentos tem ao afirmar que:

emerge o tema “bancarização”, pois, em sua maioria, essas mulheres nunca possuíram conta bancária ou sequer frequentaram agências bancárias, sendo este um fator que as ajudaria a serem legitimadas como cidadãs (Ibdem).

**Impacto das Políticas Públicas.** Por fim, um elemento fundamental que nos ajuda na identificação e caracterização de subsistemas é o impacto gerado pelas políticas. São, acima de qualquer outro elemento, aquilo que justifica a existência de políticas públicas que se desenvolve de qualquer subsistema que seja. Ainda que os atores que atuam em determinado subsistema possam ter motivações diferentes, é seu impacto, ou o impacto com ela desejado, que garante o suporte necessário para sua escolha como solução para um conjunto de problemas. Além disso, boa parte dos embates políticos no interior do subsistema ocorre em regime de competição pelos resultados da política. Uma parte dos atores porque espera muda-los, outra parte porque conta com a oportunidade de partilhar de seus dividendos, como nos modelos de disseminação que propõe uma análise baseada na competição eleitoral entre os atores (Coêlho, 2013). Sua conceituação remonta às primeiras definições de Lowi (1964) das arenas de políticas públicas, que afirma que a necessidade de definir o lócus de debate sobre políticas é fundamental para compreender o produto da ação governamental e como ela estrutura a distribuição de poder e relação dos atores.

Quanto a este ponto, é possível afirmar que desde o início das políticas de transferência de renda existiram resultados que foram rapidamente identificados com as políticas públicas (Silva, Yazbek e di Giovanni, 2012). Como se afirmou várias vezes até aqui, estes programas geraram inúmeros estudos sobre seus resultados, debruçando-se, em especial, no produto do impacto que causaram. Análises que demonstram a competição política que se desenvolveu como parte desse processo mostram uma vinculação com o imaginário eleitoral que favoreceu uma disseminação das políticas do subsistema de Garantia de

Renda Não Contributiva desde a sua fase de expansão horizontal (Coêlho, 2013).

Assim, estes critérios apresentam-se como um meio eficiente de identificar, caracterizar e monitorar subsistemas. Howlett, Ramesh e Perl (2013), mais uma vez, ao abordarem os estudos de implementação no campo de políticas públicas afirmam que está

só pode ser compreendida e avaliada de modo significativo em termos da extensão de atores políticos presentes no subsistema político, do tipo de recursos que esses atores tem a seu dispor e da natureza do problema que eles estão tentando resolver e das ideias que tem sobre como lidar com ele, tudo isso no contexto do regime político que eles estão inseridos (Ibdem).

Espera-se que que o quadro apresentado acima seja útil para outras pesquisas que precisem, de alguma forma, conceituar ou identificar subsistemas de políticas públicas e compreender o desenvolvimento de políticas públicas no em seu interior em diversas fases ou através de diferentes modelos teóricos. Evidentemente, outros podem ser incluídos entre estes critérios. Seu quadro construiu-se tendo em vista a possibilidade de ser sistematicamente criticado para que possa ser mais preciso.

Tão importante quanto encontrar um subsistema, é perceber como parte deles – como os atores ou os instrumentos – impactam políticas de outros subsistemas. Os estudos voltados a intersectorialidade, por exemplo, podem oferecer pistas sobre isso, mesmo que não se voltem especificamente para mudanças em políticas públicas.

Aplicados à classificação proposta, de que existe em nosso país um subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva, são claros os elementos que demonstram sua existência. Assim, daqui para frente, neste estudo, quando se mencionar o termo subsistema na análise dos programas, políticas, grupos de interesse e conceitos sobre transferências de renda estaremos falando, na verdade, do subsistema Garantia de Renda Não Contributiva.

## 6 DUAS PROPOSTAS, UM EMPREENDEDOR

Na prática, a prevalência dos programas de transferência de renda na política social brasileira (Silva; Yazbek. Di Giovanni, 2012) decorre da evolução de um certo tipo de renda mínima, que atingiu maturidade institucional em seus desenhos e que se disseminou por dezenas de entes federativos. São programas que levam em conta parâmetros de pobreza e extrema pobreza definidos com base em critérios familiares, que exigem o cumprimento de condicionalidades, especialmente de saúde e educação, e que tem vinculação com outras políticas sociais dirigidas, inicialmente, por sistemas setoriais de políticas públicas de educação e saúde, e, hoje, pela assistência social. Uma definição, portanto, do que vimos que são os programas de renda mínima desde o início de sua implementação.

Na prática, o movimento de racionalização e unificação – fartamente descrito pelo mundo acadêmico<sup>31</sup> – de iniciativas com essas características resultou no Bolsa Família. Nada mais, nada menos, que um programa de garantia de renda mínima com critérios de entrada e permanência em nível nacional. Denilson Bandeira Coêlho (2013) descreve o Bolsa Família como resultado de programas de renda mínima que evoluíram ao longo da década de 1990. Mesmo em aspectos que não dizem respeito às características definidoras da renda mínima, mas, sim, ao seu formato institucional, também tem vinculação profunda com os programas batizados de renda mínima, como demonstram Leite e Peres (2015) ao sintetizarem a noção de aprendizagem em políticas públicas no caso da disseminação de programas de transferência de renda que resultaram no PBF:

aspectos de desenho e instrumentos específicos do programa de renda mínima de São Paulo influenciaram a arquitetura do Programa Bolsa Família mediante um claro processo de aprendizagem (lesson drawing) política e institucional (ibdem).

Outros programas, com as mesmas características, em nível estadual e municipal, também continuam sendo “rendas mínimas”. Apesar de parecer uma

---

<sup>31</sup> Cf. Avaliando o Bolsa Família – unificação, focalização e impactos de Maria Ozanira da Silva e Silva e Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

afirmação simplória para o raciocínio acadêmico acostumado ao assunto, não é algo tão simples em termos de compreensão geral.

Na cerimônia de lançamento do PBF em 20 de Outubro de 2003, por exemplo, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao destacar o papel de Suplicy como ator político que passou anos batalhando pela bandeira da garantia de renda, afirma em discurso oficial que “este ainda não é o projeto de renda mínima, mas é um bom embrião de uma coisa que poderemos aperfeiçoar muito no Brasil”. Meses depois, na cerimônia de sanção da lei 10.835, da Renda Básica de Cidadania, Lula, outra vez, em discurso, fala do papel de Suplicy “para convencer a sociedade de que é possível universalizar direitos sociais em nossa terra. A bandeira da renda mínima é um símbolo desse esforço”.

Compreende-se facilmente que o próprio Presidente da República refere-se a ideia de Suplicy, naquele momento, a renda básica, como “renda mínima”. Isso não significa, porém que não haja compreensão de que se tratava de uma proposta de alcance universal e incondicional, a ser instituída por etapas. Como afirma Ricardo Henriques (2018), estava claro para os atores tomadores de decisões em torno do Bolsa Família que tratava-se da implementação de um programa nacional de renda mínima.

As declarações tais como a do ministro do planejamento em exercício no dia da sanção da lei da renda básica, Nelson Machado (2018), de que a proposta da renda básica era “relativamente compreendida” no interior das estruturas do governo demonstram que a diferenciação entre renda mínima e renda básica não estava clara para além dos atores diretamente envolvidos. Sua opinião é de que os esforços estavam voltados, justamente, para os processos de unificação das várias formas de transferência de renda que resultaram no Bolsa Família, com horizonte de intensificação deste processo mais que de uma transição para uma proposta universal e incondicional.

Outros episódios também nos dão pistas da imprecisão generalizada no uso dos termos. No dia 09 de Janeiro de 2004, a Folha de São Paulo (2004) noticiou que “depois de aguardar por 13 anos, o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) não se conteve durante a sanção do Programa Renda Básica de Cidadania, o Renda Mínima, ontem em Brasília”.

O que se propõe nesta seção, é ilustrar com estes episódios a condição de empreendedor de políticas públicas que Suplicy teve para ambas as ideias, a renda mínima e a renda básica, assim como em que implica o compartilhamento da mesma figura como ator preponderante para o debate público. A definição de que o ex-Senador preenche os critérios de empreendedor político como se debate no campo de estudos de políticas públicas não é iniciativa inédita por parte deste trabalho.

A análise feita por Coêlho (2013) sobre a disseminação de políticas públicas na área social nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula aponta Suplicy, ao lado de Cristovam Buarque, ex-Governador do Distrito Federal, que sob seu governo iniciou o programa de renda mínima associada à educação, ou bolsa-escola, como empreendedor fundamental para os programas de transferência de renda. Efetivamente, ao analisar a disseminação dos programas de renda mínima até a conformação do PBF e sanção da lei da RBC, Coêlho afirma que

Em linhas gerais, conclui-se que os programas de renda mínima foram criados no Brasil em razão da iniciativa de empreendedores políticos que promoveram ideias políticas, tendo como destaque a atuação de Suplicy e Buarque (Ibidem).

Assim, Suplicy passou a ser identificado com a ideia da renda mínima não apenas pela proposição que fez em 1991 através de seu primeiro projeto apresentado como Senador por São Paulo, mas, também, e sobretudo, pela promoção, articulação, debate e proposição que fazia do tema, contribuindo para sua disseminação de forma decisiva. Ana Cláudia Capella (2016), ao resgatar as origens do uso do termo de empreendedor aplicado às análises de políticas públicas, recorre a Schumpeter (apud Capella, 2016) para conceituar que

O empreendedor não é necessariamente alguém que investe o capital inicial ou inventa um novo produto, mas sim o indivíduo que tem uma ideia. Qualquer indivíduo pode apresentar ideias engenhosas: a diferença é que, nas mãos de empreendedores, essas ideias se tornam poderosas e lucrativas [...] O empreendedor, com suas motivações, capacidade e imaginação,

percebe as oportunidades para a inovação e a materializa (Ibdem).

Capella aponta que a aplicação deste conceito tem ganhado destaque na literatura de políticas públicas desde meados dos anos 1980. Sua qualificação do conceito à luz de importantes teorias de análise de políticas públicas pode ser muito útil para reflexões sobre o caso da renda básica. Para ela, há um lugar determinado para o empreendedor político para cada uma de três teorias das mais utilizadas para analisar políticas públicas: o modelo de múltiplos fluxos, de John Kingdon (1984), o modelo de equilíbrio pontuado, de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) e na Advocacy Coalition Framework, de Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Estes papéis variam de acordo com a própria estrutura da teoria, o que significa que o empreendedor tem papel de maior ou menor destaque conforme o modelo escolhido para a análise. Em todas elas, a característica básica de empreendedores de políticas públicas é de investir recursos, materiais ou não, como tempo, energia, prestígio e reputação, em função de uma ideia.

Para Capella (2016), gerar e disseminar ideias é uma das funções básicas de um empreendedor de políticas públicas. No modelo dos múltiplos fluxos as ideias são fundamentais para os entendimentos sobre uma determinada questão. A definição de problemas e sua respectiva representação pública assumem papel cognitivo que facilitam a conexão entre os fluxos previstos na teoria – problemas, soluções e contexto político (Kingdon, 1984). O impacto das ideias no enquadramento do problema, portanto, é o de apresentar a tomadores de decisão imersos em um ambiente de incerteza o ambiente em que alternativas disponíveis podem serem tomadas. Estas, por sua vez, são a representação normativa de comunidades políticas na forma de soluções de políticas públicas, que tornam-se mais viáveis na medida em que são mais amplamente aceitas por essa comunidade, gozam de viabilidade técnica e tem custos que permitam sua adoção. O papel do empreendedor é, justamente, de articular estes elementos em seu esforço de articulação dos fluxos do modelo.

A grande diferença para a análise baseada no equilíbrio pontuado é que este esforço pode se dar, também, em torno da manutenção de uma

determinada situação. O empreendedor, neste caso, amparado por elementos do arranjo institucional, mais presentes neste modelo (Ibdem), atua para que os atores envolvidos permaneçam estruturados através do monopólio de políticas públicas. Após a conformação do monopólio, em que as ideias sobre problemas e soluções tem papel fundamental, as mudanças se dão de forma muito mais lenta e incremental, até pela manutenção de uma imagem construída sobre as políticas públicas que sustentam este arranjo (Baumgartner e Jones, 1993). A entrada de novos participantes não é simples e as reviravoltas sobre novas percepções, enquadramentos ou situações políticas são as portas que se abrem para que novas ideias possam emplacar um novo desenho nas mãos de empreendedores que conectam a este cenário suas opções de soluções.

Capella (2016) discorre, ainda, sobre o papel do empreendedor para o modelo de Advocacy Coalition Framework. Neste caso o papel das ideias é ainda mais destacado tendo em conta que estas são estruturantes para a teoria e seu sistema de crenças. Este sistema é o elemento fundamental na estruturação do subsistema de análise, que para o modelo de coalizões ganha ainda mais relevância. As crenças são um conjunto de ideias divididas em três níveis sobre entendimentos a respeito de como o mundo funciona – ou deveria funcionar. Estes níveis dividem-se entre os deep core beliefs, conjunto de posições mais profundas, rígidas e ligadas aos grandes entendimentos políticos e sociais, os policy core beliefs, que são constituídos por valores normativos e preferências que projetam um ideal de política desenvolvida no interior do subsistema, ou seja, que forma devem tomar as políticas públicas em termos objetivos, e as crenças secundárias, ou, específicas, que abarcam níveis instrumentais e de ajustes de políticas públicas e concentram o cotidiano das preferências concretas no interior do subsistema, inclusive com maior possibilidade de sofrerem alterações (Weible e Sabatier, 2007).

A figura do empreendedor, entretanto, deve ser compreendida na Advocacy Coalition de forma diferente da que vimos nos modelos dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado. Seu papel, tal como todos os elementos em jogo no subsistema, se dá no contexto das coalizões e de seus embates para a conformação da política pública à semelhança de suas ideias. O papel do empreendedor é bem menos destacado, sem previsão específica para sua figura

na forma da análise. Capella (2016) propõe que a figura do policy broker, espécie de mediador para o qual existe descrição no modelo para que atue como mediador entre as coalizões, pode exercer função semelhante de negociar entendimentos e soluções entre diferentes coalizões de um mesmo subsistema.

Há na ACF, porém, uma figura mais oportuna para ocupar o papel de empreendedor de políticas públicas que a do policy broker. Trata-se da “liderança habilidosa” que pode ser considerada um recurso, um verdadeiro ativo, das coalizões. Tais recursos foram sistematizados por Weible e Sabatier em 2007 em uma revisão da teoria para que pudesse descrever melhor o funcionamento do processo de mudança de políticas públicas e os mecanismos empregados pelas coalizões neste processo. Estão entre estes recursos a (a) autoridade legal formal para tomar decisões, a (b) opinião pública, a (c) informação, a (d) capacidade de mobilização, os (e) recursos financeiros e as (f) lideranças habilidosas.

Os autores resgatam os conceitos presentes nos múltiplos fluxos, e em demais teorias de políticas públicas que fazem uso da figura de empreendedor de políticas públicas, para descrever o papel dessas lideranças. As funções desta figura, neste caso, seriam de criar uma visão atrativa em relação à coalizão, utilizar os demais recursos estrategicamente e de forma eficiente e ampliar o acesso da coalizão a novos e maiores recursos (Ibdem), tais como os apontados acima. Em uma comparação direta com Kingdon, apontam o quanto é importante que se leve em consideração para a mudança em políticas públicas um quadro de antecedentes que predisponham o sistema à essas mudanças. Consideram, porém, que o “empreendedor habilidoso” – misturando ambos os termos – é fundamental para a mudança efetivamente ocorrer.

A própria noção de recursos disponíveis para coalizões tem ensejado discussões, estudos e aplicações da teoria do modelo de análise proposto por Sabatier e Jenkins-Smith. Paul Cairney (2015) argumenta que as coalizões devem “exercer o poder de forma eficiente para manter ou melhorar sua posição no subsistema”. Complementa que isso significa fazer uso do mix de recursos disponíveis para a coalizão a cada momento. Daniel Nohrstedt (2011) aponta para um arranjo hierárquico dos recursos da coalizão de acordo com sua utilidade em gerar mudança em políticas públicas. No Brasil, estudos como o de

Victor Barbosa Vicente, Paulo Calmon e Suely de Araújo (2017) sobre a política de ordenamento urbano do Distrito Federal, utilizando-se do marco teórico da ACF, apontam que “Ficou evidente a relação explicativa entre os recursos das coalizões e o resultado do processo de mudança institucional” encontrados no processo de mudança da política.

Assim, embora o papel do empreendedor na perspectiva das coalizões possa ser considerado reduzido em um primeiro momento, sua compreensão enquanto ativo pode ser destacado. A articulação dos demais recursos da coalizão, a manutenção, ampliação e fortalecimento das crenças internas, a capacidade de negociação e tantas outras que são próprias a empreendedores habilidosos oferecem uma chave de análise de seu papel enquanto recurso fundamental para expressar na mudança de políticas públicas as ideias defendidas por uma determinada comunidade ou grupo de pessoas. Parte de seu papel, inclusive, pode ser o de justamente fazer com que essas pessoas mais e mais conformem-se em uma coalizão estruturada em determinado subsistema.

Diferentemente desta perspectiva de coalizões, o modelo de Kingdon e também o de Baumgartner e Jones propõe que a construção das soluções possíveis se dá em um prazo estendido na definição de um arranjo de políticas consideradas válidas pela comunidade envolvida enquanto solução. Sua adoção em um momento de mudança, por outro lado, ocorre rapidamente no momento em que se abre espaço político para tanto. Como vimos, o papel do empreendedor é o de conectar estes fluxos em prol daquilo que esta comunidade de pessoas defendem de forma relativamente coordenada. No caso do Equilíbrio Pontuado, adiciona-se o elemento do monopólio enquanto estrutura institucionalmente sólida para não apenas promover como, também, manter a prevalência de um conjunto de soluções em determinado tema.

Embora Suplicy seja um ator participante do monopólio de políticas públicas de transferência de renda, nos termos de Baumgartner e Jones, sua ideia de renda básica não prevaleceu enquanto solução para os problemas em tornos dos quais o monopólio historicamente se estabeleceu. A contradição está no fato de que Suplicy foi um ator fundamental para a conformação deste

monopólio ao contribuir com a ideia, proposição, defesa e disseminação da renda mínima desde os anos 1990.

Na prática, isso resulta aponta para sua atuação como empreendedor fundamental para a existência do Bolsa Família enquanto solução que o monopólio foi capaz de produzir. Não significa que este monopólio, subsistema, ou em termos mais específicos, conjunto de coalizões, não considere a renda básica uma solução possível no horizonte das soluções atualmente em curso.

Significa, sim, que do ponto de vista dos múltiplos fluxos um desenho institucional firme que pudesse ser apresentado como solução em uma janela de oportunidade nunca se fixou, tal como vimos as propostas de renda mínima evoluírem ao longo dos anos. O aproveitamento dos desenhos dessas propostas que se desenrolaram desde a apresentação do PLS 80 no Senado em 1991, seja em nível estadual, municipal e até mesmo nacional, foram fundamentais para a conformação do PBF como é hoje.

Da mesma forma, há quem considere este mesmo programa de transferência de renda como um passo, ou uma sinalização parcial, em direção à RBC, como já vimos, tanto entre autores brasileiros (Suplicy, 2013; 2017; 2008; 2010; 2007; Bihcir, 2010; Silva e Tavares, 2010; Sposati, 2010; Silva, 2014 e Silva; Yazbek e di Giovanni, 2010), quanto entre grandes pensadores sobre a renda básica fora de nosso país (Van Parijs e Vanderborght, 2018; Standing, 2017; De Wispeleare, 2016).

Embora isso signifique uma transformação da ação governamental em níveis gradualmente lentos, mudanças assim estão previstas pelo equilíbrio pontuado dentro de um monopólio. O conceito de estabilidade não significa, exclusivamente, o congelamento de um desenho institucional assumido por uma política pública. Ele reflete a noção de que os participantes das escolhas governamentais permanecem os mesmos que se uniram em torno de conceitos firmes em que alterações se dão em níveis instrumentais. Tais alterações, inclusive, podem acompanhar, na verdade, a necessidade de manter a imagem da política bem avaliada, evitando a quebra do próprio monopólio com o questionamento de novos atores.

Outro conceito a ser explorado neste caso é de aprendizado em política pública. O *policy learning*<sup>32</sup>, tem sido discutido sob outras classificações na literatura sobre mudanças em políticas públicas, como *social learning* (Hall, 1993), *political learning* (Hecl, 1974), *lesson drawing* (Rose, 1991), *instrumental learning* (May, 1992) ou *policy oriented learning* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). O nível de alterações em que se dá o aprendizado influencia alterações incrementais da política pública, permitindo ajustes e correções compatíveis com as diversas abordagens de processos de mudança em políticas públicas. Tal conceito pode ser útil para uma alteração contínua de aspectos instrumentais de política pública, como ocorre no monopólio do equilíbrio pontuado, e até mesmo para a necessidade de grandes alterações na imagem da política no mesmo modelo. Uma de suas definições, oferecidas por Sabatier, é de que o aprendizado é

a permanente alteração de pensamentos e de comportamentos resultantes da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico/científico do problema, o que permite revisões nos objetivos da política pública (Sabatier, 1998).

Em sua investigação sobre a política econômica no Reino Unido entre 1970 e 1989, Hall discute os níveis em que o aprendizado influencia a transformação de políticas públicas e as instituições por elas responsáveis. O autor demonstra que mudanças de primeira e segunda ordem concentram-se em organizar e ajustar desenhos de políticas e instrumentos operacionais na perseguição de metas gerais e mais amplas. Estas, por sua vez, são definidas por ideias norteadoras e grandes paradigmas sociais. A modificação destas ideias constitui uma mudança de terceira ordem. Em um contexto de transformações incrementais de políticas públicas é importante compreender, especialmente, o significado das mudanças de primeira e segunda ordem em nível instrumental e seus respectivos ajustes.

Se carregarmos o mesmo raciocínio para uma análise baseada no modelo da *advocacy coalition*, onde o *policy learning* ganha muito maior importância,

---

<sup>32</sup> Para uma síntese extremamente útil do conceito de *policy learning* no contexto das políticas de combate à pobreza utiliza-se a seção a respeito no texto de Carla Tomazini e Cristiane K. Leite (2016) "Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?"

mudanças incrementais que refletem um sistema de crenças baseado em ideias são um objeto de análise possível em um período de tempo alongado. Os próprios criadores da teoria (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Weible e Sabatier, 2007) tratam o tempo de análise de um subsistema como superior a uma década. Como vimos, além desta, as discussões em torno da existência de um subsistema das transferências de renda preenche critérios tais como de se tratar de um assunto substantivo, delimitado territorialmente em grande parte das vezes e complexo de tal forma que os atores que nele estão devem especializar-se no assunto de modo a produzir mudanças (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Weible e Sabatier, 2007; Weible; Sabatier e Mcqueen, 2009).

Outra vez, mais do que negar o horizonte de mudanças dos programas de transferência de renda condicionada em direção a uma renda básica por qualquer razão que seja, é preciso conferir a posição dos atores do subsistema, que para a ACF é a maior unidade de análise, e as ações que seu conjunto de crenças ajudam a determinar. Neste sentido, desafios diferentes colocam-se para aqueles que querem incidir em transformações de políticas públicas. O primeiro é o de formatar coalizões que se estruturam em torno das crenças, também estruturadas em níveis diferentes, o que indica que uma coalizão não é formada apenas por membros que compartilham das mesmíssimas ideias verticalmente entre os níveis de crença. É fundamental que essa seja uma atividade relativamente permanente, tendo em conta que depois de formada, é preciso manter a coalizão mobilizada. Em segundo lugar está a necessidade de articular as ações da coalizão, através dos recursos que estão ao seu alcance em um dado momento, para obter sucesso e influenciar a tomada de decisões dentro do subsistema.

Ricardo Henriques (2018), por exemplo, membro da equipe que contribuiu para a adoção do Bolsa Família em seus moldes iniciais, identifica expressamente que não havia no momento da tomada de decisão a respeito da unificação e racionalização de programas de renda mínima uma coalizão que defendesse a perspectiva de tornar este tipo de programa uma prestação universal e incondicional na forma de uma renda básica. Apesar de registrar a atuação individual de Suplicy a respeito do tema, Henriques destaca que sua percepção, é, mesmo, de grupos estruturados em torno das transferências

condicionadas e da perspectiva da segurança alimentar. O mesmo se percebe pelo estudo das atas da Câmara de Política Social (Brasil, 2003), que debateram as possibilidades e desenhos possíveis para as políticas voltadas para a pobreza a serem adotadas no início do Governo Lula.

Tais elementos são importantes para compreender nesta análise a real disposição das forças políticas em um momento importante de formulação e tomada de decisão. Carla Guerra Tomazini (2010), por exemplo, identifica corretamente que

A consolidação política de transferência condicionada de renda no coração dos sistemas de proteção social não tem sido um processo linear. Foi particularmente o produto de conflitos de valores, representações, aprendizagem, assim como uma relação de equilíbrio de poder entre os atores dos subsistemas brasileiro (Ibdem).

Utilizando-se do marco da ACF, Tomazini considera que os conflitos ocorrem, justamente, no embate entre diferentes coalizões na reformulação da agenda de políticas sociais do início do Governo Lula. Para ela, as coalizões presentes no subsistema analisado eram as da (1) segurança alimentar e nutricional, do (2) capital humano e da (3) renda incondicionada. Esta última a responsável pela proposição da Renda Básica de Cidadania.

É bem verdade que há formas cuidadosamente construídas de identificação de coalizões a partir do sistema de crenças e, também, de forma mais recente, como vimos, a partir dos recursos das coalizões aplicados à mudança de políticas públicas. Levando-se em conta a percepção dos atores, porém, como vimos no caso de Henriques (2018) e como reforça-se com a opinião de Machado (2018) a respeito das discussões estratégicas no âmbito do governo de Lula, uma coalizão voltada à defesa da renda básica não participou ou não estava estruturada o suficiente para participar, da decisão sobre o desenho a ser adotado para as transferências monetárias naquele momento.

Defende-se aqui, em primeiro lugar, que a própria sobreposição de conceitos de renda mínima e renda básica não contribui para a identificação correta de coalizões, equívoco em que incorre a própria Carla Tomazini. Além

disso, ambas as políticas, renda mínima e renda básica, estão amparadas em um mesmo conjunto de crenças, pelo menos aquelas mais profundas descritas no modelo de Sabatier e Jenkin-Smith. Uma síntese dessas crenças deve passar pelos filtros das possibilidades institucionais, políticas, técnicas e financeiras que condiciona o nível operacional em que podem ser expressas as crenças específicas. A opinião sobre o acordo de uma possível solução com as limitações listadas acima é, analogamente aos múltiplos fluxos, aquilo com que a comunidade especialista no assunto tende a concordar como proposta viável. Mesmo os maiores defensores de uma renda básica universal e incondicional em seu sentido mais completo consideram que a renda mínima, conceitualmente e em termos práticos, pode ser um caminho para este objetivo.

Em segundo lugar, em razão disso, Suplicy, em 2003, alinha-se à defesa de programas de garantia de renda em dinheiro, inclusive como ação inicial na direção da renda básica. Sua vinculação à essa perspectiva é histórica, mesmo que naquele momento já estivesse em curso a tramitação de seu PLS de Renda Básica de Cidadania. Essa referência se dá em função de sua proposta de 1991 de imposto de renda negativo e sua profunda vinculação aos programas locais que se espalharam pelo país ao longo da década de 1990. Coube a Suplicy, em Dezembro de 2003, no Senado Federal, encaminhar o voto favorável do PT ao projeto de lei de conversão da medida provisória do Bolsa Família em lei. Aqui consideramos seu encaminhamento uma declaração – seguida de muitas – de seu apoio aos trabalhos que levaram à formatação do programa:

o Bolsa Família unifica os programas de transferência de renda, como o Renda Mínima associado à Educação ou Bolsa-Escola; o Renda Mínima associado à Saúde ou Bolsa-Alimentação; o Cartão Alimentação associado ao Projeto Fome Zero e o Auxílio Gás.[...] considero que o Bolsa-Família constitui um passo na direção dessa Renda Básica de Cidadania (Suplicy, 2003).

Mesmo a classificação feita por Tomazini (2010), de que uma das coalizões envolvidas na discussão sobre o futuro da garantia de renda deve ser classificada como “capital humano”, é compatível com a participação do ex-Senador. Para esta coalizão seria central o objetivo de vincular renda e educação para se romper o ciclo geracional da pobreza na medida em que os membros

mais novos da família tenham acesso a graus de escolaridade mais altos. Assim, “o pressuposto é de que a educação guarda estreita relação com oportunidades de trabalho e rendimentos auferidos no trabalho pelos adultos” (Silva; Yazbek e di Giovanni, 2012).

O próprio PGRM de 1991 já havia sido criticado no sentido de que pudesse acolher a recomendação marcada pelo artigo de José Márcio Camargo na Folha de São Paulo em 1993 intitulado “Os Miseráveis”<sup>33</sup>. Nele, Camargo aponta que considera um erro que as etapas iniciais do PGRM deixem de lado a necessidade de que as famílias beneficiárias mantenham um patamar de frequência de suas crianças em escolas. Debatia-se, também, o custo de oportunidade de uma família que, ao enviar seus filhos para escola, vê sua renda depreciada pela perda de um membro que pudesse estar trabalhando – evidentemente, em condições de subemprego, como no cultivo rural ou em condições precárias do meio urbano, mesmo auferindo rendimento baixíssimos.

O entendimento de que havia concordância de Suplicy enquanto ator político com essas noções em relação às possibilidades colocadas em discussão não é mera observação analítica deste trabalho. Em carta enviada ao então Presidente Lula em 24 de Novembro de 2003, às vésperas da análise definitiva no parlamento da proposta de renda básica, o então Senador afirma em relação ao resultado do trabalho da Câmara de Política Social e a tramitação da renda básica, que recebera um parágrafo a respeito de sua implementação gradual:

a abrangência da renda básica de cidadania deve ser alcançada gradualmente, a critério do Poder Executivo, iniciando-se pelos mais necessitados. Justamente essa modificação é que torna a proposição consistente com a decisão recém tomada por Vossa Excelência de coordenar, racionalizar e unificar as diversas transferências de renda no Programa Bolsa Família, que pode ser visto como um passo em direção a renda básica de cidadania. As condicionalidades previstas no programa como a vacinação das

---

<sup>33</sup> É grande a quantidade de vezes que este artigo de José Márcio Camargo é tido como referência para o debate sobre renda mínima no Brasil na literatura sobre o assunto. Entre outros, estão Silva; Yazbek e di Giovanni (2012); Suplicy (2013) e Tomazini (2010). Suplicy e Buarque (1997) adicionam, ainda, que a preocupação de Camargo já havia sido expressa em reunião de economistas do PT em 1991.

crianças, o acompanhamento de sua nutrição, a frequência das crianças na escola, a alfabetização e a capacitação dos adultos são consideradas positivas no processo de transição gradual para que, um dia, as condições possam ser extintas (Suplicy, 2003).

É importante compreender que, do ponto de vista da ACF, no principal momento de definição sobre os programas de transferência de renda, não é possível identificar a atuação de uma coalizão em favor de uma renda básica, mesmo que uma decisão legislativa caminhasse nesta direção. As definições necessárias para materializar qualquer ação neste sentido estavam voltadas para o redesenho das opções de garantia de renda mínima sobre a qual muito se acumulou nos anos anteriores. O que se percebe claramente é a presença de uma figura importante para a movimentação política dentro deste subsistema que propõe, divulga e defende a Renda Básica de Cidadania. Esta mesma figura, porém, ocupa espaço de liderança habilidosa, empreendedor habilidoso ou empreendedor de políticas públicas, como quer que se queira chamar, em favor de uma revisão de iniciativas governamentais que podem se tornar uma forma de renda mínima mais robusta, supostamente mais próxima do que deve ser uma renda básica universal e incondicional.

A mesma lógica de análise pode ser aplicada aos modelos dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado. Suplicy, neste caso, atua como empreendedor em nome de uma ampla comunidade que entendia que opções testadas de desenho institucional de programas de transferência de renda condicionada poderiam ser consideradas opções válidas para um novo ciclo de políticas sociais que tinham como objetivo mitigar o problema da pobreza. A conexão dos fluxos de problema, solução e oportunidade política é a principal função de um empreendedor para o modelo de Kingdon. O mesmo vale para a forma de análise de Baumgartner e Jones, adicionando-se que estava em curso, no momento, não só a conformação de uma política, mas de todo um monopólio, recheado de institucionalidade. Sob este ponto de vista, mais do que se definir uma solução específica, lutava-se pela acomodação dos atores relevantes neste monopólio tão logo fosse inaugurada a nova política.

O balanço deste percurso entre modelos tão relevantes para a análise de políticas públicas nos mostra, assim, que rastrear o papel de uma figura e

compatibilizar sua atuação com o que há de previsto nas teorias pode ajudar a compreender os termos, etapas e possibilidades de um processo de mudança de políticas públicas. Além disso, contribui para a especificação de um elemento dentro do modelo teórico que, no exemplo concreto, oferece uma oportunidade de aprimorar os conceitos do próprio modelo. Exemplo disso é que a ACF até aponta a importância de lideranças habilidosas no papel de um recurso relevante para as coalizões. Descrever detalhadamente seu papel, por outro lado, é algo ainda em aberto e que pode se valer de oportunidades como estas. Por sinal, a distribuição e utilização de recursos das coalizões é uma das questões colocadas para estudiosos do modelo (Cairney, 2015; Nohrstedt, 2011; Vicente; Calmon e de Araújo, 2017; de Souza e Secchi, 2014).

Tanto o equilíbrio pontuado, quanto os múltiplos fluxos, ao darem maior relevância ao papel do empreendedor, por outro lado, descrevem a necessidade de que sua função seja exercida em nome de setores e comunidades que constroem soluções coletivamente. Evidenciar este elemento, bem como o fato de que arranjos institucionais que resultam dessa coletividade precisam estar maduros o suficiente para que possam se tornar solução, é algo que precisa ser explorado na utilização do modelo. Do contrário, a análise pode caminhar para o equívoco de questionar a capacidade de um empreendedor em conectar os fluxos dos modelos, relativizar, para mais ou para menos, a importância de oportunidades políticas ou mesmo incorrer em considerações equivocadas sobre a estabilidade de políticas públicas em um dado monopólio exercido por alguns dos atores envolvidos.

Ao final deste processo, o que se verifica é que proeminência política, colocada em marcha em defesa de uma ideia, não é sinônimo de atuar como empreendedor se não houver solução consensuada e acúmulo institucional amplamente entre os atores relevantes. Tampouco o destaque político reflete a existência de uma coalizão organizada em prol das ideias que se defende. Isso pode até ter alguma relação, mas uma coisa não depende da outra. As próprias teorias de análise apontam que estas figuras empenham o prestígio de que gozam em prol de uma ideia, mas este prestígio não pode ser confundido com os desdobramentos de suas ações em si. Esta reflexão é de suma importância para quem estuda políticas públicas. Isso porque no caso de um equívoco de

conceitos, a análise terá maiores chances de ser falha. Os atores políticos, porém, seguem lógica diferente. Não se limitam a qualquer categoria de análise e dominam a partir de sua vivência as ferramentas necessárias para levar adiante suas ideias, sem perder uma oportunidade sequer.

Sem papas na língua, é Maria da Conceição Tavares que, em 2017, observando as prioridades que ela considera serem fundamentais às vésperas de uma eleição presidencial, dá o tom desta discussão, tal como ela ocorre entre a academia e a política:

Causa-me espanto que nenhum dos principais candidatos à Presidência esteja tratando de uma questão visceral como a renda mínima, proposta que sempre teve no ex-senador Eduardo Suplicy o seu mais ferrenho defensor e propagandista no Brasil. Suplicy foi ridicularizado, espezinhado por muitos, chamado de um político de uma nota só. Não era, mas ainda que fosse, seria uma nota que daria um novo tom à mais trágica de nossas sinfonias nacionais: a miséria e desigualdade (Tavares, 2017)

## 7 PATH DEPENDENCE

A pesquisa em políticas públicas tem demonstrado que o conceito de path dependence pode ser útil para compreender as possibilidades de políticas públicas. É preciso, porém, conceituar melhor este termo ao adotá-lo para o estudo sistemático da ação governamental, especialmente levando-se em conta os aspectos institucionais que geram dependência. Mahoney (2000) argumenta que a documentação rigorosa de um determinado resultado enquanto parte de um processo dependente deve focar-se em aspectos anteriores às variáveis que dão origem a um resultado ou política adotada. Dá, portanto, grande ênfase ao processo histórico. As opções escolhidas dentre as geradas por essa trajetória mais longa é que vão, dali em diante, gerar path dependence.

Nosso longo histórico em torno da proteção social no mundo e no Brasil alinha-se a este entendimento de Mahoney. Mais do que identificar bases conceituais ou encontrar argumentos que justifiquem a renda básica, propôs-se a compreensão da conformação de um subsistema, afetado por sua relação macropolítica, em que participam determinados atores que constroem alternativas, tomam decisões que resultam de seus conflitos ou formas de cooperação e põe em uso instrumentos de políticas públicas amparados em construções institucionais, em geral, consistentes com suas crenças e ideais sobre políticas. Aqui, propõe-se que o resultado da interação de atores no interior de um subsistema gera dependência em relação às futuras opções que passam a estar disponíveis. Ao estudar aspectos da economia institucional para compreender a difusão de modelos e arranjos institucionais e explicar reformas no sistema previdenciário brasileiro, por exemplo, Marcus André Melo (2004) afirma:

Não há dúvida de que as ideias são importantes, mas até que ponto elas influenciam e modelam decisões concretas de políticas é determinado fundamentalmente pelas instituições políticas domésticas e por processos de path dependency. Ideias e paradigmas de políticas proporcionam um 'conjunto de possibilidades' para uma escolha sobre a

qual incidem constrangimentos de natureza institucional e de path dependence (Ibdem).

A contribuição de Paul Pierson (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, é especialmente útil para promover o uso do conceito e pode ajudar a identificar quais de suas características estão presentes no subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva. Isso porque nela se faz uma detalhada importação de path dependence da economia para a política, mas não sem antes pontuar que é preciso “considerar características do mundo político que requerem modificações no uso de reivindicações de path dependence”. Seu diagnóstico é que isso é pouco apreciado neste uso feito pelas ciências sociais, e que pouco se esclarece se a definição se dá em termos amplos, como proposto por Sewell (apud Mahoney, 2000) de que “o que aconteceu mais cedo em um certo ponto no tempo vai afetar os resultados possíveis de uma sequência de eventos que ocorram em ponto posterior no tempo”, ou se o enquadramento construído no debate econômico avança para explicar na institucionalidade as causas e efeitos de path dependence.

Pierson caminha em direção ao debate relacionado à segunda opção afirmando que é central para este esforço a ideia de retornos crescentes (increasing returns). Scott Page (2006) define que “retornos crescentes podem ser concebidos como benefícios que aumentam suavemente conforme mais pessoas façam uma escolha em particular”. Quanto mais uma ação ou escolha é feita, portanto, maior o benefício geral que se extrai dela. Sob essa definição, os benefícios relativos de manter uma atividade ou aprofundar as escolhas a partir dela são crescentes em relação a outras opções na medida em que estas são tomadas no tempo: “O custo de sair – de trocar para uma alternativa plausível anterior – aumentam” (Pierson, 2000). Citando Margaret Levi (apud Pierson, 2000), Pierson aponta sobre essa definição mais específica:

Path dependence tem que significar, se for para significar alguma coisa, que uma vez que um país ou região tenha tomado um caminho, os custos de reversão são muito altos. Haverá outros pontos de escolhas, mas o entrincheiramento de um certo tipo de arranjo institucional obstrui uma reversão fácil da escolha inicial (Ibdem).

Assim, para a aplicação do conceito de dependência de maneira geral, quanto mais longe se prossiga em um determinado caminho, mais difícil fica passar para outra alternativa. Para os efeitos da discussão em políticas públicas isso pode significar possibilidades de alterar os produtos de uma dada ação apenas de forma condicionada aos eventos, instrumentos, capacidades e escolhas feitas no passado, o que aumenta a importância da sequência temporal em curso. Evidentemente, este é um exercício teórico. Na prática, perturbações no subsistema em que determinada política pública se desenvolve, como eventos externos impactantes, podem desfazer o efeito de path dependence. Isso significa, porém, que custos institucionais, políticos e econômicos devem ser assimilados ou assumidos no caso de se fazer esta opção, o que, em última análise, recoloca e reforça a própria dependência.

Para Pierson, as características específicas que fazem com que o campo da política seja gerador de retornos crescentes são a (1) natureza coletiva da política e seu papel central, a (2) alta densidade das instituições da política, as (3) possibilidades de emprego da autoridade política de forma a se gerar assimetria de poder e a (4) complexidade e opacidade intrínseca da política. Este elementos se combinam com aquilo que a literatura econômica aponta como necessário para que se classifique determinado processo como dependente de uma determinada trajetória. No mercado, porém, é muito mais simples identificar objetivamente as condições e consequências de uma ação na medida em que os ganhos – e perdas – são devidamente precificados. Não se pode dizer o mesmo do que se passa no campo da política.

A natureza coletiva dos processos, por exemplo faz com que qualquer tipo de retorno das ações governamentais seja necessariamente dependente da ação de muitos atores. O retorno individual é consequência direta da ação de muitas pessoas, o que frequentemente impõe a necessidade de coordenação destas ações. Assim, os interessados em participar de uma determinada ação coletiva tem que adaptar suas expectativas conforme as condições para a formação de um conjunto de pessoas que nela se enxerguem.

Esta dinâmica tem impacto frontal nas interpretações que lidam com modelos de análise de políticas públicas como da Advocacy Coalition. Pierson levanta, por exemplo, que a adaptação de expectativas é fundamental na

decisão de se juntar a uma coalizão. Os ganhos de participar dos retornos crescentes deste processo são, assim, maiores do que manter um conjunto de crenças inflexível que pode não trazer resultados. um comportamento adaptado a essa dinâmica também significa uma maximização de consequências positivas obtidas pela atuação conjunta dos atores. Path dependence também ajuda a explicar períodos de estabilidade em políticas públicas através da problematização dos altos custos para coordenar as ações e organizar coalizões em momentos iniciais de sua atuação, fazendo com que seja preferível aderir a organizações já organizadas que tenha um conjunto de crenças compatível com a concepção individual, muito embora este conjunto possa não ser a expressão completa daquilo que se acredita.

Isso nos leva à segunda característica levantada por Pierson, de que as instituições políticas são altamente densas. Para o autor, tanto as organizações formais constituídas com bases legais, quanto políticas públicas em si, impõe as características do ambiente em que atuam os atores. Em sua argumentação, que mistura instituições em si com o arranjo e desenho institucional das políticas, estes acabam por dar forma aos incentivos, expectativas e recursos disponíveis por quem se engaje em torno deles.

Os aspectos de path dependence passam a estar presentes conforme processos de aprendizado em torno destas instituições, além da já citada ação coletiva necessária para nelas atuar, passam a ser verificados. Os ganhos de permanecer em determinadas formas pré estabelecidas passam a valer a pena, equivalendo-se a um efeito de retornos crescentes:

instituições e políticas podem encorajar indivíduos e organizações a investirem em competências especializadas, aprofundar relações com outros indivíduos e organizações e desenvolver identidades políticas e sociais particulares. Estas atividades aumentam a atratividade de arranjos institucionais existentes em relação a alternativas hipotéticas. Como atores assumem compromisso baseados em instituições e políticas existentes, o custo de deixar um arranjo estabelecido geralmente sobe dramaticamente. (Ibdem).

Somam-se a estes fatores o uso da autoridade política nas discussões sobre a ação governamental. Para Pierson, assimetrias de poder são resultado do emprego da autoridade conferida por arranjos e regras formais, levando a uma distribuição desproporcional das possibilidades de decisão, mesmo que a situação inicial tenha sido de equilíbrio. Chega-se ao ponto de que o conflito político nem sequer chega a aflorar. Isso porque os participantes de um determinado arranjo passam de uma situação de imposição de suas ideias e posições para um cenário em que se antecipa as capacidades de reação e imposição ideológica, prevenindo qualquer tipo de resistência de grupos desprovidos de poder e autoridade formal.

Assim, a alocação de poder e a capacidade de alocar poder são tremendas fontes de retornos crescentes para aqueles que puderem gozar dela. Os grupos passam, assim, a fazer um auto reforço de sua condição no contexto da política pública, o que leva a um alargamento da distância das capacidades de atuar entre os grupos inicialmente estabelecidos. Esta condição geradora de path dependence na política pode ser perfeitamente compatibilizada, por exemplo, com o modelo de equilíbrio pontuado de Jones e Baumgartner. Sua formulação sobre monopólios assenta-se, justamente, em arranjos formais que certos grupos são capazes de estabelecer para preservar sua capacidade de manter controle sobre políticas públicas específicas. Ressalte-se que o retorno para aqueles que se mantêm na posição de poder não é o da ótica contabilizável do mercado. Trata-se, sim, de retornos que não necessariamente são mensurados do ponto de vista econômico.

Isso nos leva ao último ponto fundamental para Paul Pierson, sobre a complexidade e opacidade inerente da política. A performance de uma determinada instituição é de difícil observação porque nela estão atores que perseguem objetivos variados, em um arco muito mais amplo que os das expectativas de mercado. A própria complexidade de objetivos das políticas em si promove a ambiguidade. Além disso, a institucionalidade não é terreno fácil para não iniciados, o que deixa turva, ou opaca, a visão daqueles que se disponham a participar da política.

Essa participação deve ser, necessariamente, mediada por um processo de aprendizado difícil de ocorrer, o que torna rudimentar os meios de ação de

quem participa apenas esporadicamente, por exemplo através do voto. Este próprio processo de aprendizado deveria, também, ser considerado como gerador de dependência, já que as formas de interpretação social sobre a política condicionam as escolhas dos indivíduos baseados em suas experiências anteriores. O resultado é uma participação enviesada em um ambiente profundamente complexo, o que gera eventos longe de uma noção ótima de eficiência que, na sequência causal, dificilmente são corrigidos, o que impõe a todos a dependência destes eventos.

Além disso, Pierson considera que o aprendizado aciona o funcionamento de mapas mentais que geram retornos crescentes, seja em nível individual, ou organizacional. Embora não esteja dito em seu texto sobre o assunto, aqueles atores que dispõem de uma mapa mental aprimorado por um processo de aprendizado certamente dispõem de melhores condições de operar os mecanismos necessários para lidar com a complexidade das instituições. Esta condições reforça que desse tipo de processo seja possível auferir maiores retornos conforme um ator se especializa para atuar institucionalmente e conforme o próprio arranjo institucional fica mais e mais complexo, o que pode ser produto de ação intencional neste sentido.

Mahoney (2000) está mais preocupado com o uso do conceito de Path Dependence na investigação feita pela sociologia histórica e aprofunda muito a diferenciação entre diferentes tipos de dependência. Chega a classificar características básicas para cada tipo e de que forma arranjos são rompidos em cada um deles. Sua explicação adiciona que há aspectos utilitários, funcionais, de poder e de legitimação na reprodução de instituições. O argumento central, contudo, permanece sendo que processos institucionais são reforçados ao longo do tempo, excluindo outras opções consideradas no passado:

Com retornos crescentes, um padrão institucional, uma vez adotado, confere benefícios crescentes com sua adoção continuada e, assim, ao longo do tempo, torna-se mais e mais difícil transformar o padrão ou selecionar opções disponíveis previamente, mesmo que essas opções alternativas tivessem sido mais eficientes (Ibdem).

A abordagem de Pierson é criticada por Page (2006) em função do que este considera uma excessiva simplificação dos conceitos comumente utilizados para explicar path dependence. Em sua opinião, é preciso, pelo menos, levar em conta uma diferenciação entre retornos crescentes (increasing returns), self reinforcement (auto reforço) e positive feedback (feedback positivo). O próprio Page admite que os conceitos se relacionam e podem ocorrer mutuamente, mas diferencia algumas de suas características: retornos crescentes significa um benefício crescente para quem fez ou vai fazer determinada escolha geradora de path dependence. Auto reforço é um padrão gerado por determinada escolha que reforça a sustentação dessa escolha, sem ser, exatamente, uma forma de geração de path dependence em si. Feedback positivo representa um bônus para quem tomar certo caminho por gerar externalidades positivas para todos que assim procederem.

Neste ponto, porém, Page adiciona que dentre os elementos que geram dependência estão tanto as externalidades positivas quanto as externalidades negativas (Ibdem), algo que Pierson (2000) menciona apenas de passagem. As externalidades negativas impõe-se às alternativas deixadas de lado no processo de tomada de um caminho específico. São elas que elevam decisivamente, na opinião de Page, os custos de se reverter uma escolha para se retornar a outra alternativa antes colocada. Dessa forma, “retornos crescents podem criar path dependence, mas assim também pode quase qualquer tipo de externalidade negative” (Page, 2006).

Por fim, Page recoloca nesta discussão o termo “lock-in”, que conceitua como o fato de uma escolha já ter sido feita por um número tão grande de participantes em um determinado assunto que isso que tal escolha torna-se melhor que qualquer outra disponível. O exemplo mais utilizado pela literatura neste caso é o do teclado QWERTY. Outras opções de distribuição de teclas estavam disponíveis no mercado de máquinas de escrever. Os eventos que levaram o QWERTY a uma situação de tamanha prevalência, que perdura sob nossos dedos até hoje em computadores modernos e smartphones, fizeram com que ninguém mais se disponha a usar qualquer outra distribuição de teclas pelo simples fato de que ninguém mais sabe fazê-lo, e aprender algo assim tem um custo – financeiro, de tempo e cognitivo – fora daquilo que se considera

razoável<sup>34</sup>. O mesmo vale para motores de combustíveis fósseis no lugar de elétricos, por exemplo. Lock-in significa que a disseminação de determinada opção entre um número suficiente de participantes do sistema efetivamente descarta as demais opções.

Esta não é uma discussão distante das decisões que envolvem arranjos institucionais em políticas públicas. Mahoney (2000) aponta que “mecanismos de reprodução podem ser casualmente tão eficazes que chegam ao estado de ‘lock-in’ de um dado padrão institucional, tornando extremamente difícil aboli-los”. Como veremos, destacar estes elementos no contexto do subsistema que abordamos pode ser extremamente útil na compreensão de quais são os mecanismos que favorecem ou reduzem as possibilidades de se chegar à Renda Básica de Cidadania no Brasil.

## 7.1 PATH DEPENDENCE E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

Page (2006) adiciona uma importante reflexão para as políticas públicas quando se trata de opções adotadas que geram dependência: “path dependence requer um acúmulo de rotinas comportamentais, conexões sociais e estruturas cognitivas em torno de uma instituição”. Assim, embora aspectos de retornos crescentes e demais elementos possam se fazer presentes, outros critérios devem ser levados em conta para aplicar ao estudo da política o conceito de dependência.

Tal como vimos em nossa definição de subsistema, há um conjunto de regras de participação para atores, que operam instrumentos e distribuem recursos e dividendos da política, através da qual podemos promover um entendimento baseado nos efeitos de dependência. A conformação do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva está ancorada em um debate histórico que mapeia o debate sobre políticas públicas de proteção social a períodos anteriores aos eventos que são efetivamente importantes para o estabelecimento de um arranjo institucional capaz de gerar dependência.

---

<sup>34</sup> Todo smartphone permite a troca dos teclados utilizados para mensagens e navegação para padrões como o AZERTY ou Devorak. Basta experimentar um pouco para comprovar sua própria dependência cognitiva.

Que eventos são estes é uma das questões a serem respondidas, mas certamente a unificação e racionalização dos programas de renda mínima no Bolsa Família é o principal deles. Não significa que acontecimentos anteriores, já no contexto de formação do subsistema, não sejam relevantes para influenciar as opções no futuro. O debate sobre o PGRM de 1991, por exemplo, é um destes acontecimentos, mas deve ser tratado muito mais como um fato importante que como um evento contingente para a definição das políticas públicas que se seguiram. Isso porque fatos como estes, embora decisivos para marcar a movimentação política de atores, não geraram padrões institucionais que pudessem reorganizar fatores como a participação de atores no subsistema, a distribuição de recursos disponíveis para cada um deles, instrumento administrativos e de gestão para operar a política, normas e regulações e muito menos dividendos políticos que pudessem ser distribuídos.

Eventos associados aos períodos de disseminação horizontal e vertical de políticas de transferência de renda em nível local, seja em estados, seja em municípios, passam a produzir padrões mais dos necessários para se verificar externalidades e retornos crescentes conforme se reproduzem. Exemplo disso é a associação que se faz entre autoridades que iniciam programas dessa natureza à imagem positiva das políticas em questão. Do ponto de vista teórico isso foi identificado, inclusive, como fator de indução de disseminação (Coêlho, 2013) horizontal em que o regime de competição política se fez relevante. A própria associação entre renda mínima e políticas de educação pode ser compreendida desta forma: depois de escolhido este desenho sua adoção passava a ser uma necessidade para novos aderentes, dificultando o surgimento de arranjos que deixassem de fora condicionalidades que são utilizadas como parte da operação necessária para legitimar a política pública.

A fase de disseminação vertical começa a impor de forma mais sistemática os padrões institucionais para novas localidades que buscassem desenvolver políticas de renda mínima. Assim, passa, também, a gerar os efeitos que geram path dependence na medida em que se disseminam tais padrões. O meio pelo qual o governo federal promoveu a adesão de municípios à sua proposta de renda mínima foi o co-financiamento dessas ações com recursos da União. A opção de um município por estabelecer cooperação neste sentido

significava, de início, colher frutos de uma externalidade positiva evidente: um incremento no orçamento municipal e a municipalização de uma agenda nacional. Mesmo sob as características de um processo político complexo e por vezes pouco transparente, este é um ganho que pode até ser mensurado à semelhança das práticas de mercado, tendo em conta os ganhos objetivos em termos financeiros.

Ao mesmo tempo, tal como aponta Sage (2006), este processo gera, além dos ganhos para quem dele faz parte, perdas para os que ficam de fora. São as externalidades negativas que impactam o processo, despertando uma necessidade de não ficar de fora da política, seja porque se aproveita por menos tempo de ganhos objetivos, como o orçamentário, seja porque os dividendos políticos podem ser colhidos mais cedo quanto antes se fizer a adesão.

Há aqui, porém, fenômeno mais rico para os efeitos deste trabalho no caso da disseminação vertical. As localidades que já contavam com programas de renda mínima foram, pouco a pouco, adequando-se aos padrões de conveniamento estabelecidos pelo governo federal para o Bolsa Escola. Seus programas precisaram ser reorganizados. São critérios como valores, instrumentos de cadastramento, controle social, órgãos envolvidos, meios de pagamentos e tantos outros que precisaram de compatibilização que teve impacto sobre os desenhos institucionais de programas que já existiam antes. Sem juízo de valor a respeito da qualidade de cada um, o que se passou foi um desincentivo ao cultivo de um padrão institucional próprio para programas de garantia de renda. Suplicy (2013) problematiza este processo no início dos anos 2000 ao afirmar que:

A outra limitação importante tem estado na pouca disposição do governo de realizar convênios com os municípios e estados que estão adotando programas de renda mínima associados à educação com fórmulas mais generosas e racionais do que as previstas na lei federal (Ibdem).

Isso demonstra, entre outras coisas, que este processo não se deu de maneira pacífica. Muito pelo contrário. No seminário sobre renda mínima organizado no Congresso Nacional em 1998, prefeitos presentes que tinham em

suas cidades seus próprios programas foram contundentes em afirmar que a proposta feita pelo governo federal não atendia às necessidades do município e ainda desrespeitava o histórico de seus programas<sup>35</sup>. Suplicy (idem) relata tensões ainda maiores entre a administração de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo e o governo federal e estadual na tentativa de conjugar arranjos institucionais. A solução de complementar recursos foi adotada sob pena de uma “superposição de clientelas, pulverização de recursos públicos e disputa entre instituições”, conforme Suplicy relata ter ouvido de Ana Maria Medeiros da Fonseca, então coordenadora do programa municipal.

A obra de Suplicy registra, ainda, uma dezena de casos de estados e municípios em que está “havendo um dilema semelhante ao exemplificado no caso do estado de São Paulo e de sua capital” (idem). Conclui afirmando que “é premente a necessidade de se caminhar com firmeza para um entrosamento muito mais eficaz dos programas federais, estaduais e municipais”, pontuando um momento importante de escolha por determinado padrão institucional.

Estes detalhes revelam a forma como arranjos que geram path dependence são estabelecidos. No caso da disseminação vertical de regras de um programa que se choca com iniciativas concorrentes de outros níveis, é evidente que se promove um desincentivo ao desenho próprio. Se por um lado perdem-se aspectos de inovação ou de potencialidade dos programas – como no caso dos valores maiores que eram pagos – por outro lado avanços também se registram. O próprio Suplicy, outra vez, registra que o conveniamento entre municípios e o governo federal levou à transferência dos recursos por meio da Caixa Econômica Federal, evitando-se graves problemas que, segundo ele, ocorriam em prefeituras no que diz respeito ao desvio de recursos e escolha de atravessadores. Desafios desta natureza, por mais surpreendente que seja, ocorrem ainda hoje, agravados pela expansão institucional do governo federal através do Bolsa Família, que tornou obsoletos arranjos de programas de renda mínima que, mesmo assim, continuam existindo e operando (Ferreira, 2017).

---

<sup>35</sup> Cf. Depoimento de Felix Sahão, então prefeito de Catanduva/SP; Depoimento de Antônio Palocci, ex-prefeito de Ribeirão Preto/SP In: Suplicy, 1998

Mesmo com estes elementos, o momento mais importante que marca com clareza o processo de path dependence no desenvolvimento das políticas no interior de nosso subsistema é, sem sombra de dúvidas, a criação do Programa Bolsa Família. Mahoney (2000) afirma que situações como essa devem ser classificadas como “critical junctures”. Uma tradução mais adequada pode ser encontrada, mas trata-se de uma junção crítica a partir da qual o retorno para alternativas anteriores é progressivamente cada vez mais difícil. Reservaremos as considerações sobre path dependence no caso do Bolsa Família, porém, para uma discussão que inclua as possibilidades futuras tendo em conta os padrões de políticas públicas a partir dele.

## 7.2 PATH DEPENDENCE E O BOLSA FAMÍLIA

O estudo de path dependence em torno de políticas sociais não é algo propriamente novo. O próprio Paul Pierson (1993), antes mesmo da definição mais precisa do termo, já apontava que alterar aspectos dos regimes de estado de bem estar era algo que gerava dificuldade em razão de elementos que geravam equilíbrios políticos que não se desejava romper. É dessa forma que alterações instrumentais, voltadas para um nível de pouca visibilidade, compõem as opções de ajustes possíveis para os atores decisores das políticas. Análises mais recentes também mostram que “arranjos institucionais redistributivos são difíceis e custosos para serem reformados, e também há componentes ideacionais que criam path dependence” (Kies et al, 2017).

O alcance de uma política certamente desperta maiores debates a seu respeito, além de incluir grupos e novos elementos ao subsistema em que se desenvolve. O Bolsa Família está entre as ações governamentais que chamam muita atenção, inclusive porque os resultados alcançados através dele são volumosos e estão bem demonstrados. Os estudos que investigam suas possibilidades futuras estão cientes disso:

O PBF hoje é um programa de extrema importância no panorama das políticas sociais no Brasil. Tem um número de beneficiários comparável ao das grandes políticas, como a saúde e educação públicas e a previdência social, que perfazem a espinha dorsal da política social brasileira (Soares e Sátyro, 2009)

Mas além de toda a atenção pública no caso das políticas sociais brasileiras fenômenos parecidos aos discutidos por Pierson (1993, 2000) gerados por elementos do subsistema de políticas públicas também se aplicam, como ressalta Celia Lessa Kerstenetzky:

É preciso lembrar, antes de qualquer coisa, que em política social, uma vez que se tenha trilhado um caminho por muito tempo, a mudança radical de trajetória se torna difícil. Isso ocorre por razões de economia política: interesses são criados, normas são difundidas, inércia institucional é disparada. Este é um fato bem documentado na literatura do estado do bem-estar. (Kerstenetzky, 2013)

Tomazini e Leite (2016), ao analisarem o declínio da coalizão formada em torno de propostas concentradas em políticas de segurança alimentar, levantam o conceito de

Assim, o futuro do PBF é uma discussão recorrente nas análises feitas da política de transferência de renda levando-se em conta as dezenas de avaliações sobre seu desenho institucional e instrumentos de gestão. O próprio governo federal, pelo menos por algum tempo, cultivou discussões neste sentido<sup>36</sup>. As avaliações, estudos, pesquisas e tantos outros trabalhos que se dedicam a isso decorrem de um padrão institucional que, para além dos resultados do programa, também é bem avaliado.

Sua importância torna indispensável para quem se move no subsistema da Garantia de Renda Não Contributiva compreender o desenho e as formas de operação do programa. Raquel Raichelis, Silvia Fernández Soto e Jorge Daniel Tripiana (2016), por exemplo, comparando programas brasileiros, uruguaios e argentinos de transferência condicionada de renda apontam para uma situação dramática de divisão social do trabalho dos atores da ponta em que os procedimentos de trabalho altamente tecnicizados implicam em alienação do trabalho dos profissionais na base da pirâmide, algo reforçado por Carnelossi (2016). Silva, Yazbek e Di Giovanni (2012) também consideram que o tema

---

<sup>36</sup> Cf. CASTRO, J. A.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. V.2. Brasília, DF: IPEA, 2010 e CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, MDS/IPEA. 2013

impõe barreiras de base técnica que, inclusive, se estendem ao debate institucional, algo perfeitamente compatível com um cenário de burocracia de médio escalão altamente insulada e de qualificação técnica que gerou padrões institucionais (Oliveira e Lotta, 2015). Oliveira e Lotta (2015) e Silva (2013) consideram em seus estudos que servidores do serviço público federal presentes em secretarias responsáveis pela gestão do Bolsa Família no Ministério do Desenvolvimento Social foram de fundamental importância para promover um desenho institucional que permitisse coordenação e intersetorialidade como pontos caros para o programa.

Na prática a rotina de trabalho dada pelo padrão institucional, em qualquer nível que seja, alija os atores que não fazem parte dela de boa parte da administração do programa. Mudanças de nível incremental, em função do conhecimento necessário dessas operações, não se processam sem o envolvimento das burocracias responsáveis pelos mapas cognitivos necessários. Do ponto de vista da terminologia de path dependence, trata-se de um processo de auto reforço contundente do arranjo. Para sua administração, inclusive, quanto mais seus instrumentos e normas forem terreno cativo da burocracia, maiores os retornos que se obtém deles – os arranjos. Objetivamente uma situação de dependência.

Não significa, por outro lado que esta burocracia, principalmente em seu nível médio, não seja parte de uma rede temática, de uma comunidade de política ou até mesmo de uma coalizão, nos termos dos modelos que vimos até aqui, que ajude a manter a institucionalidade em torno da ação governamental de modo a fortalecer uma imagem da política pública, por exemplo. Deste ponto de vista, cada vez que se reforça, ou se atualiza, o desenho do programa, verificam-se externalidades positivas que mantêm sua boa avaliação.

Um bom exemplo deste tipo de situação são as edições de Instruções Normativas que orientam a administração do Bolsa Família. Não são alterações legislativas, onde incidem os atores políticos, e sequer são publicadas em diário oficial. São, apenas, instruções repassadas a todos os municípios do país sobre procedimentos a serem adotados diante de situações corriqueiras através de um parâmetro normativo. Tais situações dizem respeito a meios de coordenação, atualização de procedimentos e faixas de renda, produção de informações e

levantamentos de dados, administração de novos sistemas, formas de se lidar com descumprimento de condicionalidades e assim por diante. As Instruções Normativas também incluem a aplicação de sanções como bloqueios e cancelamentos de beneficiários do programa, e este nível de ajuste instrumental (Hall, 1993) é muito próximo daqueles que permitem alterações pouco populares nos estados de bem estar social (Pierson, 1993)<sup>37</sup>.

Por outro lado, medidas neste nível de interação tomadas sob a necessidade de manter a aprovação da política para que não se torne ainda mais restritiva podem significar um alcance positivo que as capacidades cognitivas, organizacionais e institucionais dos operadores da burocracia podem ter. Um questionamento midiático sobre fraudes no PBF, por exemplo, que pode levar a um abalo do subsistema capaz de alterar a política substancialmente, pode ser corrigido através de instrumentos dessa natureza. O que vemos é uma situação dual em que o corpo administrativo da política pública atua, ao mesmo tempo, evitando mudanças substanciais na política mas garantindo seus ajustes em nível operacional, o que pode significar um ganho para mais atores que a este próprio corpo administrativo, inclusive de coalizões diferentes das suas se existirem. Na análise feita em “Dismantling the Welfare State?”, por exemplo, Paul Pierson (1993) argumenta que os defensores da retração das políticas de proteção social só foram capazes de obter sucesso politicamente em condições em que a estrutura institucional e o desenho de políticas sociais permitiam que se avançasse sobre elas.

Outro elemento que pode ser analisado sob a ótica de path dependence no caso do PBF é o de instrumentos utilizados para operá-lo. Renata Bichir (2015) problematiza que esta não é uma questão superficial. Instrumentos e mecanismos de implementação de uma política de combate à pobreza são tão importantes quanto o próprio fenômeno da pobreza:

A perspectiva de articulação intersetorial de programas e políticas envolve não somente o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, cada vez mais presente no discurso político, mas também, a construção de capacidades para efetivar a

---

<sup>37</sup> Em Novembro de 2016 o Ministério do Desenvolvimento Social, por meio da Instrução Normativa N° 82 bloqueou ou cancelou um total de 1,1 milhão de famílias do PBF (MDS, 2016).

intersectorialidade, capacidades estas que são fortemente dependentes de mecanismos e institucionalidades construídos (ou não) ao longo do tempo (Bichir, 2015)

É neste contexto em que se insere o mecanismo mais conhecido deles, o Cadastro Único, uma ferramenta integradora da ação intersectorial em políticas públicas bem explorado em estudos acadêmicos (Amaral, 2014; Barros, Carvalho e Mendonça, 2008). Bichir, Oliveira e Canato, (2016) credenciam ao Cadastro Único parte do sucesso ao lado de objetivos e diretrizes fundamentais do próprio Bolsa Família:

Objetivos importantes para o PBF, como boa focalização e cobertura praticamente universal do público-alvo foram atingidos especialmente devido à centralização decisória, desenvolvimento normativo e construção e aprimoramento de importantes instrumentos que garantem coordenação federativa, tais como o Cadastro Único de programas Sociais do Governo Federal e mesmo o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Enquanto instrumento de política social, o Cadastro Único não foi criado em função do Bolsa Família. Pelo contrário. A ferramenta foi criada por meio de decreto em Outubro de 2001 ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso e passou por regulamentações posteriores para se tornar a ferramenta central da articulação das políticas sociais do país. A criação de um banco de dados para gerir políticas sociais não se estabeleceu de forma hegemônica desde seu início. Os próprios programas locais de renda mínima também geraram seus próprios instrumentos com variados padrões institucionais, não só numa comparação entre si mas também no caso de um mesmo programa. Carolina Raquel de Mello Justo (2009) relata a evolução da ferramenta de cadastramento do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas, um dos mais famosos e estudados em virtude de ser a primeira iniciativa municipal de renda mínima:

Uma terceira mudança ocorrida no PGRFM (esta, porém, não determinada pela lei, mas pelo amadurecimento e consolidação e institucionalização do programa ao longo do tempo) foi a informatização da ficha cadastral, em meados de maio de 2000

[...] a ficha passou a ser preenchida pelos requerentes e a cada item foi atribuída uma pontuação, segundo os critérios de prioridades [...] Com isso, a seleção das famílias ingressantes no programa passou a ser automática, isto é, desprezando a interferência subjetiva das técnicas. Segundo as coordenadoras, o método se mostrou eficaz, capaz de selecionar as famílias realmente mais pobres e que se encaixavam nos critérios definidos pelo programa (Ibdem)

O que se nota desde o início é que a evolução do mecanismo utilizado pelo PGRM de Campinas caminhou institucionalmente para uma ferramenta que além de inserir famílias em um banco de dados, faz, também, triagens e seleções baseadas nas informações com que foi alimentado. Além disso, o que se percebe é que no contexto em que um instrumento não estava universalmente estabelecido como ferramenta ideal para o subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva, cada município ou estado precisou amadurecer seu próprios meios de realizar este trabalho. Certamente caminhos pouco ortodoxos foram encontrados. Mesmo em Campinas, como continua Justo (2009), a partir de 2002, a seleção das famílias passou a ser realizada em reuniões mensais de fóruns intersetoriais com a participação da sociedade civil em que se discutia subjetivamente critérios de necessidades, família por família, que deveriam ser ou permanecer contempladas, abrindo margem para critérios que, além de não serem técnicos, beiram os riscos do clientelismo.

Um cadastro próprio também foi utilizado pela Prefeitura de São Paulo para o pagamento de seu programa de renda mínima. Este exemplo é particularmente importante por uma razão simples: o Banco de Dados do Cidadão (BDC) continua operando até os dias de hoje. Criado em 2001, o BDC tem quase duas décadas e pode ser considerado completamente obsoleto. Por conta dele a Prefeitura de São Paulo mantém contrato com empresas de processamento de dados firmados há mais de 10 anos, apesar de as informações do Cadastro Único serem acessíveis a todos os municípios. Além disso, por não contar com rede própria para cadastramento de beneficiários, a PMSP firma contrato com empresas privadas para realizar a inscrição de famílias no Cadastro Único, contrato que serve também ao registro das mesmas famílias no BDC. Assim, uma unidade familiar que pode ser público alvo tanto do renda

mínima municipal, quanto do Bolsa Família, além de ter que comprovar sua situação de carência duas vezes, é contabilizada duas vezes como custo para que isso seja feito<sup>38</sup>.

Este detalhamento de mecanismos de programas dentro de um mesmo subsistema tem um objetivo, que é demonstrar que a expansão do Cadastro Único gera enorme efeito de path dependence. Isso porque o CadÚnico alcançou a situação de lock-in: é tão vantajosa a sua utilização enquanto ferramenta de gestão da política social que todas as demais alternativas são descartáveis. Trata-se de um efeito de seu sucesso e evolução institucional, algo que foi coordenado, justamente, para isso. No caso da análise de path dependence, isso significa que os retornos crescentes obtidos com seu uso, em grande medida, pelo Bolsa Família, além do feedback positivo na forma de externalidades (que já seriam suficientes para gerar dependência) levou ao lock-in, um fenômeno ainda mais forte. A questão, porém, é que este efeito significa, matematicamente, que na mesma medida, as alternativas sejam atingidas por externalidades negativas. Bancos de dados próprios como os do PGRM de Campinas e o BDC da Prefeitura de São Paulo deixam de ter relevância em função dos ganhos representados pelo Cadastro Único.

Estes ganhos são perceptíveis do ponto de vista das capacidades institucionais das políticas públicas mas podem, em casos como este, ser mensurados economicamente, se for preciso. Sob este ponto de vista, inclusive, trata-se de uma discussão sobre eficiência das alternativas, sendo que as que ficaram de fora do lock-in levam a perdas enquanto perdura o seu uso. A decisão de continuidade ou descontinuidade de uma alternativa governamental, por outro

---

<sup>38</sup> Os dados e referências de contratos sobre o PGRM da PMSP, o BDC, o CadÚnico, e o Banco do Brasil, agente pagador do PGRM, foram obtidos por meio de solicitação por meio da Lei de Acesso à Informação protocolada em Novembro de 2018. A Prefeitura não enviou os dados solicitados a contento, razão pela qual foi apresentado recurso à 2ª instância prevista pela LAI, que decidiu pela pertinência do pedido. A PMSP disponibiliza um banco de dados de pedidos em seu sistema de acesso à informação contendo todas as perguntas e respostas processadas por meio da LAI. Acessado em 10 de Janeiro de 2019, porém, o sistema ainda não registrava as solicitações posteriores a Novembro. Espera-se que uma atualização do sistema inclua a solicitação, que poderá ser buscada por meio do Número de Protocolo 34845/2018 no site <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/pedidos-de-informacao-protocolados-a-prefeitura-via-e-sic1>. Alternativamente sugere-se o contato com o autor deste trabalho para acesso ao material consultado.

lado, é política, e pode por diversas razões ser diferente da econômica, não excluindo, aí, o efeito de path dependence.

Embora o uso do conceito de dependência para analisar o Bolsa Família de forma sistemática seja menos usual que em outras situações, as abordagens que tratam do futuro do programa percebem a necessidade de lidar com o Cadastro Único enquanto um instrumento fundamental para esta discussão. Seu redesenho precisaria de um forte impulso político que fosse capaz de, ao mesmo tempo que preserva as capacidades institucionais, evoluir enquanto instrumento que serve a um propósito claramente estabelecido. Sergei Soares e Natália Sátyro, por exemplo, percebem estes desafios e fazem considerações sobre as possibilidades de que ele venha a se estabelecer como mecanismo utilizado por uma política mais abrangente de garantia de renda, no sentido da universalidade:

Se o PBF se transformar em um programa de garantia de renda mínima<sup>39</sup>, incorporando-se plenamente ao sistema de proteção social hoje existente, o Cadastro Único, que presentemente é um cadastro de pobres, também deve incorporar-se ao atual sistema de proteção social. Se o PBF for em direção à renda mínima focalizada, o que se busca é um Cadastro com interações verticais nas quais os cidadãos de todas as faixas de renda seriam acompanhados. Ou seja, o Cadastro Único deve ser uma etapa intermediária na construção de um cadastro de cidadãos, ou, na nomenclatura existente, do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Neste modelo, o próprio desenho de gestão do Cadastro Único teria que ser repensado, para que se integrasse cada vez mais ao CNIS. (Soares e Sátyro, 2009)

Anos depois, em outro debate sobre o futuro do Bolsa Família, Celia Lessa Kerstenetzky (2014) parece responder à sugestão de Soares e Sátyro (2009), que, na opinião da autora, não fazem proposta viável do ponto de vista da discussão dos apoios necessários para sua execução:

---

<sup>39</sup> Os autores fazem uso do termo em um sentido mais amplo ao longo do texto, mas sem classificar a proposta como universal. Em outros momentos falam de uma renda mínima focalizada. É o tipo de situação que pode se valer das discussões feitas na seção “Definições” deste trabalho.

Não ocorre a ninguém, em sã consciência, produzir um cadastro da classe média ou dos mais ricos; a tentativa imprudente geraria comoção pela forte carga de intromissão pública na privacidade e liberdade de indivíduos especialmente ciosos delas e não persuadidos da existência de motivos de força maior. No caso da população pobre, um grupo da população ao qual se dá tratamento especial quando se produz um registro administrativo, a violação de privacidades e liberdades pode ser de algum modo justificada por ser esse um passo necessário para a eliminação da própria condição (a pobreza) que levou à necessidade de um cadastro – um conjunto de informações ágeis à disposição do poder público para que empreenda a eliminação do problema. (Kerstenetzky, 2014)

É claro que Soares e Sátyro (2009) estão tratando do assunto hipoteticamente. Sua contribuição também considera que mais prudente seria promover a fusão de parâmetros de programas similares, como o BPC e o PBF, para que passassem a ser um único programa da garantia de renda mínima, baseados nos mesmos conceitos de família e critérios de elegibilidade. Esta opinião parece ser endossada por Aldaiza Sposati, que preocupa-se com o avanço institucional e operacional necessário para integrar mecanismos em um movimento de contínua racionalização das transferências que pode até ser comparado a criação do Bolsa Família em si:

Há aqui um futuro não consolidado que exige maior e melhor abrangência de operação do CadÚnico com repercussão no Banco de Dados do BPC, para além da produção de conhecimento das características das famílias beneficiárias do PBF (Sposati, 2010).

As escolhas tomadas em relação ao programa, porém, seja em que direção caminharem, precisarão lidar com os efeitos de dependência gerados pelos mecanismos, padrões de interação e normatização relacionados acima. Para Pierson (1993) “governos sem essas capacidades administrativas foram mais propensos a se voltarem para opções de políticas mais tradicionais”. Assim, embora os termos da discussão de path dependence sejam carregados de teor negativo, há efeitos positivos na forma de externalidades e retornos crescentes

que solidificam as bases para o redesenho de programas, desde que o processo de mudança de políticas públicas esteja em curso na situação determinada.

## 8 RENDA BÁSICA E O DEBATE LEGISLATIVO

Desde a elaboração inicial desta pesquisa uma questão despertava atenção: por que a lei federal da Renda Básica de Cidadania leva o número 10.835 e foi sancionada no dia 08 de Janeiro de 2004 e a lei federal do Bolsa Família tem o número 10.836 e foi sancionada no dia 09 de Janeiro de 2004?

Claro que por trás dessa pergunta muitas outras se levantavam, como a associação entre a ideia de uma renda básica universal e incondicional e a estruturação institucional do PBF. O palpite inicial era de que se tratava de uma decisão política estratégica, que ainda que não tenha desdobramento institucional, procurava sinalizar com clareza o conjunto de crenças e objetivos por trás da decisão sobre as formas de garantia de renda como um todo. Seria a afirmação da universalidade em oposição a um debate raso sobre a moralidade ou a autoria de propostas de auxílios destinados aos mais pobres. Nesta receita, reforça-se o ideal de origens endógenas das políticas de garantia de renda no Brasil (Leite; Peres, 2015; Leite; Peres; Bellix, 2012) a partir das experiências locais de renda mínima, que remontam até ao PLS N° 80 apresentado por Suplicy no Senado Federal.

Afinal de contas o PLS que propunha a Renda Básica de Cidadania fora apresentado em Dezembro de 2001. Sua aprovação no Senado, diferentemente do PLS N° 80, que propunha o PGRM, ocorreu de forma rápida e não contou com debates prolongados. Em 10 de Janeiro de 2002, portanto, após a eleição de Lula em Outubro do mesmo ano, o PLS N° 266 foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em caráter terminativo. Seu avanço para a Câmara dos Deputados só seria interrompido caso um décimo dos senadores da legislatura manifestassem desejo de discuti-lo em plenário, o que não ocorreu.

O relator, o ex-Senador e ex-Governador de Minas Gerais, Francelino Pereira, em comum acordo com Suplicy (2013), fez duas alterações substanciais: o projeto previa que um referendo, a ser realizado em conjunto com as eleições de 2004, fosse realizado para confirmar junto a população do país a

determinação em relação à renda básica. Este não era, exatamente, um dispositivo inédito no debate sobre a renda básica. O modelo de dividendo pago pelo Estado do Alasca nos EUA através do Alaska Permanent Fund<sup>40</sup> passou por consulta pública em 1976 para confirmar sua criação. A segunda alteração proposta por Francelino Pereira foi a introdução de parágrafos para que, em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, o programa fosse instituído por etapas, sob critério do Poder Executivo, em observância aos artigos que condicionam despesas às receitas. É este dispositivo que, mais tarde, gera debates sobre a relação objetiva entre o Bolsa Família e a Renda Básica de Cidadania.

Em 2003, primeiro ano do governo Lula, da mesma forma que no Senado, o projeto, agora sob o número PL254/2003, teve tramitação rápida na Câmara dos Deputados. Outra vez, um dispositivo de tramitação terminativa em comissões foi aplicado<sup>41</sup>. O projeto foi submetido à Comissão de Finanças e Tributação, onde recebeu parecer do, então, deputado Paulo Bernardo (PT-PR). Seu voto, registrado no parecer da comissão, é responsável pela análise de mérito na Câmara e parece demonstrar um entendimento razoável a respeito das diferenças entre renda mínima e renda básica, por exemplo:

há diferenças fundamentais entre os programas de garantia de renda mínima tradicionais e o sistema da renda básica proposto pelo Senador Eduardo Suplicy. Na verdade, o sistema da renda básica constitui uma evolução dos programas de renda mínima, o

---

<sup>40</sup> O Alaska Permanent Fund é um fundo soberano composto por royalties do petróleo extraído no Estado do Alasca. Parte dos dividendos do fundo é partilhada entre todos os habitantes do estado. Para saber mais a respeito, ver "WIDERQUIST, Karl e HOWARD, Michael, Alaska's Permanent Fund Dividend – Examining its suitability as a model (2012)" e "WIDERQUIST, Karl e HOWARD, Michael, Exporting the Alaska Model – Adapting the Permanent Fund Dividend for reform around the World (2012)"

<sup>41</sup> Os artigos 24 e 132 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando combinados, excetuam de votação em plenário da Câmara os projetos que passaram pelas comissões do Senado em caráter terminativo. Se 10% dos Senadores, portanto 8 parlamentares, tivesse manifestado interesse em discutir a proposição em plenário do Senado, mesmo que aprovado por unanimidade, o projeto seria obrigado a uma aprovação também em plenário da Câmara. Como isso não aconteceu, o mesmo critério se aplica à votação pelos deputados: após tramitação em comissões, havendo manifestação de 10% dos deputados da Casa, o projeto é levado à plenário. Neste caso, o número subiria para 51 parlamentares. Assim, a tendência é que a vitória legislativa do projeto em caráter terminativo na Comissão de Assuntos Econômicos no Senado tenha sido de fundamental importância para o restante de sua tramitação.

qual trás em seu bojo maior racionalidade e eficiência (Bernardo, 2003)

O parecer é aprovado pela comissão de finanças no dia 08 de Outubro de 2003. A etapa final na Câmara dos Deputados foi a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), para efeito de verificação de Constitucionalidade. Ali os debates se reacenderam em opiniões a respeito da legalidade da proposta tendo em conta um possível vício de iniciativa em função de gerar despesas, o que é matéria exclusiva do Poder Executivo. No dia 26 de Novembro, prevaleceu o entendimento favorável ao projeto. Decorrido o prazo de 5 dias para o questionamento da matéria pelo conjunto dos deputados, a matéria foi encaminhada para a Presidência da República para sanção presidencial no dia 16 de Dezembro de 2003.

Dois episódios na CCJC valem a pena ser registrados, porém. Dentre os quatro deputados que votaram contrariamente à aprovação da RBC, dois apresentaram votos em separado. O primeiro deles, o Deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA), depois de discorrer sobre o que considera ser a inadequação constitucional do projeto, encerra seu voto afirmando que “na condição de parlamentar da oposição, a tentação é grande de empurrar esta bomba atômica para o Presidente Lula vetar” (Coutinho, 2003). O segundo voto contrário registrado na sessão foi do deputado Paulo Magalhães (PFL-BA) naquilo que parece ser o ápice da confusão entre renda mínima e renda básica, resultando em um erro na matéria legislativa. O deputado Magalhães (2003) encerra a análise do PL da Renda Básica registrando por escrito seu voto contrário ao PL N° 2.561/92, que é o número que o PLS N° 80/91 em sua tramitação na Câmara dos Deputados, e não o PL 254/03 que era objeto de análise da sessão em que ele participava. Tamanha é a dificuldade no uso destes termos que o deputado votou no projeto errado, reforçando, mais uma vez, a importância de diferenciá-los.

Concomitantemente à Câmara dos Deputados, no dia 20 de Outubro de 2003, entra em vigor a Medida Provisória (MPV) 132, que institui o Programa Bolsa Família, mais tarde transformada em lei, junto com a RBC. Medidas Provisórias, porém, tem fluxos de tramitação razoavelmente diferentes de outras proposições. Sua apreciação pelo Congresso Nacional tem prazo máximo para

ocorrer e uma comissão mista de Deputados e Senadores é encarregada de analisar, aprovar ou modificar o texto. Em caso de aprovação integral por esta comissão, a lei é promulgada, ou seja, reconhecida, de imediato. No caso de alterações, a MPV transforma-se em Projeto de Lei de Conversão (PLV) e sua tramitação pode ser terminativa no plenário do Senado Federal após passar pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Esta última possibilidade foi o que ocorreu com o Bolsa Família. Sua votação precisou passar por ambas as casas legislativas até que fosse enviada à Presidência da República para sanção. A data de votação do PLV no plenário do Senado foi 16 de Dezembro de 2003, a mesma em que se concluiu a votação da RBC na Câmara dos Deputados.

Estes eventos, traçados cronologicamente, respondem, na verdade, a um cenário em que a atenção política está voltada para problemas relacionados à pobreza, que cada vez mais parecem encontrar soluções relacionadas às transferências de renda. O desenrolar destes fatos se deu no primeiro ano de um governo que ascendeu, justamente, voltando sua atenção para problemas relacionados à pobreza, em especial à fome (Tomazini, 2010a; Yazbek, 2003; Tomazini e Leite, 2016; Bichir, 2010). É exatamente o que prevê a teoria de formação de agenda de Kingdon (1984) que relaciona o fluxo de problemas, soluções e cenário político. As soluções, neste caso, apresentam-se de forma relativamente concorrente ou complementares na conformação de uma nova política pública.

O que o detalhamento do funcionamento dos dispositivos regimentais de ambas as casas legislativas do país nos mostra é que este momento de fixação de uma política, um desenho institucional, um programa governamental e suas normas legislativas não estão sob controle centralizado dos atores quando uma janela de oportunidade se abre. Isso porque os resultados destes processos são contingentes, abertos a muitas possibilidades e fluxos temporais diferentes, e envolvem centenas de atores que buscam acomodar-se na conformação do que está por vir.

A sanção presidencial aos projetos de lei é apenas o último ato de um longo enredo legislativo que muda muito no meio do caminho. As possibilidades

de discussões estratégicas que procurem alinhar a sanção de duas leis diferentes dificilmente teria alguma chance de ocorrer que não fosse ocasional. É para isso que o ex-Ministro Nelson Machado (2018) chama a atenção ao referir-se à rotina governamental em que a cronologia dos acontecimentos é pressionada por um volume de decisões e atividades que não são tomadas em função de discussões mais estratégicas. Sua aposta é de que o prazo de sanção de uma e outra lei levou à coincidência de datas que juntaram ainda mais a Renda Básica de Cidadania e o Programa Bolsa Família.

Por outro lado, não é porque são imprevisíveis que os processos devam ser considerados parte de um fluxo natural. Na verdade, ele é permeado de intencionalidade dos atores, muitas vezes atuando em nome de grupos em coalizões bem organizadas para tanto. Mesmo assim, Suplicy (2018), um dos atores chaves deste processo relatou não se recordar de participar de articulações que trouxessem para a ordem do dia da Câmara dos Deputados o seu PL da RBC, então já aprovado no Senado. Ricardo Henriques (2018), por sua vez, que participou dos níveis de governo onde as estratégias de racionalização dos programas de garantia de renda foram decididas enquanto diretiz, aponta que diálogos a respeito da renda básica e da tramitação do projeto de lei da RBC não fizeram parte da agenda de trabalho.

Uma pista para compreender tal situação foi descoberta por meio de um ator inusitado. Em 21 de Março de 2003, a Folha de São Paulo publicou um artigo do então Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Cesar Maia (PFL-RJ). Maia (2003) ocupou-se de comentar e criticar as deliberações da reunião do Diretório Nacional do PT ocorrida no fim de semana anterior. Chegou, até, a comentar recomendações específicas que a direção do partido havia feito ao Governo Lula em 27 itens que fizeram com que os “rebeldes com causa” do PT tenham saído satisfeitos<sup>42</sup>. A certa altura, o Prefeito afirma:

A tese nº 5 mostra a sua preocupação com a descentralização e dispersão das políticas sociais e propõe uma coordenação e centralização que culminam na tese 23, com a junção de todas as bolsas -escola, saúde etc.- em uma só: a de "Renda Básica de

---

<sup>42</sup> Infelizmente as resoluções relatadas por Maia não foram localizadas nos arquivos do PT, mesmo após uma pesquisa que contou com apoio de funcionários do partido.

Cidadania". Não é preciso dizer o quanto isso perderia de foco e eficácia social, mas ganharia em centralização e manipulação política. Para tanto, querem votar logo os projetos de lei 266/2001 e/ou 254/2003 (Ibdem).

Cesar Maia sinalizou que estava no horizonte da política partidária a antecipação daquilo que, em seguida, veio a ser a agenda legislativa do Congresso Nacional. O primeiro conjunto, relativo à dispersão das transferências de renda, recebeu a atenção da Medida Provisória e toda a regulamentação institucional que o PBF desenhou. Já os “projetos de lei 266/2001 e/ou 254/2003” são, justamente, a RBC, respectivamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Dias depois, também na Folha, Suplicy (2003) respondeu ao prefeito que foi justamente um ex-Governador e Senador pelo PFL, Francelino Pereira, o responsável por relatar e dar redação ao PLS 266/01.

É importante registrar, neste sentido, que este momento fundamental de conformação do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva envolvia atores diversos que procuravam oferecer suas soluções ou se posicionarem da forma mais vantajosa possível. Nem sempre, porém, estes movimentos estão registrados. Carla Tomazini (2010) registrou a existência de três coalizões de defesa, que tem seus membros bem alinhados politicamente em um plano macropolítico, que do ponto de vista da ACF participaram da proposição da política de combate à pobreza do governo Lula: a coalizão do capital humano, a coalizão da segurança alimentar e a coalizão da renda universal, que, como vimos, pode, na verdade, ser reconsiderada no caso desta categoria de análise por não se estruturar exatamente como uma coalizão.

Fica de fora, porém, todo um campo político que participou ativamente da elaboração das políticas de renda mínima em plano nacional e, em alguma medida, no plano local. Tais atores tem representação parlamentar relevante. Exemplo disso é a evolução no plano nacional do arcabouço legislativo que favoreceu a expansão de políticas de renda mínima ao longo da década de 1990. Fazem parte deste grupo parlamentares como o ex-deputado Néelson Marchezan (PSDB-RS) e os senadores Ney Suassuna (PMDB-PE), José Roberto Arruda (PSDB-DF) e Renan Calheiros (PMDB-AL). Este último, inclusive, foi o relator da MPV do Bolsa Família no Congresso Nacional. A senadora Lúcia Vânia (PSDB-

GO), encomendou estudo à consultoria legislativa do Senado a respeito da unificação de programas de transferência de renda (Souza e Cavalcante, 2003). O próprio senador relator da RBC, Francelino Pereira (PFL-MG), em seu voto na Comissão de Assuntos Econômicos, filia-se a argumentos distintos daqueles que se percebem nas análises que foram feitas em relação ao Bolsa Família:

devemos salientar que o programa do Partido da Frente Liberal – PFL – sob o título Uma Política Social para o Brasil. A Proposta Liberal, março de 1998, afirma que “ (...) o incentivo à criação de Programas de Renda Mínima deverá ser uma prioridade de governo, dentro da política de assistência social, respeitando-se as esferas e instâncias de poder por meio de apoio técnico e financeiro. O primeiro passo para que este programa tenha sucesso no País, seria a implantação de um Programa de Renda Mínima Nacional” (Pereira, 2002)

O que se deve considerar, na verdade, é que aplica-se aqui, também, um mecanismo de geração de path dependence relacionado à regulação da participação dos atores. Um grupo ou coalizão goza de autoridade formal tão grande que é capaz de excluir ou reduzir o papel de outros atores através da assimetria de poder. Essa autoridade é utilizada com base em parâmetros legais que ajudam a sustentar institucionalmente esta situação. No caso, o grande episódio ocorrido no subsistema, a criação do Bolsa Família, viabilizou-se por meio de Medida Provisória, um mecanismo de prerrogativa do Presidente da República com capacidade de distorcer equilíbrios no interior de um subsistema.

Ainda que as opiniões a respeito das soluções a serem adotadas possa ser convergente (como é o estudo de Lúcia Vânia e até a proposta do programa do PFL), a autoridade e a legitimidade de atores que lideram o processo atua também para distribuir os resultados da política e os ganhos que deles decorrem. Significa, portanto, que atores mais diversos participaram – e participam – do subsistema de que tratamos. Eles apenas não gozavam da mesma autoridade e acesso aos ganhos políticos presentes nesta arena, algo que se processa e se altera no plano dos macrossistemas políticos.

Desde a apresentação do PLS N° 266/2001 até a sanção da Lei Federal N° 10.835/2004 um dispositivo determinava que a União deveria passar a

reservar a partir de 2005 dotação orçamentária suficiente para dar início às primeiras etapas do projeto. Mesmo com a tramitação ocorrendo em um período relativamente breve, a sanção da lei ocorreu em 2004 sem nenhuma alteração ou veto a este dispositivo. Isso significava que o exercício seguinte ao da sanção da lei, em 2005, deveria contar com recursos previstos na Lei Orçamentária Anual para que a RBC pudesse ser executada, mesmo que respeitando o critério de decisão do executivo e as etapas voltadas aos mais pobres.

Por se tratar de matéria orçamentária, o debate legislativo registrou bem este dilema. O projeto de lei do orçamento de 2005 enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2004 não incluiu dotações reservadas para a renda básica. Tal fato foi observado na tramitação da proposta na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização destinada a elaborar o parecer do orçamento naquele ano. A comissão era presidida por Paulo Bernardo (PT-PR), que um ano antes, dera parecer favorável à RBC na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados. O relatório da “Área Temática VIII – Trabalho, Previdência e Assistência Social”, de autoria do, então, Senador Sibá Machado (PT-AC), foi entregue no dia 15 de Dezembro de 2004.

Um capítulo destinado à Renda Básica de Cidadania problematizava o que a lei determinava para 2005, questionando as razões pelas quais a proposta do executivo federal tinha deixado de lado esta determinação. Ao final, o relatório finalizava com recomendações. Dentre elas a de que houvesse “atendimento do que dispõe a Lei nº 10.835/04, no que se refere ao início da implantação da renda básica de cidadania” (Machado, 2004). Uma semana depois, no dia 21 de Dezembro de 2004, o relatório recebeu um adendo de autoria do próprio Sibá Machado. O adendo tinha como único conteúdo uma revisão do relatório entregue uma semana antes no que diz respeito às dotações da RBC.

Essa revisão excluiu a recomendação de atender aos critérios da lei. Depois de realizar um longo histórico (maior até que o próprio capítulo original do relatório) sobre a renda básica e os artigos que permitem a sua implementação por etapas, o relatório passa a fazer uma nova recomendação:

oficializar o entendimento que aqui expusemos sobre a implantação da primeira etapa do Programa Renda Básica de

Cidadania (artigos 2º e 3º da Lei nº 10.835/04) por meio dos benefícios do Programa Bolsa-Família (art. 2 da Lei nº 10.836/04) (Ibdem).

Este relatório foi aprovado junto à lei do orçamento para o ano de 2005. Assim, embora de forma frágil, por meio de uma correção a um relatório setorial de um projeto de lei de orçamento, surge entre as deliberações do Congresso Nacional uma determinação que marca a formulação de que o Bolsa Família deva ser considerado uma etapa inicial da Renda Básica de Cidadania. Um fragmento no ordenamento legal, mas um argumento e tanto para os envolvidos.

## 9 EM DIREÇÃO À RENDA BÁSICA? A RESPOSTA DO SUBSISTEMA

Frei Betto, frade dominicano ligado ao PT e ao ex-Presidente Lula, fez parte, durante dois anos, da assessoria especial da Presidência no biênio 2003-2004. Em seu período no Palácio do Planalto, Betto manteve um diário em que anotava suas impressões e leituras sobre a conjuntura, os desafios do governo e as contradições que enfrentava. Publicado em 2007 como livro, o diário leva o nome de “Calendário do Poder”. No dia 08 de Janeiro de 2004, dia da sanção da lei da RBC, o diário registra:

O presidente assinou a aprovação da proposta de renda mínima do senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Quando se tornar realidade – assegurar um renda básica a todo cidadão e cidadã, independentemente da classe social – só Deus sabe (Betto, 2007).

Ao longo de todo o livro, Betto registra seu descontentamento com os rumos da política de combate à pobreza. Considera que as áreas estratégicas e centrais do governo não foram abertas a promover aquilo que considera uma política efetivamente transformadora, baseada na participação e educação popular. Sua vinculação histórica é com a defesa da segurança alimentar enquanto paradigma de enfrentamento das situações de escassez e pobreza. Seu diário se soma a outras análises sobre o Programa Fome Zero (PFZ) e as coalizões que influenciaram seu rumo (Tomazini e Leite, 2016) como um relato dramático dos bastidores da política nacional de combate à pobreza.

A visão de Frei Betto, um observador privilegiado naquele momento, sem deixar de expressar sua preferência, demonstra a ambiguidade de estratégias diferentes em relação às políticas de atenção aos mais pobres. A manutenção de iniciativas diferentes entre si gerou controvérsias sobre o futuro das políticas de combate à pobreza, pelo menos no plano discursivo. Este momento e a dinâmica das forças políticas que incidiram sobre ele tem sido razoavelmente bem estudado (Tomazini, 2010b; Hall, 2006), até para que não seja “tomado

somente como um mero acontecimento passageiro ‘digno de notas de rodapé’” (Tomazini e Leite, 2016) no contexto das políticas sociais brasileiras. O Fome Zero foi, no mínimo, um elemento mobilizador que levou as iniciativas de combate à pobreza, sejam elas quais forem, à agenda pública de discussões.

Dessa agenda, porém, resultou o Bolsa Família, uma política pública concreta com desenho institucional bem definido, importância destacada para o governo e uma centralidade administrativa considerada fundamental desde os primeiros momentos de discussão a respeito da política (Brasil, 2005). Da mesma forma, o produto dessa discussão, o PBF, também é discutido e estudado em relação ao seu futuro. As considerações sobre a Renda Básica de Cidadania no interior deste debate sobre o futuro das transferências de renda diferem, um pouco, do cenário que levou à desmobilização do Fome Zero.

As razões que se apresentam aqui para isso são que, antes de mais nada, tanto o PBF quanto a RBC fazem parte de um mesmo subsistema, melhor circunscrito que o debate geral de um macrossistema sobre políticas sociais em que o PFZ foi tratado. No interior do subsistema da Garantia de Renda Não Contributiva lógicas de políticas públicas que se desenvolvem possibilitam uma boa interpretação das possibilidades de transformação do PBF em uma RBC. São elas a lógica de expansão universal da transferência com integração intersetorial; a lógica aditiva incremental e a lógica da agenda do subsistema. Nenhuma delas tem prevalência sobre outra e elas podem, até mesmo, ser concorrentes entre si.

Tampouco são as únicas lógicas em funcionamento no interior do subsistema. São, apenas, enquadramentos lógicos de transformação das políticas atuais em uma RBC à luz do que se encontrou nesta pesquisa. Independente da lógica que melhor se desenvolva, como afirma (Melo, 2004), “A escolha política e institucional deveria ser vista como incluindo capacidade administrativa, mas também habilidade política de iniciar, aprovar e implementar políticas”. Isso significa que defesa e execução de cada uma delas depende não só de sua elaboração conceitual, mas, também, como vimos sob o olhar de vários modelos de análise de política pública, da habilidade de seus atores de torna-las uma solução que encontre oportunidade para emergir.

## 9.1 EXPANSÃO UNIVERSAL COM INTEGRAÇÃO INTERSETORIAL

A articulação intersetorial utilizada para administrar o PBF é, abertamente, uma das qualidades mais ressaltadas por estudos e avaliações do programa. A capacidade de gestão que se ergueu para que ela seja colocada em prática apoiou-se em arranjos institucionais capazes de garantir coordenação das decisões e cooperação na implementação. O alcance das ferramentas utilizadas para isso também alimenta um cenário em que, embora a margem para inovação seja estreita (Oliveira e Lotta, 2016), é possível se fazer múltiplos usos de seus instrumentos em diferentes frentes de políticas sociais (Barros, Carvalho e Mendonça, 2008). Embora este mesmo instrumental seja parte do sucesso da focalização que também ajudou o PBF a alcançar bons resultados, observa-se um foco em uma parcela expressiva da população brasileira<sup>43</sup>.

Tamanha capacidade institucional e flexibilidade no uso de informações socioeconômicas são funcionais do ponto de vista das políticas públicas não apenas no interior do subsistema em que ocorrem, mas, também, para as demais que podem fazer uso delas. Essa possibilidade tem sido explorada, como no caso no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) criado para articular a estrutura de “cerca de 100 ações agregadas em três eixos: Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos” (Favaretto e Lotta, 2013). Esta articulação preserva os arranjos do Bolsa Família e demais programas que se associam a elas e mantém a o funcionamento do pacto federativo tal como era antes. O que se verifica é um reforço de mecanismos da gestão do PBF através de aportes extras ao Cadastro Único, por exemplo (Ibdem). Amélia Cohn (2013), por exemplo, chega a afirmar que o PBF expandiu o uso do CadÚnico a ponto de que

não resta dúvida de que sua utilização para a delimitação no nível prático da população alvo tanto do PBF quanto da assistência social quanto das demais políticas sociais restaura a credibilidade

---

<sup>43</sup> Os dados disponíveis no site do Ministério Desenvolvimento Social apontam que em Novembro de 2018 o número de famílias que receberam recursos do PBF é de 14.227.451, a marca mais alta desde o início do programa.

no Estado por parte da população, porque introduz critérios universais para a eleição das prioridades das necessidades sociais, quer do ponto de vista populacional, quer entre as políticas e programas sociais (Cohn, 2013)

Este mesmo instrumento, portanto, ganha utilidade para políticas de desenvolvimento local (Singer, Silva e Schiochet, 2014), agricultura familiar (Guedes, Sturm e Gueresi, 2014), abastecimento de água (Campos e Alves, 2014), criança e adolescente (Haddad, et al, 2014) e até mesmo conservação ambiental (Cabral, et al, 2014). Estas ações somam-se às já conhecidas relações do programa com as áreas de saúde, educação e, mais organicamente, assistência social. Embora os estudos que analisam tais arranjos procurem compreender aspectos institucionais e organizacionais destas iniciativas, é preciso compreendê-los de forma mais ampla. Isso significa que instrumentos do interior do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva dirigem a garantia de direitos fundamentais universais por meio da busca ativa do Estado de potenciais beneficiários de políticas setoriais.

A expansão das portas de entrada – e não de saída, como se costuma referir – ampliam o acesso da população a políticas públicas não apenas de garantia de renda, mas, também, as que efetivam seus direitos sociais constitucionais como “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988). Tais direitos são, por sua vez, universais, e o PBF, em última instância, ajuda a torná-los uma realidade. A pertinência de que uma política de garantia de renda mínima esteja no contexto de uma estratégia de efetivação de direitos universais pode, também, ser estendida a uma política de renda básica universal, tal como elabora Ricardo Henriques (2018) quando perguntado sobre os desafios para o Bolsa Família:

Ela [garantia de renda] poderia fazer com que essa transferência condicionada fosse o pivô de uma política articulada da área social como um todo. Então acho que uma renda mínima permite isso, mas se ela fosse uma Renda Básica Universal seria mais fácil de fazer isso. [...] É parecida a expressão com o jargão da saúde, é

referenciar a política social nessa unidade de renda. E você conseguir coordenar a política de assistência, a política de saúde e de trabalho dando conta disso, desse processo ser referenciado na renda, nessa renda Universal (Henriques, 2018)

Evidentemente, esta conceituação esbarra, até mais que qualquer outra, nas limitações orçamentárias sempre presentes. Há que se compreende-la, contudo, do ponto de vista das condições institucionais para que elas venham a emergir enquanto trajetória possível para um renda básica universal. Esta trajetória poderia valer-se de elementos positivos encontrados no desenho institucional, mesmo que estes tenham sido responsáveis por gerar path dependence. É o caso do insulamento burocrático produzido em torno da estrutura de coordenação do programa (Oliveira e Lotta, 2016) que, nesta perspectiva universalista, tende a crescer, possivelmente superando até mesmo os “bolsões de excelência” descritos por Evans (1993) ao alcançar outros subsistemas de políticas.

Henriques (2018), apesar de considerar que o PBF era “o primeiro passo para poder fazer mais envergadura na coordenação das políticas sociais como um todo”, considera que “este debate foi perdido” no passado já no esforço de elaboração de desenho do Bolsa Família, do qual ele próprio participou de forma ativa. Mesmo assim, as bases para tanto podem estar lançadas, ao menos conceitualmente. Na mesma entrevista, ele dá um exemplo prático de como tal cenário se materializa. Relata que foi grande o esforço envolvendo órgãos do governo, como a Caixa Econômica Federal, para que o Número de Identificação Social, o NIS, das famílias que ingressam em programas sociais do governo federal estivesse na mesma matriz do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – os famosos PIS/PASEP. Isso porque estes programas, existentes há mais tempo, identificam cidadãos que uma vez tenham estabelecido algum vínculo com o mercado de trabalho formal, seja no setor público ou na iniciativa privada. Este procedimento foi adotado e expandido, na medida em que o próprio PIS/PASEP passou a equivaler como NIS posteriormente. Dessa forma, as condições formais para a utilização de instrumentos do Bolsa Família passam a estar disponível para um uso de sentido universalista:

Uma vez que sequenciado isso, a gente iria conseguir ter uma numeração universal para todo brasileiro. O cara que passou pelo mercado de trabalho e o cara que não passou, obviamente supondo que a maioria dos que não passaram a gente conseguiria ter focalização para botar no Bolsa Família e você ia ter todo mundo na mesma sequência, ia conseguir fazer o monitoramento justo com esse número (Henriques, 2018)

Sergei Soares e Natália Sátyro (2009) confirmam esta tendência ao discutirem o futuro do Bolsa Família na perspectiva da política intersetorial. Afirmam que o cadastro ideal do qual o conjunto de políticas sociais poderia fazer uso:

deverá juntar, com um único identificador, informações do programa de garantia de renda mínima, da Seguridade Social, e registros trabalhistas. Parte desta construção já começou: tanto o Cadastro Único como os registros da saúde e da educação usam o Número de Informações Sociais (NIS) em uma de suas diversas modalidades (NIT, PIS, PASEP) (Ibdem)

Essa integração significa uma interação horizontal entre órgãos do governo federal (Ibdem) que atinge uma camada institucional de nível absolutamente operacional, mas que só é possível se for orientada de forma conceitual em elaboração sobre cenários futuros e ideais. Tampouco pode qualquer pretensão política baseada em conceitos e ideias prescindir de instrumentos construídos até aqui nestas bases.

Assim, garantir acesso às demais políticas sociais por meio da ampliação dos programas de garantia de renda em sentido universal significa aprofundar as capacidades de coordenação intersetorial de políticas públicas. Por isso esta lógica se classifica como “expansão universal com integração intersetorial”. Não há, aqui, contudo, nenhuma ingenuidade de que as demais políticas sociais atuais tais como de saúde, educação e moradia estejam em patamares aceitáveis para efetivamente garantir direitos fundamentais. Este é apenas um elemento de análise institucional.

## 9.2 LÓGICA ADITIVA

Em Janeiro de 2004, mês em que o Bolsa Família foi transformado em lei, 3.651.861 famílias receberam, ao todo R\$ 263.265.315,00 por meio do programa. Novembro de 2018, 15 anos depois, é o mês que marca o maior número de benefícios pagos a um total de 14.227.451, que receberam um ao todo R\$ 2.665.049.287,00. Tanto o número de famílias quanto o orçamento destinado ao programa crescem substancialmente, mesmo que os valores sejam corrigidos<sup>44</sup>. Em 2013, ao analisar o PBF em seu aniversário de 10 anos, Célia Lessa Kerstenetzky (2013) considera que:

Ao longo dos dez anos de sua existência, o PBF seguiu uma lógica de crescimento “aditiva”: mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas. O futuro próximo está a sugerir mais do mesmo: o cumprimento da vocação expansionista do programa, de modo a cobrir a população necessitada (Ibdem)

De fato a lógica aditiva que aqui consideramos incidir sobre o programa manteve a trajetória de incorporação de beneficiários que se encontram em seus parâmetros de renda. Uma alteração relevante intensificou este processo ao final de 2012: a aprovação da Lei 12.722, do Brasil Carinhoso. A nova regra, além de reforçar o financiamento de iniciativas de acesso à educação infantil, instituiu novos parâmetros para pagamento de benefícios do Bolsa Família. Nenhuma família ou indivíduo deveria ficar abaixo do parâmetro considerado pelo programa e pelo Cadastro Único como extrema pobreza. Isso significa que uma família ou indivíduo que tivesse renda igual a zero, receberia um Benefício Básico, à época, de R\$70,00. Se em uma família a soma da renda auferida de todas as fontes, como salário, aposentadoria e outras transferências, mais o benefício do Bolsa Família, incluindo o benefício básico, mesmo assim, a renda per capita não ultrapassar os níveis de extrema pobreza, R\$70,00, o governo complementaria o valor necessário para se chegar a este patamar, fazendo com que este seja um benefício variável de família para família.

---

<sup>44</sup> Os R\$ 263.265.315,00 pagos em Janeiro de 2004 equivalem a R\$ 591.588.754,64 em valores de Novembro de 2018 corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor. O Banco Central do Brasil disponibiliza calculadoras simplificadas de cálculo de inflação em seu site.

Pode parecer um cálculo complexo, mas o que se deve considerar é que o programa aprimorou-se enquanto um programa de renda mínima. Deste momento em diante, além de incluir quantitativamente mais beneficiários, houve também um avanço conceitual ainda no formato de renda mínima, especialmente tendo em conta que o benefício passa a ser pago para indivíduos no caso de não terem filhos em idade escolar. Ninguém, em tese, teria uma renda inferior ao parâmetro de extrema pobreza.

De certa forma, esta evolução manteve em funcionamento um argumento quantitativo em relação à RBC: Enquanto o programa evoluir, tanto quantitativamente, quanto conceitualmente, a RBC credencia-se como alternativa no horizonte futuro do programa. Em 2014, por exemplo, ao tratar da incorporação de quase 13 milhões de famílias, 45 milhões de pessoas, ao programa, Josué Pereira da Silva levanta razões para considerar significativa esta argumentação:

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

Giuseppe Cocco e Antonio Negri (2006), em artigo publicado na Folha de São Paulo chamado “Bolsa Família é embrião de renda universal” e argumentam em defesa da transição do programa para a RBC:

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

A tese de que o PBF pode transitar para a RBC é defendida por Eduardo Suplicy em diversas ocasiões (SUPLICY, 2007; 2008; 2010) e assenta-se sobre as análises que apontam o programa como “o maior esquema [de transferência condicionada] do mundo” (Hall, 2006). Outros autores em torno do debate sobre as políticas sociais chegaram, até mesmo, a sustentar que a construção de uma política nacional de transferência de renda deveria ter como agenda norteadora

a própria implementação da RBC, que passava a se efetivar a partir da unificação e racionalização dos programas de renda mínima (Silva, Yazbek e di Giovanni, 2012). De fato, Bichir aponta que a sanção da lei da RBC:

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

Esta lógica, além de ter como elemento central a evidente incorporação quantitativa, também pode se orientar por alterações no desenho do programa para que avanços incrementais em direção à RBC possam ser dados. É o caso das possibilidades levantadas por considerações de que ainda há aperfeiçoamentos em aberto a serem feitos no PBF:

Promover uma fusão dos conceitos de família e linhas de elegibilidade faria com que o BPC e o PBF se fundissem em um único programa de garantia de renda mínima, com o mesmo conceito de família e as mesmas linhas de elegibilidade (Soares e Sátyro, 2009).

Esta lógica enxerga nas políticas de transferência de renda a expansão da fronteira já existente do PBF. Depois de unificar quatro programas de renda mínima, novas transferências, especialmente aquelas em formato de renda mínima, como o BPC e o Abono Salarial (do PIS/PASEP), seriam o próximo passo lógico. Sua motivação não é apenas baseada na métrica da expansão. Além dela, chega-se ao debate sobre a eficiência e a equidade dos gastos públicos, por vezes regressivos no caso de algumas transferências – como a do crédito fiscal no Imposto de Renda.

Neste sentido, Nelson Machado (2018) cita, em especial, a situação do abono, que é estabelecido com base no critério de renda de até dois salários mínimos por mês. Na medida em que cresceu o valor do salário mínimo ao longo dos anos 2000, a base do abono também se expande, fazendo com que recursos públicos voltados para algum tipo de segurança de renda se destinem para beneficiários que em valores absolutos estão mais distantes da pobreza e da

extrema pobreza. A entrevista de Machado<sup>45</sup> exemplifica com clareza de que forma a lógica aditiva desenha o um futuro para as políticas de garantia de renda:

você junta a Previdência Social, a Previdência Rural, a lei da LOAS, BPC. Então você tem o salário complementação do PIS, o abono salarial. Você tem uma quantidade de recursos que poderiam ter sido colocados melhor. Então hoje, olhando com tempo, eu acho que faltou uma complementação da renda básica. O que teria sido um avanço enorme, da mesma medida que fez a junção dos programas existentes, Vale gás, Vale educação, vale isso, vale aquilo, que fez o bolsa família, eu acho que a renda básica poderia ter sido melhor estruturada [...] daria uma configuração da rede de proteção social melhor do a que nós temos, que continua fragmentada e agora está todo mundo de olho querendo cortar simplesmente (Machado, 2018)

Por fim, também contribuindo no sentido da adição ao PBF, propõe-se como horizonte futuro da garantia de renda um redesenho mais substancial do programa em sentido considerado mais efetivo do ponto de vista do combate à pobreza. A proposta é de uma articulação que unifique diferentes bases de políticas sociais em sentido mais progressivo e voltado para crianças e adolescentes, um público mais vulnerável e que é, de fato, aliado de formas de se auferir renda de forma legal. De forma assertiva, Aldaiza Sposati (2010) considera que este futuro para o PBF não deva se restringir ao desenho ou formato do programa, mas, sim, avançar sobre formas de transferências que tornam o gasto público mais regressivo. É o caso, mais uma vez, do crédito fiscal do imposto de renda:

Nesse caso, se coloca a alternativa de transformar o alcance do PBF em uma renda básica que corresponda a um direito universal de crianças e adolescentes brasileiros que poderiam ter como ponto de partida a unificação de valores dos diferentes programas

---

<sup>45</sup> Ao longo do primeiro e segundo Governo Lula Nelson Machado ocupou as funções diretas ou interinamente de Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministro da Previdência Social, além das secretarias executivas dos mesmos postos. Intitula-se, portanto, tanto como “Guardião” do dinheiro, quando esteve na Fazenda, quanto como “Gastador”, quando esteve nos outros postos (Machado, 2018).

voltados para crianças por transferência ou isenção. Esta seria uma medida de justiça social (Sposati, 2010)

Nesta mesma perspectiva, Pedro Herculano de Souza e Sergei Suarez Dillon Soares publicam em 2011 um Texto para Discussão no IPEA chamado “O Benefício Infantil Universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância”. Em seu texto, demonstram que as formas de apoio à infância no Brasil se moldou de forma descoordenada em torno de diferentes formas de apoio à renda familiar. Reorganiza-los seria uma correção urgente “de um caos gerencial injustificável” (Souza e Soares, 2011). A composição deste apoio infantil que consideram é feita através, mais uma vez, pelo crédito no imposto de renda por meio de dedução por dependentes menores, o salário família (SF), voltado para trabalhadores de baixa renda cobertos pelo INSS, e o benefício variável por criança do Bolsa Família.

A exposição dos dados a respeito do impacto gerado pelo pagamento destes benefícios na distribuição da renda no Brasil demonstra o impacto regressivo da dedução no imposto de renda por dependente em uma ponta e a enorme capacidade progressiva do PBF em outra ponta. A reorganização destes pagamentos em torno de um único benefício destinado de forma universal a todas as crianças até 16 anos daria maior eficiência à proteção social ao mesmo tempo em que expande o direito à renda. Além disso, Souza e Soares acrescentam que entendem que mesmo a condicionalidade relacionada à frequência escolar presente no PBF deve ser transformada em uma forma de atenção à família, eliminando por completo qualquer caráter punitivo. Em suma, o que dizem é que:

A proposta de unificação dos três benefícios é simples. O benefício variável do PBF, o SF, e a dedução por dependente com menos de 16 no IRPF devem ser eliminados e substituídos por único benefício igualitário outorgado a todas as crianças no Brasil mediante pagamentos a suas famílias. É importante ressaltar que esta proposta tem duas partes diferentes. A primeira é a unificação dos três benefícios em único benefício. A segunda é a universalização deste benefício para todas as crianças, sejam elas ricas, sejam elas pobres (Ibdem).

O custo dessa proposta seria pouco superior ao recurso que os três programas citados já consomem, dependendo da escolha do valor do benefício. Os cálculos são de que um valor de R\$25,00 por criança custaria R\$6,37 bilhões e teriam impacto de redução no índice de Gini de -0,7%, tudo em valores de 2009. Assim, o futuro do Bolsa Família tendo em conta a renda básica ganha com essa contribuição mais uma opção de avanço institucional, por expandir a reforma de desenhos que hoje se encontram descoordenados e sobrepostos. Além disso, avançam conceitualmente ao propor um benefício universal e incondicional mesmo que para uma parcela da população. Os ganhos econômicos da proposta estão bem colocados e podem ser confrontados com as demais formas de ação governamental que tenham objetivos semelhantes.

Vale ressaltar que esta lógica corresponde em alguma medida às formas incrementais de alteração das políticas públicas do subsistema tratado. A depender da dinâmica que se estabelece ou do modelo escolhido para análise, podemos apontar para um ritmo mais intenso ou demasiadamente mais lento de mudanças. É certo que perturbações ao subsistema podem acelerar a ação na direção disso que foi exposto, mas podem, também, quebrar o monopólio de política composto por atores que tem participação relevante nestas mudanças. Ainda mais: pode perturbar a existência do subsistema em si. Fazer com que formas de dispêndio orçamentário consideradas regressivas sejam revistas não é tarefa simples em nenhuma situação, ainda mais quando se toca em matéria tributária, como no caso do IRPF. Em geral isso ocorre porque os grupos mais favorecidos são também os mais bem estruturados politicamente. Trazer justamente estes temas para o interior de um subsistema que voltou-se para a extrema pobreza é algo ainda mais distante.

### 9.3 LÓGICA DA AGENDA

A formação de agenda em políticas públicas é assunto extensamente estudado. Para Kingdon (2007), trata-se da:

lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades (Idem)

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

Toda política responde a uma lógica de agenda, mesmo que de forma passiva. Com o subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva não é diferente. Bons exemplos de como políticas pertencentes a este subsistema, como o Bolsa Família, adquirem importância significativa no debate público são os estudos voltados a compreensão de seu impacto na opinião pública e em cenários eleitorais (Licio; Rennó; de Castro, 2009; Zucco, 2015; Correa, 2015; Correa, 2015; Correa, 2016).

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

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

Nesta linha avançam Raphaella Bandeira e Maria Carolina Prado (2018) em artigo chamado “A mediatização do debate público de transferência de renda nas campanhas eleitorais para Presidência da República em 2018”, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública em livro sobre os 15 anos do PBF. As autoras afirmam que a RBC é uma das opções colocadas à mesa no debate sobre garantia de renda de forma mais estruturada, ainda que o executivo federal não tenha avançado em uma regulamentação específica da lei que a instituiu. Alegam que:

Um dos debates mais estruturais em relação aos programas de transferência de renda diz respeito aos critérios de elegibilidade: é mais efetivo um programa que focalize a transferência nos mais

pobres ou que tenha um caráter universal? Os argumentos em prol do universalismo alegam que tais políticas têm maior impacto redistributivo, não criam estigmas, são mais fáceis de serem gerenciadas e fortalecem a coesão social (ibidem)

Esta opção chegou, mais uma vez, ao debate eleitoral no que diz respeito aos programas de governo apresentados por alguns dos candidatos à Presidência da República nas eleições de 2018. Dessa vez, contudo, não apenas o PT defendeu tal proposta. Cinco candidatos defenderam a expansão do Bolsa Família em sentido universalista: Jair Bolsonaro (PSL), Ciro Gomes (PDT), Marina Silva (Rede), Lula/Fernando Haddad (PT) e Guilherme Boulos (PSoL). Há diferenças entre cada um deles, porém. Entre outras coisas, o debate feito na seção 3 deste trabalho, de definições, motivou-se por este debate público.

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

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

Esta transição também foi prevista pelo programa do PT, apresentado inicialmente pela candidatura de Lula e, posteriormente, impedido que foi de concorrer, pela candidatura de Fernando Haddad. Este último, além de ter sido membro da Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República que desenhou o Bolsa Família em seu formato inicial, quando prefeito, enviou projeto de lei à Câmara Municipal propondo uma renda básica para o

município de São Paulo. Sua administração, muito mais do que essa ação relacionado ao Projeto de Lei, foi uma das mais importantes no que diz respeito à lógica aditiva que marca a perspectiva da renda básica diante do Bolsa Família, especialmente tendo em conta a divisão de responsabilidades no pacto federativo em que municípios são responsáveis pela inserção de famílias nos sistemas da assistência social. Em Janeiro de 2013, São Paulo contava com 227.938 famílias inscritas no programa (Suplicy, 2013b). Em Outubro de 2016, 492.465 famílias receberam benefícios do programa. Uma inclusão de 264.527 de famílias, um aumento de 116%. Há que se considerar, evidentemente, que este incremento foi potencializado pelas alterações introduzidas pelo “Brasil Carinhoso” em 2012<sup>46</sup>.

A discussão pública no governo de transição a respeito de reformas consideradas prioritárias por Jair Bolsonaro e sua equipe reintroduzem a renda básica como um tema a ser abordado. O fato curioso, porém, é que da forma como está sendo considerada, a proposta se aproxima muito mais com o que foi defendido por Ciro Gomes, em que fundem-se uma perspectiva contributiva e não contributiva. Um piso chamado de renda básica é destinado a quem ultrapassar certa idade a ser definida. A partir dele, inicia-se um sistema de capitalização que define o tamanho das aposentadorias. As notícias na imprensa são de que, a princípio, este valor seria inferior a um salário mínimo<sup>47</sup>. Caso venha a incorporar, por exemplo, o BPC, corre-se o risco de que o valor percebido pelos beneficiários através da renda básica da previdência seja menor que o anteriormente destinado por meio do programa socioassistencial previsto na Constituição.

Toda essa discussão poderia ser considerada momentânea, circunstancial, e descabida na investigação acadêmica feita até aqui. Ocorre, porém, que há um conjunto de fluxos em movimento identificados neste caso por esta pesquisa que tem perfeita aderência a modelos de análise de políticas

---

<sup>46</sup> Participei, de certa forma, do debate público que gera impacto na agenda de políticas públicas. O trecho sobre os programas eleitorais contidos nesta seção estão resumidamente registrados em artigo meu publicado pela Folha de S. Paulo em 31 de Agosto de 2018 intitulado “A hora de uma ideia”, em clara referência à expressão de John Kingdon sobre agenda.

<sup>47</sup> “FIPE propõe reforma da previdência com teto de R\$2,2 mil”, Valor Econômico, 18 de Dezembro de 2018 e “Renda Básica de R\$550,00 por mês é sugerida”, Diário, Comércio & Indústria, 19 de Dezembro de 2018.

públicas. A proposta que ascendeu à agenda neste momento foi descrita por Nelson Machado (2018), entrevistado por este trabalho, a respeito de suas considerações sobre a renda básica, ainda sem considerações definitivas a respeito de valores.

Antes disso, Machado, Bernard Appy<sup>48</sup> e outros (2017) expuseram a proposta de uma Renda Básica do Idoso em artigo em que tratam de matéria relativa à reforma tributária. Consideram que uma medida fundamental de equidade é instituir uma renda básica direcionada aos idosos em uma reforma ampla do sistema tributário que reorganize a carga de forma mais progressiva. Machado (2018) relata que o grupo responsável pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), ligado à Fundação Getúlio Vargas (FGV), após a formulação, procurou os candidatos à presidência para apresentar a proposta, inclusive o candidato vencedor e sua equipe. Uma investigação mais profunda sobre redes, coalizões, comunidades e grupos epistêmicos pode encontrar neste registro momentos de extraordinária riqueza sobre modificações de impacto vultoso nas políticas públicas voltadas à proteção social no Brasil.

## 10 CONTROVÉRSIA

O dilema de implementação de políticas públicas costuma concentrar-se na contradição entre a fidelidade da política em processo de instalação e seus resultados em relação ao que fora antes formulado (Hill e Hupe, 2014). Este foco de pesquisa não está dissociado das construções que foram exploradas até aqui a respeito de padrões institucionais, formas de coordenação e instrumentos utilizados na execução de políticas públicas. O cenário de avaliações do PBF neste sentido poderia ser diferente do que vemos hoje caso estes elementos não passassem pelos processos que os levaram a se tornar referência para tantos estudos, pesquisas e novas políticas públicas que passam a se valer de seus aprendizados, além de compartilharem efetivamente dentro do arranjo uma interação entre subsistemas e áreas temáticas de políticas públicas. Pires e

---

<sup>48</sup> Machado e Appy eram, ambos, membros da Câmara de Política Social que desenhou o PBF.

Gomides, justamente ao debaterem as capacidades estatais e implementação afirmam que:

entende-se por processo de implementação todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados (Pires e Gomide, 2013).

Em um cenário em que os resultados e percepções sobre um programa estão sempre mudando, também em função das lógicas que a ele se aplicam, o Bolsa Família, por exemplo, está em constante processo de implementação, como no caso de cada nova alteração em suas normas formais ou esforço de integração com demais políticas sociais.

A conceituação a respeito do subsistema de Garantia de Renda Não Contributiva nos permite demonstrar, por outro lado, que conflitos existentes em seu interior não prejudicaram o desenho e a implementação de uma política em que atores foram acomodados ou sobre os quais pesou tamanha institucionalidade que não foi possível manter o conflito de diferentes visões em pé de igualdade. Este efeito decorre de mecanismos geradores de path dependence que impõe uma lógica de autoridade sobre as decisões, ganhos crescentes no uso de instrumento e uma pressão de externalidades negativas e positivas que se distribui no interior do subsistema.

Nem por isso, porém, os conflitos podem ser dados como resolvidos. É bem verdade que nem mesmo modelos de análise como o equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1991), que preveem longos períodos de estabilidade, considera que processos incrementais não ocorram e não modifiquem a política pública em curso. Muito pelo contrário. Essa forma de análise demonstra que os atores pertencentes a um determinado monopólio de política alteram a política, preferencialmente no nível dos ajustes instrumentais, o quanto for necessário para manter uma visão da política que preserve o monopólio sobre a política.

Desde a criação do PBF o arranjo do programa tem sido capaz de dar respostas robustas a desafios de expansão e articulação intersetorial. A imagem dessa política variou muito, principalmente nos anos necessários para sua consolidação. Hoje, resultados expressivos e pesquisas que demonstram com

rigor impactos positivos da política e de seu desenho fornecem maior estabilidade para essa imagem. Mesmo assim, debates a respeito do futuro do bolsa família existiram desde o seu primeiro dia, como vimos (Suplicy, 2003). São linhas de raciocínio que supostamente foram descartadas como opção quando se estabeleceu o desenho (Tomazini, 2010a), mas que encontraram em lógicas do Bolsa Família espaço para reivindicar um alcance incremental de seus objetivos.

A compreensão da lógica aditiva como este movimento incremental em direção à Renda Básica de Cidadania, por exemplo, alimenta a estruturação de um debate sobre a transição do PBF para esta proposta. Isso ocorre não apenas por conta da expansão quantitativa mas, também, pela evolução conceitual dentro dos marcos de uma política que deve ser referida como renda mínima, alimentando posições políticas que a consideram uma solução de política pública.

O que propomos aqui é compreender essa associação de diferentes posições políticas no interior de um subsistema a uma política pública em curso como um elemento que deve ser considerado na avaliação de mudança em políticas públicas e em sua implementação. Não é nova a formulação de que “a implementação modifica a política pública” (Arretche, 2001). Trata-se, porém, de algo um pouco diferente. Uma divergência em relação à própria formulação da política que não resolve conflitos no interior de subsistemas e, nem sequer, no interior de coalizões. Um nível de formulação anterior ao desenho do arranjo colocado em uso para a implementação.

Este elemento deve ser tratado como uma controvérsia: posições divergentes, mas que podem cooperar, a respeito da formulação em permanente tensionamento para que o futuro da política pública alinhe-se a uma determinada ideia mais que a outra. A controvérsia nem é sobre a condição atual da política pública. Há poucas pessoas, por exemplo, que discordem das diretrizes gerais e das lógicas do PBF, sejam elas no sentido da integração intersetorial, sejam no reforço da lógica aditiva incremental. Kerstenetzky (2013) aborda essa situação na discussão sobre o futuro do Bolsa Família, por exemplo:

Aqui talvez seja necessário explicitar o caráter controverso, não meramente técnico ou burocrático, da decisão envolvida. Implementar serviços universais, mesmo que gradualmente, ou focalizá-los nos pobres é uma escolha política, apoiada em horizontes normativos distintos e se prene de consequências, intencionais ou não, porém bem conhecidas. Quanto mais se esclareçam as opções distintas e suas consequências conhecidas, mais bem informadas tendem a ser as decisões. (Kerstenetzky, 2013)

Mesmo que este debate seja aberto, porém, não implica em uma tomada de decisão com efeitos que alterem o cenário da política. Apesar disso, enquanto essa controvérsia não se encaminha, o subsistema, as coalizões e os monopólios associados a ele expõe-se por um período prolongado a perturbações, que de uma forma, ou de outra, acabam por ocorrer no âmbito do macrossistema, ainda que em função do calendário eleitoral do regime democrático. Isso realimenta o caráter controverso dessa situação. É o que vemos agora no caso do subsistema que tratamos. As lógicas de agenda podem até apresentar uma agenda de trabalho em torno de políticas temáticas e setoriais, mas a formação de agenda de forma mais geral tende a alterar dinâmicas de funcionamento do subsistema inevitavelmente.

Esta abordagem da controvérsia não significa que posições diferentes, que escapam da própria classificação de controvérsia, nunca tenham existido. Lena Lavinas (2012), por exemplo, considera que o Brasil perdeu o caminho possível de ser tomado em direção à renda básica em função de não estruturar um arranjo capaz de contribuir para a política de garantia de renda um dividendo baseado nos royalties do pré-sal, por exemplo, como no caso do estado do Alasca, nos EUA. Além disso, considera que as condicionalidades do Bolsa Família distanciam o PBF de qualquer perspectiva incondicional, algo para o que a imagem geral da política não contribui. Este posicionamento distancia-se da controvérsia pelo fato de distanciar-se do desenho institucional existente para a política em curso no subsistema. É bem verdade que em um novo momento contingente isso pode significar um movimento disruptivo, de certa forma, que venha a viabilizar uma nova proposta de política pública.

De qualquer forma, Wanderley Guilherme dos Santos (1969), em seu clássico “Cidadania e Justiça” de 1969, faz uma análise baseada em princípios de justiça, cidadania e democracia sobre a análise de políticas públicas, uma das seções de seu famoso livro:

E desde que não existe critério automático para a produção de justicas, a avaliação das escolhas feitas pelos governantes e sua correção requerem o permanente debate, a controvérsia e, sobretudo, o exercício da tolerância democrática (ibdem)

## 11 CONCLUSÃO

O debate sobre a Renda Básica de Cidadania tem longa tradição conceitual e é feito em nível internacional há algum tempo. Associa-se ao próprio debate de proteção social no que diz respeito às formas de garantir renda por meio de comunidades políticas e da ação governamental. No Brasil não tem sido diferente pelo menos desde a década de 1970, quando as primeiras contribuições em torno de formas eficientes de realizar uma redistribuição de renda pudesse ser colocada em prática. Daí decorre um período profícuo de debates a respeito da garantia de renda mínima por meio do Imposto de Renda Negativo, que culminaram na apresentação do Projeto de Lei do Senado N°80 de 1991, chamado de Programa de Garantia de Renda Mínima, pelo ex-Senador Eduardo Suplicy.

A partir desta iniciativa fortaleceu-se o debate sobre renda mínima em nível local que desencadeou um profusão de políticas relacionadas, principalmente, à renda mínima associada à educação, ou Bolsa Escola. Daí em diante, é de fundamental importância que o debate conte com clareza conceitual para que as políticas propostas possam ser comparadas em seus mais diversos aspectos, algo que falta ainda hoje e contribuiu ao longo de anos para alimentar ainda mais controvérsias sobre as políticas de garantia de renda. Espera-se que este trabalho tenha feito grande contribuição neste sentido. Clareza sobre estes aspectos também pode contribuir para comparar e situar de forma mais precisa estas políticas no sistema de seguridade social de cada país. Formas de proteção social neste contexto se complementam nos estados de bem estar social, especialmente os europeus, para de forma solidária articular políticas contributivas, para as quais há critérios de elegibilidade baseados em contribuições prévias, e não contributivas, que acabam por adquirir caráter residual.

No Brasil, os entraves da economia de um país de capitalismo menos desenvolvido fizeram com que a proteção social estivesse condicionada às seguranças sociais oferecidas com base em uma relação corporativa atestada

pelo vínculo com o mercado de trabalho. Um sistema incapaz, desde o início, de propor-se ao universalismo em que políticas de atenção aos mais pobres pudessem ter caráter residual, e não papel protagonista na rede de proteção social. Dessa forma, as políticas de renda mínima encontraram espaço para sua evolução e impacto determinante, o que impulsionou sua disseminação e importância política. Tais políticas espalharam-se pelo federalismo brasileiro em sentido horizontal e vertical, chegando à configuração em que o governo federal passou a ser coparticipante das iniciativas locais e, mais tarde, multiplicasse iniciativas nacionais.

O momento que marca de forma decisiva a ampliação dessa perspectiva de combate à pobreza ocorre no primeiro governo do ex-presidente Lula com a racionalização e unificação de políticas de garantia de renda mínima em torno da proposta do Bolsa Família, um programa de transferência de renda condicionada que se configura como política de renda mínima sujeita à comprovação de carências e cumprimento de obrigações. Ao mesmo tempo, a profusão de um debate sobre a garantia de renda permitiu que a Renda Básica de Cidadania emergisse enquanto solução no horizonte da ação governamental. Sua tramitação conjunta ao Bolsa Família levou à coincidência cronológica de sanção, o que alimentou expectativas nos anos seguintes.

O caminho percorrido pela renda básica e pelo Bolsa Família em sua tramitação legislativa demonstra a relevância da agenda da garantia de renda no início dos anos 2000. Ali se organizaram as relações que nos anos seguintes seriam desenvolvidas e as formas como os atores participariam do resultado da política. De forma discreta, a formulação de que o Bolsa Família antecede de forma lógica a renda básica para a discussão orçamentária estabeleceu uma reivindicação dos resultados da política, ainda que de forma incremental.

O discussão sobre a renda básica, porém, não apenas no Brasil, mas ao redor do mundo, gira em torno das soluções financeiras e orçamentárias que possam viabilizar sua instituição. Não é por menos. Trata-se de uma transferência de importância razoável para cada um dos habitantes de uma comunidade, seja um país, um estado ou um município. Em uma mesma chave de raciocínio, o convencimento da opinião pública a respeito da importância,

mérito e justificativa para a proposta da renda básica também está entre as principais preocupações de seus defensores.

Diante da estruturação institucional que as demais opções colocadas em discussão, a renda básica não conta com um enquadramento que possa se apresentar enquanto solução de política pública. Vale lembrar, por exemplo, que o desenho originado do processo de unificação de políticas de renda mínima em torno do Bolsa Família apoiou-se em formatos experimentados de políticas públicas em nível local e valeu-se de instrumentos já em uso e desenvolvimento, como o Cadastro Único. A renda básica, por outro lado, emerge no campo das ideias sem que seja acompanhada de parâmetros concretos relacionados à sua viabilidade técnica e orçamentária, e sem uma preocupação com seus aspectos institucionais.

Os modelos mais estudados que explicam a mudança em políticas, como os múltiplos fluxos, o equilíbrio pontuado e a Advocacy Coalition Framework, apontam como fundamental a defesa estruturada de ideias. Mesmo a ação do empreendedor de políticas públicas deve ser exercida em nome de uma comunidade de política ou rede temática, ou na função de liderança habilidosa capaz de negociar posições e manter uma coalizão unida em torno de um sistema de crenças normativas sobre políticas públicas.

Neste sentido, acredita-se que esta pesquisa apontou sobre quais bases devem se dar as considerações sobre um desenho para a renda básica levando em conta as ações governamentais já desenvolvidas. O acúmulo de diversas formas de análise de políticas públicas apontam para o subsistema voltado a determinado tema como uma importante unidade de análise. Embora os termos utilizados para nomina-lo diferenciem-se de modelo para modelo, suas características fundamentais enquanto unidade de análise foram reunidas em uma seção deste trabalho para conseguir identificar que políticas públicas são discutidas no mesmo contexto que a renda básica e por quem. Assim, são apontadas como características fundamentais de um subsistema o fato de se tratar de um assunto substancial, sua delimitação territorial, suas regras de participação, normas e parâmetros legais, instrumentos de gestão e impacto e resultados da política pública. Demonstra-se a pertinência dessas categorias ao que foi, aqui, denominado de subsistema de Garantia de Renda Não

Contributiva, onde se desenvolvem as dinâmicas e interações de vários níveis que afetam formas de transferências de renda que evoluíram ao longo dos anos.

É neste contexto e na articulação destes elementos que se explora os efeitos de Path Dependence no campo de políticas públicas. Embora seja um conceito presente em algumas análises, inclusive de evolução de políticas sociais, nem sempre os mecanismos geradores de dependência são claramente identificados nas suas aplicações. Tratou-se, então, de investigar causas como os retornos crescentes, externalidades positivas e negativas e o lock-in no padrão institucional de políticas públicas. Suas normas, regras de participação e instrumentos indicam que o arranjo institucional do Programa Bolsa Família é tão extenso quanto bem avaliado. Isso significa que a transição de políticas de proteção social, em qualquer sentido que ocorram, devem, necessariamente, lidar com uma dependência da estrutura do Bolsa Família. Ressalte-se que este não é um fenômeno que deva ser considerado negativo, a princípio. Capacidades estatais foram erguidas para sustentar a implementação do Bolsa Família. Estas mesmas capacidades podem ser articuladas para servir às lógicas que podem contribuir para a aproximação entre um vultuoso programa de renda mínima e a proposta de uma renda básica universal.

Essas lógicas são uma aproximação das dinâmicas do subsistema que podem servir à proposta da renda básica em seu desafio de ganhar musculatura institucional. Não são as únicas em curso e por vezes podem ser concorrentes entre si, como no caso da lógica de agenda, que pode apontar para uma agenda política de redução das transferências de renda e a lógica aditiva, em funcionamento desde o início do Programa Bolsa Família, fazendo com que este viesse a se tornar um dos maiores programas de garantia de renda do mundo. Apesar do distanciamento temporal da sanção da lei da renda básica, há 15 anos, neste momento, tanto a lógica de agenda quanto lógica aditiva na visão da renda básica estão em pleno funcionamento.

Nunca antes se discutiu tanto programas de transferência de renda em sentido universalista, no mundo e no Brasil. Exemplo disso foram as eleições presidenciais de 2018, que, apesar de conturbadas por uma série de fatores, possibilitou que fosse registrada uma disposição majoritária em torno da expansão de políticas de transferência de renda, e não redução, como em

eleições anteriores, ainda que com divergências conceituais explícitas sobre a vinculação ideológica das propostas. Da mesma forma, os últimos meses de 2018 são os meses que registram o maior número de pessoas inscritas no Bolsa Família desde a sua criação, em 2003, o que demonstra estarem abertas as condições institucionais para que seu processo de expansão continue ocorrendo.

Tampouco os aspectos bem avaliados do Bolsa Família que envolvem sua relação com outras políticas e a coordenação da ação de mais atores deve ser desconsiderada. A lógica de expansão universal com integração intersetorial contribui diretamente para o alcance do Estado brasileiro de sua população. A relação do Bolsa Família com políticas universais que garantem direitos fundamentais pode gerar simbiose oportuna que coloca uma série de instrumentos, práticas e padrões institucionais à disposição de uma perspectiva de ampliação de direitos, inclusive o direito à segurança de renda, efetivado pelas políticas de garantia de renda. Trata-se de uma possibilidade de dirigir a partir do acesso universal à renda, indispensável a cada indivíduo, o acesso aos demais direitos fundamentais historicamente negligenciados ou regulados pela formação econômica e social de nosso país.

Por fim, propõe-se considerar a implementação da Renda Básica de Cidadania como uma controvérsia. As opiniões a respeito do Programa Bolsa Família estão permanentemente colocadas no subsistema no sentido de aprimora-lo. Entre os futuros à frente dele, está a renda básica, e as demais opiniões sobre estes futuros continuam a se desenvolver no interior do subsistema, sem que uma tenha prevalência sobre a outra, pelo menos até o momento. A renda básica é uma opção que está no horizonte da política de Garantia de Renda Não Contributiva desde a sanção da Lei Federal N° 10.835. Sua sustentação enquanto opção política nunca foi descartada, um mérito que deve ser dado à capacidade de enxergar no arranjo institucional existente, o do Bolsa Família, uma iniciativa da qual a Renda Básica de Cidadania pode se valer para avançar em direção a um direito universal e incondicional.

## 12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, Julio; LO VUOLO, Rubén M. El sistema de Speenhamland, el ingreso ciudadano y la 'retórica de la reacción'. (Documento de trabajo nº 79). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas, 2011.

ALMEIDA, M. H. Recentralização a Federação? Revista de Sociologia Política, no 24, p. 29-40, junho de 2005.

AMARAL, Aline Diniz. 2014. O Papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, p. 25-97.

APPY, Bernard. SANTI, Eurico de, COELHO, Isaias, MACHADO, Nelson, CANADO, Vanessa Rahal. Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar. Propostas de Reformas para Destruir o Brasil, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV). Ainda não publicado. Disponível em [http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Diretores\\_CCiF\\_Reforma\\_Tributaria\\_201802-1.pdf](http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Diretores_CCiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf) Acesso em 30 de Jul. de 2018.

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do "welfare state" brasileiro. In: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Vol. I: Reflexões sobre a natureza do Estado do Bem-Estar. Brasília: MPAS-Cepal, 1989.

BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto Mangabeira. Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BANDEIRA, Raphaella, PRADO, Maria Carolina. A mediatização do debate de transferência de renda nas campanhas eleitorais brasileiras para Presidência da República em 2018. In: Viana, I.A.V., Kawauchi, M., Barbosa, T.V. Bolsa Família 15 anos (2003-2018). ENAP, Brasília, 2018.

BARBOSA VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. ANALISANDO MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO DO DISTRITO FEDERAL À LUZ DO MODELO DAS COALIZÕES DE DEFESA. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 24, n. 80, p. 135-156, Mar. 2017. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302017000100135&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302017000100135&lng=en&nrm=iso)>. access on 23 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9230807>.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. Sobre as utilidades do Cadastro Único. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2008. (Texto para Discussão, 244).

BAUMAN, Z. Em busca da política. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2000.

BAUMGARTNER, Frank, and Bryan Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.

BAUMGARTNER, Frank R, JONES, Bryan D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics* 53, 4: 1044–74, 1991.

BETTO, Frei. *Calendário do Poder*. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 2007.

BERNARDO. Paulo. Parecer do Relator Deputado Paulo Bernardo ao Projeto de Lei da Renda Básica, PL 254/2003, na Comissão de Finanças e Tributação. Brasília, 08 de Outubro de 2003.

BICHIR, Renata Mirandola; OLIVEIRA, Maria Clara Gabriel de; CANATO, Pamella De Cicco. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 26, p. 81-102, 2016.

BICHIR, Renata. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos do Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2015. (Texto para Discussão n. 2032).

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na Berlinda?. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 87, p. 114-129, 2010.

BLOCK, FRED & Somers, Margaret. (2003). In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law. *Politics & Society - POLIT SOC.* 31. 283-323. 10.1177/0032329203031002004.

BREGMAN, Rutger (Maio, 2016). Nixon's Basic Income Plan. *Jacobin*, Disponível em <https://www.jacobinmag.com/2016/05/richard-nixon-ubi-basic-income-welfare/>

BÖRZEL, Tanja A. (2008). Organizando Babel: redes de políticas públicas In F. Duarte, C. Quandt & Q. Souza (Eds.), *O tempo das redes* (pp. 217-256). São Paulo: Perspectiva.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acessado em 30 de Dezembro de 2018.

CAMARGO, José Márcio. Os Miseráveis. *Folha de S. Paulo*, 3 mar. 1993, São Paulo.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. *Folha de S. Paulo*, 26 dez. 1991, São Paulo

CAMPOS, Arnaldo de, ALVES, Adriana Melo. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, p. 25-97. 2014.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, MDS/IPEA. 2013

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo(Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O PAPEL DOS SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo , n. 101, p. 57-76, Mar. 2015 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-)

33002015000100057&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Jan. 2018.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>

CARNELOSSI, Bruna. O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 125, p. 124-147, jan./abr., 2016.

CARNELOSSI, Bruna. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no âmbito da Assistência Social: uma análise crítica de sua dimensão político-ideológica. 2017. 171 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

CARNELOSSI, Bruna Cristina Neves. Segurança de renda: direito de proteção social do cidadão brasileiro. 2017. 176 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARNELOSSI, Bruna Cristina; BERNARDES, Maria Eliza Mattosinho. A condicionalidade de educação dos programas de transferência de renda: uma análise crítica do programa Bolsa Família. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 32, n. 1, p. 285-313, abr. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2014v32n1p285>>. Acesso em: 07 set. 2015.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. V.2. Brasília, DF: IPEA, 2010.

CASTRO, H.C.O.; M.I.M.T. WALTER; C.M.B. SANTANA; M.C. STEPHANOU. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira, *Opinião Pública*, Campinas, 15(2): 333-355. 2009.

CHARMAZ, Kathy. A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa Porto Alegre: ArtMed, 2009.

COÊLHO, D. B. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, MDS/IPEA. 2013

CORRÊA, DIEGO SANCHES. Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, v. 21, p. 514-534, 2015.

CORRÊA, DIEGO SANCHES. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ELEIÇÕES: A trajetória latino-americana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Online)*, v. 31, p. 99, 2016.

COUTINHO, Diogo. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.852).

COUTINHO, Zenaldo. Voto separado do Deputado Zenaldo Coutinho ao Projeto de Lei da Renda Básica, PL 254/2003. Brasília, 26 de Novembro de 2003.

DE WISPELAERE, J. and MARTINELLI, L. A New Universalism? Varieties of Basic Income and Welfare State Reform. Paper presented to 17° BIEN Congress. Lisbon, 2017

DE WISPELAERE, J. Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning? *Journal of Social Policy*, 2016

DIÁRIO, COMÉRCIO & INDÚSTRIA. Renda Básica por mês de R\$550,00 é sugerida. São Paulo, 18 de Dez. 2018. Disponível em <https://www.dci.com.br/economia/renda-basica-por-mes-de-r-550-e-sugerida-1.767311> acesso em 19 de Dez. de 2018.

DICKENS, Charles. *Oliver Twist*. 1. Ed. New York: Batam Books, 1994.

DOLOWITZ, D.; MARSH. D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000100004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 04 Out. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000100004>.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* [online]. n. 28-29 [cited 2014-12-01], p. 107–157, 1993.

FAGNANI, E. O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas. Campinas: IE-UNICAMP (Texto para Discussão 305), Junho 2017 ISSN 0103-9466.

FAGNANI, Eduardo – *Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional. Análise e Propostas*. Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 121-126, 2008.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. XVIII Congreso Internacional Del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, 2013.

FERREIRA, Leandro Teodoro. O federalismo e a integração de políticas de transferência de renda em nível local e o Bolsa Família O federalismo e a integração de políticas de transferência de renda em nível local e o Bolsa Família. In: II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – AMEPCP, 2017, Brasília, DF. Anais.

FERREIRA, Leandro Teodoro. A hora de uma ideia. *Folha de São Paulo*, 31 de Ago. 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/08/a-hora-de-uma-ideia.shtml> Acesso em 31 de Ago. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. PT quer dinheiro de cidades em “fundão” social, São Paulo, 28 de Out. 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. Suplicy beija Lula, mas fica sem verba. São Paulo, 09 de Jan. 2004. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901200407.htm>, acesso em 09 de Jan. 2019.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. Família e política de renda mínima. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GUEDES, Carlos Mário, STURM, Carlos Eduardo, PETRARCA, Letícia e GUERESI, Simone. Brasil Sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, p. 25-97. 2014.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HADDAD, Ana Estela, VEIGA, Rogério da, GONÇALVES, Terciane Alves, PINTO, Teresinha Cristina Reis. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, p. 25-97. 2014.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38(4), pp.689-709. DOI: 10.1017/s0022216x0600157x, 2006.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HANNA, Rema, OLKEN, Benjamin. Universal Basic Incomes vs. Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. Working Paper 24939, National Bureau of Economic Research, 2018. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w24939>. Acessa em 28 de dezembro de 2018.

HARDT, M.; NEGRI, A. Império. Rio de Janeiro, Record, 2006.

HECLO, Hugh, Social Policy in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press, 1974.

HECLO, Hugh. Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. Yale University Press, *Politics & Society*, 6, issue 1, p. 119-

119, 1974.  
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:sae:polsoc:v:6:y:1976:i:1:p:119-119>.

HENRIQUES, Ricardo. São Paulo. Entrevista concedida a Leandro Teodoro Ferreira, 21 de Dezembro de 2018.

HILL, Michael, HUPE, Peter L. Implementing public policy : governance in theory and in practice. London : Sage, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública – seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

I, Daniel Blake. Produção de Ken Loach e Paul Laverty. Filme. 2016.

JENKINS-SMITH, H., and P. SABATIER. 1993. “The Study of Public Policy Processes.” In P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds), Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press, 1–9.

KASY, Maximilian. Why a Universal Basic Income Is Better Than Subsidies of Low-Wage Work. Preliminary Version, 05 de Agosto de 2018. Disponível em [https://maxkasy.github.io/home/files/papers/UBI\\_EITC\\_Kasy.pdf](https://maxkasy.github.io/home/files/papers/UBI_EITC_Kasy.pdf). Acessado em 10 de Novembro de 2018.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do PBF. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

KERSTENETZKY, C.L. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, MDS/IPEA. 2013

KIESS, Johannes, NORMAN, Ludvig, TEMPLE, Luke e UBA, Katrin. Path dependency and convergence of three worlds of welfare policy during the Great Recession: UK, Germany and Sweden. Journal of International and Comparative Social Policy, DOI: 10.1080/21699763.2017.1281832, 2017

KINGDON, John. (1984), Agendas, alternatives, and public policies. Boston, Little Brown.

KNOFF, J. (2006). Doing a Literature Review. PS: Political Science & Politics, 39(1), 127-132. doi:10.1017/S1049096506060264

LAVINAS, Lena. Brazil: The Lost Road to Citizen's Income, in R. LoVuolo (ed.), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, New York: Palgrave, 2012.

LEI N° 10.835, de 8 de Janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm) (visualizado em 29/02/2016)

LEI N° 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm) (visualizado em 29/02/2016)

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D.; BELLIX, L. Disseminação e inovação de políticas sociais na América Latina: Uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: GT05 – Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos. Águas de Lindóia, 36° Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do PBF. *Revista Organização & Sociedade*, v. 22 – n. 75, p. 621-638, Salvador, 2015.

LICIO, E. C.; RENNÓ, L. R.; CASTRO, H. C. Bolsa família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, vol. 15, n. 1, p. 31-54, 2009.

LOUNISSI, Carine. *Thomas Paine and the French Revolution*. London: Palgrave Macmillan, 2018.

LOWI, Theodore. *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, 1964.

MACHADO, Nelson. São Paulo. Entrevista concedida a Leandro Teodoro Ferreira, 23 de Novembro de 2018.

MAGALHÃES, Paulo. Voto separado do Deputado Paulo Magalhães ao Projeto de Lei da Renda Básica, PL 254/2003. Brasília, 26 de Novembro de 2003.

MAHONEY, James, Path dependence in historical sociology. *Theory and Society* 29(4): 507–548, 2000.

MAIA, Cesar. PT: Governo e Diretório. Folha de S. Paulo. 21 de março de 2003.

MAY, Peter., 'Policy learning and failure', Journal of Public Policy 12(4). 1992

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 47, n. 1, p. 169-205, 2004 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000100005&lng=en&nrm=iso)>. access on 12 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000100005>.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. Revista do Serviço Público. Brasília 57 (4): 465- 487 Out/Dez 2006.

MILL, John Stuart. Princípios de Economia política: com algumas de suas aplicações a filosofia social. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MILWARD H.B., Wamsley G.L. (1985) Policy Subsystems, Networks and the Tools of Public Management. In: Hanf K., Toonen T.A.J. (eds) Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. NATO ASI Series (Series D: Behavioural and Social Sciences), vol 23. Springer, Dordrecht

MOREIRA, Nathalia Carvalho et al. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 403 a 423, dez. 2012. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7091>>. Acesso em: 09 Jan. 2019.

MOYNIHAN, Daniel Patrick. The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan. Nova York: Random House, 1973.

NEGRI, Antonio, COCCO, Giuseppe. Bolsa família é embrião da renda universal. Folha de S. Paulo. 05 de Jan. 2006.

NIXON, Richard, Special Message to the Congress on Reform of the Nation's Welfare System. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project <https://www.presidency.ucsb.edu/node/240009>

NUNES, E. D. O. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

OAB. CARTA ABERTA SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA (PEC 287/2016). Brasília, 31 de Janeiro de 2017. Disponível em <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/02/carta-aberta-sobre-a-reforma-da-previdencia-5.PDF>. Acesso em 15 de Dez. 2018.

OLIVEIRA, V. ; LOTTA, G. S.. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. Em: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. 1ed.Brasília. : ENAP. 2015.p. 115-142. CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 14-34, mar. 2018. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/67309>>. Acesso em: 08 Jan. 2019.

ONCALA, Arian. GAIVIZZO, Larissa Ho Beck, APOLON, Renata Corrêa. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, p. 25-97. 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES, Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores – O Programa da Revolução Democrática para a construção de um Brasil livre, justo e solidário. Caderno de Resoluções. Belo Horizonte, 1999.

PEREIRA, Francelino. Parecer 1.382 de 2002 do Relator Senador Francelino Pereira ao Projeto de Lei da Renda Básica, PLS 266/2001, na Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 10 de Dezembro de 2002.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), pp.251-267. DOI:10.2307/2586011, 2000.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIKETTY, Thomas. Allocation compensatrice de revenu ou revenu universel. In: Godino R. et al. *Pour une réforme du RMI*, Notes de la Fondation Saint Simon 104, 1999.

POCHMANN, M. "Segurança social no capitalismo periférico: algumas considerações sobre o caso brasileiro". *Nueva Sociedad*, 2007, out., pp. 76-97 (especial em português). Disponível em [http://nuso.org/media/articles/downloads/p8-5\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/p8-5_1.pdf)

REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo, Editora UNESP, 2013.

RIBEIRO, Renato Janine. Não há pior inimigo do conhecimento que a terra firme. *Tempo Social; Ver. Sociol. USP*, São Paulo, 11(1):189-195, maio de 1999.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. The Advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of Europe Public Policy*, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SÃO PAULO, Programa de Metas 2017-2020 – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: Planeja Sampa, 2017. Disponível em [https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/PMSP\\_Programa-de-Metas-2017-2020.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/PMSP_Programa-de-Metas-2017-2020.pdf) Acesso em 06 de Jan. 2019.

SCHNEIDER, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 5(1), pp. 29-58.

SILVA, José Graziano da e TAVARES, Lucas. Sobre o futuro do Bolsa Família. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. V. 2.

SILVA, M. O.; Yazbek, M. C.; di Giovanni, G. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6ª ed, São Paulo, Cortez Editora, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.); LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Lucas. A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos. 2013.

SILVEIRA, Antônio Maria da. "Redistribuição da renda". *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-15, abr./jun. 1975

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lng=en&nrm=iso)>. access on 09 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>.

SINGER, Paul, SILVA, Roberto Marinho A., SCHIOCHET, Valmor. Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, p. 25-97. 2014.

SERAPIÃO, Mariel. D. O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com.sbxproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=ir00572a&AN=fgv.10438.23916&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

SOUZA, Juarez de, CAVACALANTE, Idalina. Estudo N° 273 de 2003 Referente à STC nº 200304427, da Senadora LÚCIA VÂNIA, sobre a unificação dos

programas de transferência de renda. Consultoria Legislativa, Senado Federal. Brasília, 18 de Julho de 2003.

SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. D. O benefício infantil universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância. Brasília: Ipea, jul. 2011 (Texto para Discussão, n. 1.636).

SPENCE, Thomas. The Rights of Infants. Marxist Internet Archive, 1797. Disponível em <https://www.marxists.org/history/england/britdem/people/spence/infants/infants.htm#cover>. Acesso em 01 de Dez 2018.

SPOSATI, Aldaiza. A Menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima – PGRM. In: SPOSATI, A. (Org.). Renda mínima e crise mundial, saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI A. Bolsa Família: Um programa com futuro(s) In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. V. 2.

STANDING, G. Basic Income: And How We Can Make It Happen. Great Britain: Pelican Books, 2017

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovaum, A experiência e o debate brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE RENDA MÍNIMA E EXCLUSÃO, São Paulo. Anais. São Paulo: Nepsas/PUC, p. 30-39. Caderno n. 5 do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas), 1996.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. O prefeito o PT e a Renda de Cidadania. Folha de S. Paulo. 03 de maio de 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. Saude soc., São Paulo , v. 12, n. 1, p. 61-71, June 2003 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-)

12902003000100009&lng=en&nrm=iso>. access  
on 18 Dec. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902003000100009>.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A persistência da desigualdade, o endividamento crescente e o caminho da equidade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 23-41, Dec. 2000. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300004&lng=en&nrm=iso)>. access  
on 18 Dec. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300004>.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Basic income and employment in Brazil, *Basic Income Studies*, Vol.2, Issue 1, 6p, 2007

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Citizen's Basic Income. In: *Latin American Program Special Report*, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Do programa bolsa família à renda básica de cidadania no Brasil. In: *XII Congresso Internacional da BIEN*, Dublin, Irlanda, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Mínima discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal, 1998.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Em direção à renda básica de cidadania. In: *13º Congresso da BIEN*, Brasília, Senado Federal, 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Pronunciamento no Senado Federal no dia 16 de Dezembro de 2003. In: *Diário Oficial da União*, 17 de Dezembro de 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania – A saída é pela porta*, São Paulo, Cortez Editora, 2013.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Um filósofo na prefeitura. *Folha de S. Paulo*, 24 de Jan. 2013. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/1219511-eduardo-matarazzo-suplicy-um-filosofo-na-prefeitura.shtml>. Acesso em 15 de Abr. de 2018.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. (org) *Programa de Garantia de Renda Mínima*, Brasília, Senado Federal, 1992.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. São Paulo. Entrevista concedida a Leandro Teodoro Ferreira, 19 de Novembro de 2018.

SUROWIECKI, James. (20 de Junho de 2016). The Case For Free Money. New Yorker. Disponível em <https://www.newyorker.com/magazine/2016/06/20/why-dont-we-have-universal-basic-income>

TAVARES, Maria da Conceição. Restaurar o Estado é Preciso. Revista Insight Inteligência. Rio de Janeiro: Insight Comunicação, 2017. Disponível em [www.insight.com.br](http://www.insight.com.br), acesso em 03 de Janeiro de 2019.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, June 2016. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013&lng=en&nrm=iso)>. access on 23 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245801>.

TOMAZINI, Carla. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionada: olhar cruzado Brasil-México. Carta Internacional, 5, pp.37-55, 2010a.

TOMAZINI, Carla. La construction des politiques de transferts monétaires conditionnels: entre consensus et dissentiments. Une analyse de la lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique. Paris. Dissertação de Mestrado. Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université Paris III, 2010b.

VALOR ECONÔMICO. Fipe propõe reforma da previdência com teto de R\$2,2 mil. Brasília, 18 de Dez. 2018. Disponível em <https://www.valor.com.br/brasil/6031735/fipe-propoe-reforma-da-previdencia-com-teto-de-r-22-mil> acesso em 19 de Dez. de 2018.

VAN PARIJS, P. Renda Básica: renda mínima garantida para o século XXI? In: Suplicy, E. M. Renda de Cidadania – a saída é pela porta, São Paulo, Cortez Editora, 2013

VAN PARIJS, Philippe: Basic Income: A simple and powerful idea for the twenty-first century, *Politics & Society*; 32:1 pp. 7-38, 2004.

VAN PARIJS, Philippe, VANDERBORGHT, Yannick. Renda Básica – Uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez Editora, 2018.

UFABC. Palestra com o professor Thomas Piketty. 2014. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=h14\\_vPtreKM](https://www.youtube.com/watch?v=h14_vPtreKM)>. Acesso em: 28 nov. 2018.

WAMSLEY G.L. (1985) Policy Subsystems as a Unit of Analysis in Implementation Studies: A Struggle for Theoretical Synthesis. In: Hanf K., Toonen T.A.J. (eds) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. NATO ASI Series (Series D: Behavioural and Social Sciences), vol 23. Springer, Dordrecht

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WIDERQUIST, Karl, (2005), A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?, *Journal of Behavioral and Experimental Economics (formerly The Journal of Socio-Economics)*, 34, issue 1, p. 49-81, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:soceco:v:34:y:2005:i:1:p:49-81>.

WIDERQUIST, Karl, HOWARD, Michael (eds.). *Alaska Permanent Fund Dividend – Exploring its suitability as a model*. Palgrave Macmillan US, 2012.

WIDERQUIST, Karl, HOWARD, Michael (eds.). *Exporting the Alaska Model – Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*. Palgrave Macmillan US, 2012.

YAZBEK, M.C. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*, 12(1), 2003.

ZUCCO Jr. C. The impacts of conditional cash transfer in four presidential elections in Brazil (2002 – 2014). *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, n. 1, p135-149, 2015.



## 13 APÊNDICES

### 13.1 ENTREVISTA EDUARDO MATARAZZO SUP LICY

**Leandro (L):** a primeira pergunta que eu tenho para fazer é qual foi seu primeiro contato com a ideia de uma Renda Básica Universal e Incondicional?

**Eduardo Suplicy (ES):** durante o tempo que eu estudei economia, na verdade desde quando eu fiz o mestrado na Michigan State University, eu já tinha tido contato com a ideia de garantia de uma Renda Mínima. Em um curso com o professor John Marrone [na Michigan State University] ele falou sobre um Imposto de Renda Negativo. O que é um dos percursores da Renda Básica Incondicional era professor na Michigan State University mas eu não me lembro de ter interagido com ele a respeito desse tema. Em verdade, depois de eu ter tido uma boa interação com Antônio Maria da Silveira que, já em 1974 e 75, era professor no ITA em São José dos Campos, ele me disse, “eu gostaria de te convidar para dar uma visão mais progressista lá para os meus alunos no ITA”. E aí ele me convidou, eu fiz uma palestra no ITA e o convidei para fazer palestras e diálogos com os professores da FGV, Luiz Carlos Bresser Pereira, Nakano, Luiz Antônio Oliveira Lima e outros Tivemos uma boa interação, 1974. Em 1975 ele publicou na Revista Brasileira de Economia uma proposta de garantia de Renda Mínima através de um Imposto de Renda Negativo, que seria de alguma forma financiado pela introdução de moedas na economia. Ele falava, “normalmente as autoridades monetárias colocam novos recursos nas mãos dos bancos, então, porque não colocar nas mãos das pessoas mais pobres?” Porque mesmo que você injetasse nova moeda na economia, desde que fosse de acordo com o crescimento do PIB e não fosse provocar inflação, mas que fosse então pelas mãos dos pobres. Quando em 1990 eu fui eleito Senador, eu me lembro de ter em diálogos com os meus amigos lá no Café Eldorado, Carlitos Maia, João Batista Breda, Teresa Rodrigues e outros, eu me lembro deles falarem em um bate-papo lá, “então, você foi eleito e o que é que você vai propor?” E daí eu expliquei para eles a ideia de garantia de uma Renda Mínima através de um Imposto de Renda Negativo e eles acharam uma boa proposta e daí eu comecei a estudar a matéria e interagir novamente com Antônio Maria da Silveira. Elaborei o projeto e comecei a apresentá-lo em encontros do PT. Eu me lembro

de um dia que estava com o meu [carro Fiat] Doblô que dei uma carona para o Lula até o Instituto Cajamar e fui explicando para ele a garantia de uma Renda Mínima através de um Imposto de Renda Negativo. Depois também me lembro muito forte aqui na minha memória, um dia que eu apresentei na sala onde às vezes tem reunião de orçamento na Câmara dos Deputados, em uma reunião com o PT onde o pai do Graziano (José Francisco Graziano da Silva), José Gomes da Silva, coordenou, que expliquei o que era a garantia de uma Renda Mínima através de um Imposto de Renda Negativo. Me lembro do José Gomes da Silva falar que isso é era ovo de Colombo. Eu já vinha explicando disso diversas vezes até que um dia o Jaques Wagner me falou “Eduardo você já apresentou diversas vezes, dá entrada no projeto antes que outro venha a fazê-lo”. E portanto, em abril de 1991, encorajado pelo Jaques Wagner, apresentei o projeto. Eu formulei o projeto em diálogo com o Antonio Maria da Silveira que se entusiasmou pela proposta a ponto de, no segundo semestre de 1991, eu o convida-lo e ele aceitar, a conversar com todos os senadores, inclusive com relator que foi o Maurício que era o líder do PDT e depois foi Ministro da Justiça e Ministro do Tribunal Federal, Maurício Correia, que foi presidente do Supremo Tribunal Federal. Ele [Antonio Maria da Silveira] tirou licença de dar aulas na FGV e passou o segundo semestre de 91 em Brasília, comigo. Ele teve o cuidado de procurar tornar mais factível, em vez de instituir e pronto, ele falou, com no primeiro ano de 60 anos ou mais, no segundo ano de 55 anos ou mais, no terceiro ano de 50 anos ou mais que até que no último ano todos os de 25 anos ou mais e em vez de ser exatamente 50% da diferença entre os 45 mil cruzeiros na época, equivalentes a \$150 da época, em vez de ser 50% da diferença, que poderá ser de 30% a 50%. O Poder Executivo poderá ser de 30 a 50%. Daí o projeto foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos com parecer favorável do Maurício Correia. E aí um projeto votado na Comissão de Assuntos Econômicos de um senador, se não houvesse 10% dos senadores pedindo para voltar no plenário, já passaria depois de um prazo a ser considerado aprovado. Aí aconteceu de ter havido 10% de senadores, entre os quais Marcos Maciel que era líder do governo Fernando Collor de Mello. Para dialogar com a base de apoio do governo Fernando Collor de Mello e com o Marcos Maciel, eu marquei uma reunião, eu e o Maria Antônio da Silva na biblioteca do senado com os senadores da base do governo

**L:** Isso não está no livro...

**ES:** E fizemos uma boa exposição, resolvemos dúvidas e tudo. E eis que finalmente foi Estava aprovado, por volta do segundo semestre de 1991, por volta de outubro, estava aprovado na Comissão e daí teve os 10 senadores que assinaram para votar no Plenário. E aí teve uma reunião no gabinete do, acho que era o Mauro Benevides, o presidente, no Gabinete da Presidência com os líderes eu era líder de mim mesmo. Só tinha um senador do PT. E teve um dia que o Roberto Macedo, economista da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) que era assessor do Ministro da Fazenda, foi lá para apresentar um projeto que seria votado de estímulo às exportações e também tinha alguma coisa a ver com a Zona Franca de Manaus. E daí então foi feita a reunião, após essa exposição, de quais os projetos que seriam votados na semana final de trabalhos. E aí os diversos líderes foram falando de quais eram os seus projetos e eu me lembro de uma senadora de Roraima que pediu para ser aprovado um projeto que concedia o direito de emissoras de rádio e televisão funcionar ali e outros projetos, inclusive esses do interesse do governo, de estímulo às exportações e daí chegou a minha vez de falar. Eu disse, olha o Senado tem aprovado projetos mais diversos de estímulo às exportações, concessões de rádio e TV, incentivos fiscais dos mais diversos, mas quando é que o Senado Federal vai apreciar e votar um projeto para erradicar a pobreza? E aí um a um disseram, ele tem razão. E então foi marcado para semana final dos trabalhos que era 16 de dezembro de 1991 e, tem o livreto onde tem todos os discursos, eu não sei se eu tenho aqui em casa...

**L:** Eu tenho.

**ES:** Ali tem todos os discursos. E o discurso que mais comoveu a todos foi o do José Paulo Bisol que está no meu livro e pouco após o discurso do José Paulo Bisol, falou o Fernando Henrique Cardoso e que eu me lembro dele ter usado a expressão se o sonho dos senadores **ES** mais o do José Carlos Bisol fossem somados e levados em consideração, daí nós iríamos chegar alguma coisa assim, eu não me lembro bem da expressão, mas neste caso o Senado Federal colocou os projetos com os pés no chão. Graças às modificações que o Maurício Corrêa tinha colocado. Tem uma expressão de um intelectual, ele não citou o intelectual, mas salvo engano esse intelectual que usou essa expressão, uma

Utopia Realista. Há uma expressão que o intelectual costuma usar que eu acho que tipicamente é isto, esse projeto trata de uma Utopia Realista com os pés no chão que o Senado Federal veio a torná-lo factível. Então o PSDB mais do que um crédito em dinheiro, mais do que um crédito em não sei o quê, vai votar a favor. E um a um, depois do Bisol e desse discurso do Fernando Henrique Cardoso, todos votaram a favor, e acho que três senadores se abstiveram, três ou no máximo quatro. Ninguém votou contra. Bem, então o Antônio Maria da Silveira assistiu isso, tanto na Comissão de Assuntos Econômicos quanto nessa Sessão. Demorou umas 4h30, das 6h30 até às 11 horas da noite esse tema. Foi uma super sessão de atenção ao tema. Nós dois ficávamos super felizes aí o Antônio Maria da Silveira iria fazer uma viagem para a Europa e os Estados Unidos e quando ele voltou, acho que era fevereiro, eu perguntei a ele como estava o debate da garantia de uma Renda por lá e ele me falou, agora estou falando muito de uma Renda Básica Incondicional e me deu o livro editado pelo Philippe Van Parijs, *Ethical Foundations for a Radical Reform* (London: Verso, 1992), tinha acabado de ser publicado nos Estados Unidos, e este livro que era editado pelo Philippe Van Parijs, tinha diversos artigos, inclusive da ??? que era a esposa do Prêmio Nobel de economia Amartya Sen ( Duvida minha aqui: Amartya teve três esposas, Emma Georgina Rothschild (desde 1991), Eva Colorni (de 1971 a 1985), Nabaneeta Dev Sen (de 1959 a 1976) e tem 3 artigos de mulheres, que me lembro, falam inclusive como é que a garantia de uma renda de cidadania será importante para as mulheres, do ponto de vista das suas liberdades e tudo. Eis que eu li o livro e achei muito interessante e comecei a me entusiasmar pela ideia. E em 1994, tenho quase certeza, o Philippe Van Parijs veio fazer palestras em São Paulo, na USP e acho que na PUC.

**L:** Mas não foi o senhor quem convidou?

**ES:** Não, mas eu fui assistir e daí ele me conheceu e falou, poxa você é o autor da garantia de uma Renda Mínima e tal e me convidou para ir ao 5º Congresso Internacional da BIEN (Basic Income European Network) em Londres. Eu fui e me lembro de ter ido com meu filho André e ficamos hospedados na Embaixada do Brasil onde era embaixador o Rubens Barbosa e que foi muito atencioso comigo. Teve alguém da embaixada que nos acompanhou e naquele congresso do qual participei eu conheci não apenas o Philippe Van Parijs, o Guy Standing,

o Claus Offe, o Walter Van Trier e outros. Neste congresso da BIEN se fez uma homenagem ao James Edward Meade que estava doente e a filha dele estava presente e tinha acabado de sair o livro Agathotopia (Agathotopia : the economics of partnership), era uma trilogia.

**L:** O senhor já conhecia?

**ES:** Não

**L:** Conheceu lá?

**ES:** Sim, conheci lá. Teve o livro em 89, 92 e em 95. Esse é o qual estou me referindo acho que tinha acabado de sair, acho que era dezembro de 94, salvo engano é esse. E este livro que é menor... Tem um livro... Agathotopia: the economics of partnership de 89 e Liberty, Equality and Efficiency de 93 e o outro, Full Employment Regained? An Agathatopian Dream de 1995. Embora fosse final de 94, acho que era esse o livro que eu, inclusive, pedi à filha dele para autografar e já no Brasil fui visitar o presidente Fernando Henrique Cardoso e levei no apartamento dele na Rua Maranhão, Higienópolis. Fui visitá-lo e levei o livro de James Meade, Agathotopia. Bem, mais e mais eu fui me interessando e comecei a participar dos congressos que então eram bianuais. Participei desse de 94, quase que certeza que o de 96 foi em Viena e eu fui e depois o de 98, que era em Amsterdam, eu não fui porque era a duas semanas antes da eleição e eu justifiquei que era melhor eu batalhar por ser reeleito e continuar a batalha. E quem foi ali e me representou foi o Ovídio Carlos Britto. Ele foi, participou e até hoje é muito a favor da Renda Básica de Cidadania. Ele participa sempre e ele foi e nessa ocasião voltou muito entusiasmado. No ano de 2000, quase que certeza, foi na Suíça e em Genebra. Em 2002...

**L:** Em 2000 foi em Berlim.

**ES:** Isso, foi em Berlim e eu fui. Em 2002 Genebra, em 2004 foi em Barcelona e em 2004 foram 13 brasileiros, entre as quais Lena Lavinas. Em 98 teve um... Eu organizei no Senado Federal o seminário internacional sobre a garantia de uma renda onde veio o Guy Standing e também um que era daquela instituição nos Estados Unidos que fez muitos estudos sobre a garantia de uma Renda Mínima. Na bibliografia tem o nome dele. Eu tenho o livro mas está lá no escritório.

**L:** É, aqui está como “**ES** Renda Mínima - discussões experiências e conferências internacional no Senado Federal”. Mas tudo bem eu tenho esse livro também.

**ES:** Esse foi um encontro importante em 1998 em que participou o Germano Rigotto, Michel Temer que era o presidente [da Câmara dos Deputados], o Cristovam Buarque, Robert Greenstein este que é... Centro de Estudos Orçamentários de Políticas Públicas Federais dos Estados Unidos, participou inclusive a deputada Eliza Carrió e outros parlamentares. Antonio Palocci ex-prefeito de Ribeirão Preto, Mauro Bragato, prefeito de Presidente Prudente, Félix Sahão, prefeito de Catanduva e a Dorcelina Folador que fez um discurso que comoveu a todos porque ela subiu com as bengalas dela. Estava a Lena Lavinias, Sérgio Mendonça, diretor do DIEESE, o Márcio Pochmann estava lá, José Márcio Camargo, Maria Ozanira da Silva e Silva e o Ruben Lovolo da Argentina, o Robert Greenstein participa outra vez, José Roberto Arruda que era um dos projetos e o prefeito de Belém do Pará, Edmilson Rodrigues. Isso aqui é muito relevante na evolução do debate.

**L:** O senhor já acabou respondendo algumas outras coisas...

**ES:** Nesse encontro, o Philippe Van Parijs, um amigo dele, diz que eu popularize a ideia de que a saída é pela porta. Mas nesse encontro quem falou do mestre Confúcio foi o Guy Standing e eu absorvi a ideia dele.

**L:** Isso eu não sabia.

**ES:** Deve estar aqui, escrito na palestra dele e a referência ao mestre Confúcio, dê uma olhada.

**L:** Vou olhar. E como é que o senhor acha que esse contato com a BIEN influenciou, seja articulando essas pessoas para um seminário como esse, seja com a sua participação, estimulou ou influenciou municípios e estados ou as leis nacionais? Como que o senhor absorvia as contribuições da BIEN para sua atuação no Senado e nas tantas leis federais que foram votadas de Renda Mínima, Bolsa Escola, na década de 90 e assim por diante?

**ES:** Eu sempre avaliei que avançar o Bolsa Escola e depois o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação, eram passos na direção de garantia de renda, inclusive

o Auxílio Gás que era algo mais específico. Portanto eu fui intensamente convidado pelas prefeituras e câmaras municipais que começaram a aprovar projetos de Garantia de Renda Mínima associados à educação, a exemplo do Distrito Federal e de Campinas. Na Comissão de Finanças e Tributação onde Germano Rigotto foi quem deu o parecer entusiástico e favorável ao programa de Garantia de Renda Mínima através de um Imposto de Renda Negativo e eu até por minha sugestão, sugeri que fosse feita lá uma audiência pública com a presença do Cristovam Buarque e José Roberto Magalhães Teixeira. Assim como também eu fui a Campinas e participei de debates lá sobre a Garantia de uma Renda Mínima associada à educação e aí eu falava entusiasticamente quanto mais projetos daquela natureza houvessem, é muito positivo.

**L:** E em 97 o senhor foi ao Alasca?

**ES:** Que eu me lembre foi em 95. Eu fui com a Marta e ficamos lá 7 dias.

**L:** Eu queria saber o que é que foi que te estimulou de início. O senhor ficou sabendo dessa experiência e...

**ES:** Eu soube que no Alasca havia pagamento de um dividendo igual para todos e me entusiasmei. Eu fui até lá e fiquei três dias em Juneau, a capital. Fui recebido pelo Diretor Executivo que me contou que, ele quando foi designado pelo Governador, Diretor Executivo do Alaska Permanent Fund, alguns comentaram, poxa ele está duplicando funções importantes, porque você é o prefeito de Juneau, capital, e Diretor Executivo do Fundo Permanente do Alasca. E aí ele achou que deveria escolher um deles. Eu me lembro dele ter explicado que, como toda a população do Alasca acompanhava o que fazia o Fundo Permanente do Alasca ele preferiu ser Diretor-executivo do Fundo Permanente do Alasca e eu achei muito interessante. Eu fui visitar com a Marta, o Alaska Permanent Fund naquela época tinha uma sede de três andares e um número razoável e não exagerado de pessoas que trabalhavam e inclusive havia uma sala que ficava 24 horas funcionando porque eles ali administravam a aplicação do Alaska Permanent Fund em ações de todo o mundo e as bolsas variavam de horários. Então precisava ter pessoas interagindo com as bolsas durante 24Horas. Eu achei isso interessante.

**L:** Realmente é muito interessante e o Senhor nunca tinha ouvido...

**ES:** Outra coisa interessante que eu observei é que a reunião do Conselho do Fundo Permanente do Alasca, se dava da seguinte forma, tinha uma mesa em um auditório, uma mesa redonda no centro, onde se assentava o Diretor Executivo e os Conselheiros que debatiam como investir e entorno tinha cadeiras como que bancos no auditório onde qualquer pessoa do povo e ou parlamentares do Alasca poderiam assistir e acompanhar porque, e mais do que isso, as reuniões do board Alaska Permanent Funderam eram transmitidas ao vivo para todo o Alasca. São coisas da transparências que eu achei super interessante.

**L:** Ainda mais para a época.

**ES:** É. E então, depois de passar três dias visitando o Alaska Permanent Fund eu fui para Anchorage, a maior cidade do Alasca que, salvo engano, na época tinha 200 mil habitantes, Juneau era menor. Então eu fiquei dois dias lá e fui procurar os professores que estudavam o assunto, eu não me lembro o nome dos professores, mas eu me lembro de ter entrevistado professores que acompanhavam, acho que não era o Goldsmith que depois eu conheci bem pois ele veio ao Brasil quando houve a BIEN na Universidade de São Paulo, e depois nós fomos ainda participar por 3 dias, porque foram 3 + 2 e eu acho que mais dois dias, ficamos uma semana pelo menos, ficamos mais dois ou três dias em um dos parques nacionais do Alasca vendo lá a beleza da natureza, os ursos, leões marinhos, focas, enfim, os animais dos parques americanos tipicamente... Nós escolhemos para visitar o Alasca não o Alasca do inverno mas o Alasca do verão, era julho. No verão, no Alasca, as noites são muito curtas e os dias muito longos. Às vezes as pessoas dizem, não quero ir para lá porque é muito frio, bom, basta ir no verão que é muito interessante. E o que eu fiz durante os sete dias de permanência no Alasca foi conversar com quem podia. Entrar em um restaurante, em um hotel ou numa fila e perguntar o que você acha do Alaska Permanent Fund e em geral todas as respostas muito positivas. Eu me lembro de uma pessoa que disse, olha, eu ganho \$70000 por ano e então \$1000 ou \$2000 a mais para mim não faz tanta diferença. Mas ele não criticou, só disse que para ele não fazia tanta diferença. Todas as demais pessoas elogiaram muito. Então eu sempre dei o meu depoimento de que o que eu testemunhei das pessoas foram muito positivos.

**L:** Bom, em 1999 o senhor é apresentou uma proposta de resolução para o II Congresso do PT e ela foi parcialmente aprovada. Eu chequei a resolução final do encontro e o trecho que eu quero saber está aí na próxima página começa com o PT lutar para ...

**ES:** lutar para que o Brasil, Infelizmente o último a abolir a escravidão no século 19, se torne um dos primeiros países do mundo no século 21 a instituir o direito das pessoas de receber uma renda suficiente para atender a suas necessidades vitais lhes assegurando maior grau de liberdade possível para ter as suas crianças estudando e se desenvolvendo, direito inalienável de participar das riquezas da nação, de receber uma renda da Cidadania. O PT lutar para que possa ser criado mecanismos internacionais como a Taxa Tobin sobre as transações financeiras internacionais que viabilizem quem todos os países se instituem o direito de que todas as pessoas recebam uma Renda Básica Universal, não importa a origem, a raça, sexo ou condição civil socioeconômica. Todos os seres humanos deveriam ter o direito a existência, direito a renda de cidadania.

**L:** Então, o texto que foi aprovado é um trecho disso e diz que será garantido a todos os brasileiros e brasileiras uma renda de cidadania que lhes permita atender às suas necessidades vitais, garantidos através de programas como Bolsa Escola, educação das crianças e assegurar o maior grau de liberdade possível. Desenvolveremos iniciativas internacionais para que sejam criados mecanismos – como a TaxaTobin, por exemplo – de financiamento dos Programas de Renda da Cidadania. O que eu quero te perguntar sobre isso é se, o senhor ao longo do livro, vai citando vários episódios de necessidade de dialogar com o PT, até esse do Jaques Wagner está citado também, rapidamente, não com tantos detalhes que o Senhor deu agora, mas vai falando de vários episódios em que foi preciso debater dentro do PT a respeito disso.

**ES:** Certo.

**L:** Eu queria saber se nessa formulação de1999, tanto na sua, quanto na aprovada pelo PT, se o senhor compreende que isso já foi de compreensão geral dos Delegados e do próprio PT, se estava explícito o quê o senhor queria dizer sobre a Renda Básica Universal e Incondicional ou se se fazia uma abordagem

sobre os rendas mínimas que estavam sendo debatidas com muita força na década de 90. Por que isso? Porque eu estou tentando encontrar o momento em que aparece a troca de conceitos do Renda Mínima para a Renda Básica de cidadania. Ainda não é aqui que está escrito com todas as letras Renda Básica de Cidadania, então ...

**ES:** Então você disse que foi antes disso?

**L:** Não, eu digo que foi depois disso, depois de 1999.

**ES:** Aqui é 99, daí mais e mais persuadido de que era a melhor ideia, a melhor proposta, eu me lembro de dezembro de 2001 de ingresso...

**L:** Eu sei, mas em 99 o senhor já falava em Renda de Cidadania e em Renda Básica Universal mas nesse texto que o senhor apresentou propõe explicitamente como Renda Básica Universal, o que é muito usado em outros países, a gente vê muito na BIEN.

**ES:** Claro. Então, eu de fato já estava abraçando a ideia e colocando para o PT aprovar.

**L:** Mas mesmo o PT tendo acolhido parte disso o senhor entende que os delegados, a direção do PT, membros do PT, já compreendi o conceito de Universal e Incondicional mesmo em 99 ou isso se deu mais adiante?

**ES:** Se deu mais adiante. Nem todos compreendiam isso da forma como nós compreendemos. Foi pouco a pouco.

**L:** E quando que é que se dá a formulação explícita do termo Renda Básica de Cidadania? O senhor apresentou o projeto em 2001, 4 de dezembro de 2001, nesses termos. Renda Básica de Cidadania. Eu queria saber quando, entre 1999 e 2001 o senhor chegou ao conceito de Renda Básica de Cidadania. O senhor já usa renda de cidadania em 99, que é o nome do livro e o livro foi lançado, e eu imagino que produzido, nesse período, junto da formulação do projeto.

**ES:** O livro foi escrito ao longo de 2001. Eu tive na Ana Miranda uma colaboradora e ela leu todo o livro e fez a revisão e em diversas situações ela enriqueceu e melhorou o texto. O livro foi escrito ao longo de 2001, terminou ao final de 2001 a redação, eu mandei para a Cortez editora e para a Fundação

Perseu Abramo que prepararam o lançamento do livro em fevereiro de 2002 no Fórum Mundial Social de Porto Alegre.

**L:** Sim, então o senhor formulou o conceito de Renda Básica de cidadania junto com a escrita do livro? Ou foi antes?

**ES:** Bem, por exemplo, na Argentina se usava Renta Ciudadana, Basic Income foi o termo que a BIEN fundou...

**L:** Sim no Reino Unido tem o Basic Income e usa-se o citizen income também.

**ES:** Então, o Basic Income e o citizen income eu fui conhecendo os dois simultaneamente, então isso foi uma coisa natural.

**L:** E eu queria que o senhor falasse mais sobre o termo de cidadania, porque em geral os países não incorporaram isso mas eu acho bom que tenha no nosso ...

**ES:** Na França, por exemplo, revenu de citoyenneté. Eu inclusive, em 2008, fui à França, está em um dos prefácios. Eu fui convidado pela deputada que era inclusive Secretária da Habitação que veio ao Brasil e me convidou para participar na Assembleia Nacional da França de um grande seminário sobre revenu de citoyenneté, a renda básica de cidadania e que foi realizada na sala Victor Hugo, uma grande sala de conferências, Victor Hugo, e eu me lembro que havia lá um dos principais assistente do Philippe Van Parijs, estava lá presente, mas nessa conferência o membro da academia francesa de letras, está ai escrito em algum lugar, ele conclamou a Assembleia Nacional da França a ser pioneira na instituição da Renda Básica que havia sido proposta por Thomas Paine em 1795 para a Assembleia Nacional da França. E me lembro que eu guardei muito bem isso. Eu citei isso em diversos lugares.

**L:** Agora eu gostaria de falar um pouco sobre o projeto de lei e sobre a tramitação dele, porque no Senado, da mesma forma que na Câmara, ele tinha uma aprovação terminativa na Comissão de Assuntos Econômicos e encaminhou para a Câmara dos Deputados. Acontece que no senado ele foi aprovado em 2002.

**ES:** Dezembro de 2002.

**L:** Isso, já com o novo governo eleito.

**ES:** Em caráter terminativo na Comissão de Assuntos Econômicos, salvo engano o regimento interno diz que num espaço de 10 dias não sei se úteis ou 10 dias corridos, se não houver o requerimento de 10% dos senadores, 9 senadores ou mais, pedindo para ser votado em Plenário, é considerado aprovado em termos terminativo e assim aconteceu. Aí foi para a Câmara dos Deputados, passou na Comissão de Constituição e Justiça e depois na de Finanças, já em caráter determinativo.

**L:** Passou o primeiro na de Finanças e depois na Comissão de Constituição e Justiça, eu li recentemente.

**ES:** Pode ter sido assim, inclusive o Paulo Bernardo foi um dos relatores em uma delas e o outro foi o Irineu Colombo do PT.

**L:** Do PT de Santa Catarina e hoje ele é reitor do Instituto Federal de Santa Catarina. Inclusive eu li toda a sessão da Comissão de Constituição e Justiça e o José Eduardo Cardozo faz uma defesa muito enfática do projeto. E aí em um dado momento o senhor chega na reunião, depois que o José Eduardo Cardozo já fez a defesa, Então acho que o senhor não chegou a conhecer essa defesa que ele fez.

**ES:** Então eu preciso conhecer.

**L:** Um dia eu mostro para o senhor com calma porque é longa. E o Aloísio Nunes fez o ataque muito severo também ao projeto e o Zé Eduardo Cardoso, em diálogo com ele, defendendo a proposta.

**ES:** O Aloysio votou contra?

**L:** Votou contra e está na ata que ele encaminhou foto contra junto com outro deputado que, inclusive usa o termo muito curioso que é... Ele fala o seguinte, algo como, como deputado de oposição faço questão de encaminhar essa bomba atômica para o presidente Lula sancionar. Então ele chamou na época de bomba atômica . Mas o que eu queria saber no período da Câmara dos Deputados, de votação na Câmara dos Deputados, como foi a articulação para que isso entrasse em pauta . Por que ao mesmo tempo estava acontecendo o grupo coordenado pela Miriam Belchior que apresentava para o Lula as propostas de unificação das políticas sociais. Isso até está em algum prefácio

dos seus livros também, com a Alana Fonseca o Ricardo Henrique e concomitantemente o projeto passou a tramitar na Câmara dos Deputados, até com certa velocidade. Eu queria saber como é que foi a articulação para que isso fosse para a pauta da Câmara dos Deputados e se o senhor participou? Se a liderança do governo participou, como é que foi isso?

**ES:** Eu participei bastante em termo de acompanhar quem é que seria o relator em uma e na outra e o relator fosse se possível do PT, como foi o Paulo Bernardo e o Irineu Colombo eu fiquei contente e daí eu fiquei acompanhando a ordem entrar em pauta. Isso eu fiz.

**L:** E o senhor se lembra por exemplo se houve uma determinação da mesa ou da liderança do governo para que esse projeto pudesse prosseguir?

**ES:** Acho que não houve uma gestão forte para que fosse examinada e eu me lembro de um deputado, que ele chega a comentar que já estava convencido da garantia de uma Renda Mínima através de um Imposto de Renda Negativo, mas esse negócio de pagar todo mundo eu não sou a favor.

**L:** Acho que foi o Zenaldo Coutinho.

**ES:** Não.

**L:** Bem há várias intervenções aqui, Inaldo Leitão, a Denise Frossard, esses são os áudios da reunião.

**ES:** Tem todos esses nomes?

**L:** Na verdade esses são os áudios de cada fala (áudio da fala do Zenaldo Coutinho). Bem isso podemos ouvir com calma outro dia. Mas o que eu quero saber é como foi o trabalho para que a lei da Renda Básica fosse sancionada um dia antes da lei do Bolsa Família. A lei do bolsa família na verdade é uma Medida Provisória, o senhor encaminha o voto inclusive da Medida Provisória sendo transformada em lei no Congresso Nacional, um encaminhamento importante em nome da liderança do PT.

**ES:** Do Bolsa Família?

**L:** Do Bolsa Família. Todos os partidos votam a favor, mas eu queria entender porque que a lei da Renda Básica foi, na sua opinião, sancionada um dia antes

da lei do Bolsa Família. O senhor dialogou isso com o governo? Com a casa civil, com o próprio Lula?

**ES:** Especialmente com o Ministro da Fazenda Antonio Palocci. Ele entendeu que seria por etapas. E ele disse ao presidente Lula como era para ser instituído gradualmente a partir do aporte sancionado.

**L:** E no momento da sanção da lei o senhor estava ciente que a do Bolsa Família seria sancionada em seguida?

**ES:** Eu não me lembro de ter estado presente lá.

**L:** Então, não houve cerimônia de sanção da lei do Bolsa Família porque teve a cerimônia da Medida Provisória em outubro de 2003. E aí avança rapidamente o debate da Renda Básica na Câmara dos Deputados, depois da medida provisória. E aí a lei da Renda Básica é sancionada em 8 de Janeiro com a cerimônia, Lei 10.835 e no dia seguinte algum a um ato de diário oficial sancionando a Lei do Bolsa Família. Então eu vou conversar com o José Dirceu, vou mandar uma carta também para o Palocci, porque o José Dirceu assina a lei do Bolsa Família, para tentar compreender as razões de a sanção da lei do Bolsa Família um dia depois. E se o senhor tiver uma opinião de por que isso aconteceu...

**ES:** Eu não me lembro de eu ter me empenhado muito para o bolsa família ser no dia seguinte.

**L:** Ou da Renda Básica ser um dia antes? Porque é uma situação curiosa.

**ES:** Eu me lembro de ter estado muito atento na cerimônia de sanção da Renda Básica a ponto de o Palácio do Planalto a partir de minha sugestão ter convidado a maior autoridade, o Philippe Van Parijs para estar lá. E no dia estiveram presentes a Marta Suplicy, que era prefeita, a Mônica Dallari que ficou mais ao fundo, estava lá a minha mãe Filomena, o Philippe Van Parijs, o Paulo Singer...

**L:** Foi muito especial então! E na cerimônia de outubro de 2003 da Medida Provisória do Bolsa Família, a Marta também está presente, o senhor também presente e o Lula se dirigisse ao senhor e diz, olha Eduardo, o próprio Bolsa Família tem a ver com as coisas pelas quais você batalhou. Isso é uma Renda Mínima incompleta, ele usa esses termos, mas a gente ainda vai chegar lá. Eu

estou tentando investigar essa coisa da canção um dia antes para entender como é que foi. Sobre o trabalho de unificação dos programas sociais entorno do Bolsa Família ... se o senhor quiser parar agora a gente pode voltar depois outro dia porque tem mais algumas perguntas. Tem um trabalho grande de um colegiado coordenado pela Casa Civil chamado Câmara de Política Social, e deste faziam parte a Ana Fonseca, a Miriam Belchior, o Ricardo Henrique e outros. O senhor ...

**ES:** O nome de todos eles estão no meu livro?

**L:** Não de todos, mas em um artigo sobre os 10 anos do Bolsa Família o senhor cita o nome de todos eles, que foram Miriam Belchior, Ana Fonseca, Ricardo Henrique, Anna Peliano, Maria Takagi, Maurício Muniz, Teresa Cotta, Michele Oliveira Lessa, que é a equipe técnica da Miriam Belchior que fez a proposta da unificação. A Câmara de Política Social na qual o Lula participava de reuniões, tinha também os ministros Graziano, Benedita da Silva, Guido Mantega ... E o senhor se lembra de ter notícias a respeito de que a Renda Básica, em algum momento, chegou a ser discutida nesses encontros? No contexto da unificação do Bolsa Família por essas pessoas? Algumas pessoas já conheciam muito bem ele...

**ES:** Eu acho que alguns eu conhecia, como a Ana Fonseca. E o interessante é que, quando foi definida a gestão do Bolsa Família, Ana Fonseca foi nomeada Secretária Executiva da Renda de Cidadania, com esse nome, já com a perspectiva e ela muito ciente disso de um dia chegarmos a Renda Básica.

**L:** Inclusive a própria Secretaria é criada depois da sanção da lei de Renda Básica, em fevereiro de 2004 e o Patrus Ananias é o primeiro ministro de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

**ES:** Com o Patrus Ananias eu me lembro ter tido um ótimo diálogo público com ele, acho que no Fórum Social em Belém do Pará. Estávamos lá em um grande debate e eu me lembro de nós termos interagindo com ele, ainda não inteiramente persuadido da Renda Básica Universal, assim como a Tereza Campelo.

**L:** (risos) Essa talvez até hoje ainda não esteja. Mas em 2001 quando o senhor

apresentou o projeto o projeto já tinha a determinação de que o orçamento da União consignaria recursos para pagar a Renda Básica a partir de 2006. Então o senhor apresenta com em 2001 com essa proposta do orçamento a partir de 2005. Quando a lei é sancionada em 2004 não há mudanças e nem vetos em relação a essa determinação de 2005 e quando chega a discussão do orçamento de 2005, na comissão mista de orçamento, o relator setorial de assistência social foi o Sibá Machado e ele no relatório dele determina que o governo federal não consignou recursos para o pagamento da Renda Básica de Cidadania e que faltava que o Executivo enviasse essa proposta. O senhor se lembra disso?

**ES:** Não.

**L:** Ele encaminha um relatório nesse sentido. Seis dias depois ele faz um adendo ao relatório determinando que os recursos destinados ao Bolsa Família deveriam ser considerados como aqueles que são consignados como primeira etapa da Renda Básica de Cidadania. O senhor se lembra de ter participar dessa discussão?

**ES:** Não, isso é consistente com tudo que eu tenho falado.

**L:** É, mas o que eu quero saber quem do ponto de vista orçamentário fez a compreensão em relação a isso. Eu vou falar com o Sibá Machado também, mas ele faz um adendo, inclusive recolhe declarações suas do livro e faz o adendo dele incluindo essas coisas. O Paulo Bernardo foi relator-geral do orçamento nesse ano, em seguida Ministro do Planejamento e Orçamento, também muito ciente. E a última pergunta, o Josué Pereira da Silva, professor da Unicamp, aquele quem lançou o “Por que Renda Básica”. Ele no livro fala que a incorporação rápida de famílias ao Bolsa Família levantou a experiência de que de fato o Bolsa Família pudesse fazer uma transição rápida para o Renda Básica. A Ozanira, a Carmelita Yazbek e outros, falam a mesma coisa. Eu queria entender então como é que o senhor vê isso, da incorporação. Porque ela chegou recentemente em um certo patamar que não tem evoluído mais, até no governo do Temer caiu, mas qual que o senhor acha que deve ser a próxima etapa seguida da incorporação das famílias (incompreendido, telefone toca).

**ES:** Sabe que eu andei pensando nesses dias que, o fato de o Bolsa Família atingir cerca de 80% dos previdenciários beneficiários, como está na última

tabela que você me mandou, cerca de 80%, indica que essas quase 20% dos que não são beneficiados, são pessoas as quais está se negando um direito muito forte da parte deles, de receber parte da riqueza da nação. E eu achei, que caberia até em uma hora, por exemplo, escrever um artigo sobre isso. Dizendo, olha, vocês têm o direito e não estão recebendo. E quantos são? E como é que, portanto, não realizar adequadamente a busca ativa, tem um significado muito especial de não atendimento de parcela mais pobre da população.

**L:** então você acha que é importante atingir em torno de 20% daqueles que ainda não recebem?

**ES:** Sim e realizar o máximo da busca ativa. Podemos fazer uma pausa?

### 13.2 ENTREVISTA NELSON MACHADO

**Leandro (L):** obrigado por me receber. Eu vou seguir esse roteiro. Ele segue a cronologia da renda básica, mas começa com um posicionamento pessoal seu sobre qual foi o primeiro contato que o Senhor tem na memória com a ideia de uma Renda Básica Universal e incondicional, que hoje está sendo muito discutida?

**Nelson Machado (NM):** vai ser difícil precisar a data, faz muitos anos. A primeira referência que eu tive sobre isso foi com o Suplicy mesmo então eu considero que o Suplicy é o grande divulgador dessa ideia no Brasil e eu corro o risco de falar bobagem, mas a minha lembrança é que eu vi falar disso quando eu estava fazendo o mestrado, onde ele foi meu professor, lá pela década de 70 foi logo que ele voltou dos Estados Unidos ele foi meu professor Eu fiz meu mestrado aqui na Getúlio Vargas e ele foi professor de Macro e eu acho que em algum momento ele falou sobre essa questão mas eu não poderia precisar a memória pode estar me traindo já tem meio século isso mas seguramente a primeira vez que ouvi falar sobre essa questão da renda mínima renda básica Universal Imposto de Renda negativo enfim qualquer que fosse a forma que isso tomasse para a implementação mas seguramente o Suplicy foi a primeira pessoa

com quem eu falei sobre isso.

**L:** eu escuto bastante essa resposta

**NM:** Com certeza porque eu acho que realmente foi ele quem colocou isso aí. Então em 2004 quando a lei foi sancionada o projeto de lei dele foi apresentado em 2001 em dezembro de 2001.

**L:** o senhor acha que que havia um entendimento generalizado no governo sobre a ideia de uma renda básica Universal no governo federal ou era algo pouco compreendido ainda no contexto das pessoas que compõem o governo ponto interrogação.

**NM:** Olha eu acho que era relativamente compreendido o foco do governo e eu estava na secretaria de planejamento executiva e depois casualmente eu estava como Ministro quando a lei foi aprovada e sancionada mas a discussão forte que se tinha no governo que tem e está relacionada com a renda mínima era com a questão da Fome Zero então uma discussão que perpassou os ministérios era que tivesse os programas de transferência de renda e o fome zero e aquela coisa toda com o menino que agora está lá na Itália, o Graziano, Então tinha toda uma discussão sobre o fome zero sobre a transferência de renda como fazer E aí havia aqueles vários programas Vale gás vale isso vale aquilo Então essa discussão passou um pouco no Ministério do planejamento e inclusive deu na lei seguinte se você observar no dia seguinte sai a lei

**L:** Essa era uma das perguntas seguinte três pontos

**NM:** pois é mas eu acho que foi... eu não saberia dizer o que foi que aconteceu lá mas o que passou por dentro do governo foi essa do Bolsa Família isso passou por dentro do governo eu me lembro de ter discussões técnicas sobre quais programas entrariam quais programas não entrariam nessa questão isso passou agora a questão da renda básica Universal do Suplicy eu não me lembro dessa discussão internamente Ministério do planejamento (?) pelo menos pode ser que tenha havido essa discussão e enfim eu acho que até faz sentido até ter tido no Congresso com a base parlamentar do PT por que de alguma maneira as duas leis dialogam elas dialogam você deve estar estudando isso elas praticamente a lei 10835 ela tem uma visão generalista e aponta um rumo

estratégico enquanto a lei seguinte ela diz olha vamos fazer isso o recurso é esse Vai Pegar 3 pontos que de certa maneira dialogam ela disse olha você pode pegar de acordo com o artigo 16 você vê qual o programa que você vai reduzir porque você vai criar uma despesa obrigatória e você precisa reduzir uma outra despesa obrigatória vou dizer e tal Então essa lei aqui de alguma maneira dialoga com a outra mas eu não sei qual é o processo parlamentar que aconteceu eu não acompanhei isso

**L:** muito bom então mas essa discussão da sanção da lei o senhor não se lembra de ter tido uma discussão estratégica sobre sancionar um dia antes ou algo do tipo interrogação

**NM:** não, não

**L:** Por que uma das perguntas é qual a razão de uma ter sido sancionada um dia antes da outra? Porque ficou um folclore...

**NM:** É, eu não consigo entender Qual é a data que foi aprovada no Senado e foi mandada para sanção, de uma e da outra, você tem?

**L:** então justamente a do Bolsa Família a medida provisória é de 20 de outubro de 2003 e a aprovação desta lei é de 16 de dezembro de 2003 em caráter terminativo na comissão de constituição e justiça da Câmara dos Deputados.

**NM:** sim mas a lei 10 836 quando é que foi aprovada?

**L:** também nas últimas sessões do congresso nacional depois da renda básica um dia depois

**NM:** eu apostaria na cronologia (risos)

**L:** está escrito aqui cronologia da tramitação

**NM:** eu apostaria, apostaria, porque, bom você trabalha no governo você sabe bem o volume de coisas que andam que passa que vem é infernal a quantidade de lei de medidas Provisórias de coisas que a gente tinha que dar parecer é uma coisa infernal então eu apostaria que foi simplesmente foi a primeira que aprovou vai na esteira tem prazo eu não sei se está nos últimos dias de prazo ou não E você está no gargalo então três pontos eu apostaria na cronologia e que não tem nada de estratégico nada de pensado nada a ver três pontos Pelo menos eu não

participei de nenhuma discussão desse tipo

**L:** são poucas coisas estratégicas discutidas três pontos

**NM:** às vezes até tem(risos) Tem coisas que são discutidas, discutidas, e não resolve nada e nem vira lei nem vira nada mas objetivamente eu me lembro que teve discussão teve trabalho interno no planejamento na 10836 para ver quais eram os programas que podiam juntar o que dava certo o quê que não sei o quê e foi um pente fino no orçamento pegando vários programas que estavam Associados com isso com relação à renda básica Eu não me lembro de discussão Muito provavelmente é o prazo porquê três pontos observa que do ponto de vista formal para assinar para três ministros assinarem Essa porcaria tem que três pontos é uma correria porque o sistema de assinaturas é, enfim três pontos o sistema eletrônico aí tem que abrir, O outro tem que assinar primeiro e não sei o quê é uma confusão você pode ver que o último que assina aqui é o Ciro, A Fazenda assinou o primeiro, planejamento e depois os filhos e eu não sei nem porque o Ciro entrou nisso.

**L:** Eu também preciso descobrir isso.

**NM:** eu não tenho ideia e a outra é do Zé e eu também não sei porque só ele assinou isso aqui.

**L:** então a minha o meu palpite é porque ele coordenou a câmara de política social da onde saiu a medida provisória, formalmente mesmo, porque coordenar mesmo era a Miriam a Teresa. Então, era a casa civil, é o meu palpite.

**NM:** é eu acho que vale a pena e talvez a Miriam entre mais nisso.

**NM:** uma pessoa que também mexeu bastante com isso foi a Teresa e se você tiver contato com ela talvez ela lembre mais. Mas a lei especificamente Eu não me lembro de discussão dentro do planejamento e eu apostaria nessa cronologia, segue a data que foi aprovada no congresso e vamos que vamos.

**L:** é justamente Essa é uma das coisas três pontos e não teve uma cerimônia de sanção do Bolsa Família teve cerimônia da medida provisória em outubro de 2003 mas não teve cerimônia de sanção do Bolsa Família. Da renda básica teve uma cerimônia super grande e com direito a carta do Celso Furtado...

**NM:** isso, era o que eu ia dizer, eu me lembro da cerimônia do... Por que o Suplicy sempre cobrava. Olha você assinou essa lei você tem que ajudar a colocar em prática, eu falei está bem professor (risos) eu vou fazer isso. Então eu me lembro da cerimônia e ele me cobrando. Realmente mas é que no Bolsa Família o evento foi a medida provisória, aprovação no congresso praticamente já era três pontos.

**L:** é e os discursos, a hora que você vai analisar isso, no do bolsa família foi menos discursos mas as pessoas que estão presentes são as mesmas o discurso do Lula é muito parecido num dia e no outro dia, a Marta era prefeita e ela estava na duas cerimônias então é muito claro mesmo que três pontos.

**NM:** a minha impressão a impressão que eu tenho hoje é que a MP que nasce antes quer dizer, que de certo modo atropela o projeto de lei que estava tramitando no congresso, aquelas coisas da urgência né, de certo modo você queria fazer isso. Essa visão de ter uma renda básica para toda a sociedade uma rede de proteção social isso estava entranhado tanto no Governo quanto na base parlamentar do PT naquele momento, acho que estava entranhado. A questão é que o projeto de lei no congresso ele não pode descer a detalhes que a MP desceu. Porque é muito fluido essas políticas públicas esses programas, as dotações de orçamento, é muito fluido. Se você tentar fazer isso via lei quando você terminar a lei ele mudou aqui já não é a mesma você tem que fazer alteração lá então para fazer a junção dois programas na linha do arrendamento eu entendo que certo modo o bolsa família ele tinha esse approach de olhar para criar uma renda básica e era a única forma de operacionalizar os programas existentes e acho que de alguma maneira devem ter discutido para deixar as duas coisas caminharem de alguma maneira juntas aí é mais uma discussão parlamentar e teria que ver lá os discursos dos parlamentares

**L:** justamente nesse ponto, a lei da renda básica, quando ela foi apresentada em 2001 ela tinha essa proposta de que a partir do exercício financeiro de 2005 orçamento iria colher dotações para isso, isso em 2001, no processo parlamentar isso não mudou embora a lei tenha sido sancionada em 2004 permaneceu como sendo 2005 a referência para a dotação orçamentária E aí chegou a aprovação do orçamento para 2005 que o governo mandou para a câmara e acho que o Senhor Já Estava como Ministro do planejamento. E aí assim, também é um

nível muito setorial dentro da Câmara dos Deputados que é o relatório setorial na área de assistência social que identificou que faltava a rubrica da renda básica, o relator foi o Sibá Machado, como relator setorial...

**NM:** da Amazônia, né?

**L:** do Acre. E ele identifica que falta e apresenta o relatório no dia 15 de Dezembro de 2004. No dia 21 de dezembro de 2004 ele faz um adendo recomendando que seja considerado Para efeito de dotação da Lei da renda básica as dotações que pagam o bolsa família. O senhor se lembra de ter participado de alguma discussão sobre isso, especificamente do orçamento de 2005 ponto interrogação.

**NM:** eu não me lembro mas objetivamente devo ter participado ou até Muito provavelmente o planejamento deve ter mandado alguma ofício dizendo que era isso. Porque havia uma compreensão de que o Bolsa Família era o caminho para a adoção da renda básica, era o caminho, era uma linha de trabalho, havia essa compreensão.

**L:** fluída...

**NM:** sim, completamente, porque aí você junta a Previdência Social, a Previdência Rural, a lei da LOAS, BPC. Então, você tem o salário complementação do PIS, o abono salarial, enfim Você tem uma quantidade de recursos que poderiam ter sido colocados melhor. Então hoje, olhando com tempo, se dedicando e tal, eu acho que faltou na complementação da renda básica. O que teria sido um avanço enorme, da mesma medida que fez a junção dos programas existentes, Vale gás, Vale educação, vale isso vale aquilo, que fez o bolsa família, eu acho que a renda básica poderia ter sido melhor estruturada a partir do comando legal juntando abono salarial que o PIS paga, que é uma dotação, a BPC que é paga, a LOAS de organizações sociais que é pago, está ali. Eu acho que daria uma configuração da rede de proteção social melhor do a que nós temos, que continua fragmentada e agora está todo mundo de olho querendo cortar simplesmente. Eu acho que faltou ali uma proposição concreta sobre isso. Faltou um olhar principalmente a partir de 2005, em 2004 já não dava mais estava muito em cima foi muito em cima da hora. Orçamento de 2005 para 2006 poderia ter sido pensado essa abrangência com as políticas

públicas de transferência de renda, de rede de proteção social, juntar na renda básica do idoso.

**L:** Independente de pensar na renda básica, teve alguma discussão mais para frente no governo sobre mais programas a serem racionalizados?

**NM:** Com relação a isso na sequência eu saí do planejamento eu saí em junho de 2005.

**L:** você saiu direto para Previdência?

**NM:** eu fui direto para Previdência, mas também eu já tinha deixado de ser ministro do planejamento, veio o Paulo Bernardo, eu voltei para a secretaria executiva, da onde eu nunca saí (risos), fiz questão de não mudar de gabinete para não ter dúvidas (risos)

**L:** É um desses fatos que só contando (risos)

**NM:** É, só contando, porque o gabinete do Guido (Mantega) ficou fechado 6 ou 7 meses as traças. Mas então em março veio o Paulo Bernardo. Que aí passa a tocar o ministério e em Junho eu vou para a Previdência E aí eu nunca mais tive contato com isso porque aí a discussão era outra, era a fila era fraude e quando eu volto para a fazenda a discussão também era outra, como é que paga as contas (risos)...

**L:** Só Ministérios fáceis... (risos).

**NM:** é mas eu acho que faltou essa perspectiva de juntar esses outros da mesma maneira que se fez o bolsa família, fazer uma outra configuração do programa com os recursos existentes. O problema não seria simples de fazer porque há um gap muito forte entre o bolsa família de noventa e R\$100 e o abono salarial que é dois salários mínimos, o BPC amarrado ao salário mínimo, naquela época já estava em torno de 400 R\$500, então mexer na renda básica com aqueles recursos implicaria em distribuir os recursos para muito mais gente. Então deveria abaixar o montante, o montante não, o valor recebido por cada um. Então também não seria uma coisa fácil porque por dinheiro para todo mundo é nivelar no mínimo precisaria de um outro orçamento só que ali não dava. Então eu acho que talvez, quem ficou com o planejamento ali não tenha dado avanço, Talvez o subsídio não tenha estimulado porque o GAP era muito grande entre o montante

do Bolsa Família e o atendimento ao nível de pobreza e tal, e juntar esses outros recursos essas outras políticas para o idoso para ser a Renda Cidadã.

**L:** tem algumas discussões mais filosóficas e outras mais da agenda de política social, Maria Ozanira, lá do Maranhão, e o pessoal aqui da Unicamp que diz que o aumento expressivo de famílias no Bolsa Família, que chegou a 1/4 efetivamente da população, alimentava a esperança de que aquilo poderia vir a ser a renda básica.

**NM:** Eu sempre acreditei nisso, eu acreditava que a gente teria condição de constituir a renda básica com a continuidade do Bolsa Família mas precisaria ter reorganizado os recursos, mas aí implicaria em redução de recursos para uma população que já estava percebendo. E isso não seria fácil. Sem dúvida não seria fácil. E elevar a renda até o nível do mínimo precisaria de ter outro PIB. Esse é um problema. A renda Básica elevada pressupõe que seja um país rico.

**L:** bom, e, já na Fazenda como era essa discussão sobre a incorporação de mais gente no Bolsa Família? era uma prioridade para o governo?

**NM:** A Fazenda só fazia as contas, via o quanto que tinha que pagar, a demanda vinha lá do...

**L:** do planejamento?

**NM:** do planejamento não, vinha lá da área de ministério social, vinha da Tereza, vinha lá de um pessoal lá.

**L:** entendi.

**NM:** aí é o seguinte, eu sempre brinco: na minha tese de doutorado eu usei bastante a tese da Úrsula e ela tem lá uma (incompreendido) aquela questão dos Guardiões e dos Gastadores e você deve ter visto a tese dela. Eu adoro essa formulação, então ali eu era Guardião (risos) ali eu era Guardiã.

**L:** inclusive a Úrsula cita o caso do pagamento do renda mínima em São Paulo que mexeu no dinheiro da Educação aí virou todo mundo Guardiã.

**NM:** é esta a questão pegar o abono salarial, pegar o BPC, pegar a LOAS e juntar e redistribuir eu acho que seria socialmente mais justo porque a Previdência Social é fator de acumulação de renda, ela piora a discussão

(Coeficiente) de Gini, depois que você faz o pagamento, por quê? Porque ela paga mais em cima, o mais pobre não recebe.

**L:** o senhor vai ver bastante essa discussão aqui. Tem um capítulo chamado inclusive De Roosevelt a Lula, o original é de Harvard Press e foi traduzido esse ano agora e tem um capítulo sobre essa discussão da Previdência de como ela distorce.

**NM:** sim, distorce. A gente tinha consciência disso mas como é que mexe? Porque, Fazenda, cara, é muito poderosa mas só para falar não, para falar sim ela não apita nada risos ela não apita nada. Então A Fazenda reage ela é reativa o que não cabe não cabe é o que esses caras vão fazer agora, fazer (?) não quer mais nada.

**L:** já tem um para falar não lá. Bom e saindo um pouco dessa discussão mais cronológica eu queria falar um pouco até mais da atualidade porque de repente a renda básica virou um super assunto na moda e as pessoas estão até me procurando para falar disto.

**NM:** até os liberais já estão falando disto, os liberais descobriram agora por outra razão é que no futuro você não tem emprego no futuro você não tem renda no futuro ou é a Bárbara completa e o fim dos mercados ou você distribui de alguma maneira. Estão achando que uma renda mínima é uma coisa necessária se é justo ou não ele não estão nem discutindo mas que é necessária eles já estão vendo.

**L:** até para o próprio mercado consumidor.

**NM:** Sim. O bolsa família mostrou isso com muita clareza. Se o cara quiser estudar é só pegar o crescimento do Nordeste nos últimos anos de 2005 para frente você mostra claramente que lá aonde você tem uma renda mais firme você desenvolveu negócios locais desenvolveu junto Claro com as políticas de agricultura familiar e tal, você desenvolveu, o crescimento do Nordeste Foi algo muito forte por conta disto então fica muito claro que se você tem renda consumo você gera o círculo virtuoso da economia, obviamente. E claro q o risco de não ter emprego não ter salário é grande. Então, estou vendo e é interessante, os liberais falando que realmente precisa não sei aonde eles vão arrumar o dinheiro

Mas eles estão achando que é o caminho.

**L:** Estive na Finlândia recentemente agora em agosto e de fato, assim, inclusive os serviços são robôs. Eu fiquei em dois hotéis e em nenhum dos dois tinha um funcionário. Não encontrei com nenhum funcionário em nenhum dos dois hotéis. O aeroporto não tem ninguém, ninguém mesmo, tem o cara para resolver problemas se der problemas. Então eu acho que os liberais também estão percebendo isso...

**NM:** Sim claro a robotização

**L:** Por ver o exemplo porque é uma coisa que está distante ainda do Brasil. A gente ainda não viu isto, a robotização

**NM:** é agente não viu a robotização mas a precarização do mercado de trabalho a gente está vendo faz tempo

**L:** Que é um dos processos.

**NM:** É um dos processos e a gente já viu historicamente com o fim da escravidão você jogou milhares de pessoas na rua sem nada tem como sobreviver no dia seguinte Porque até então o senhor No dia anterior dava comida dia seguinte não dava mais nada então nós temos a experiência de populações desvalidos no limite da sobrevivência. Não é à toa que o discurso do Lula de criar uma condição para que as pessoas tivessem almoço todos os dias foi o discurso que pegou fortemente porque as pessoas sentiram isso embora a gente não tenha a falta de emprego por conta da robotização a gente tem 12% de desempregados nesse país sem a robotização só com a queda no padrão da economia. O que é dolorido é que o novo ciclo de crescimento que seguramente vira porque a economia já faz tempo que falaram que tem ciclos e cada vez mais só que o ciclo que vem será um ciclo com inovação tecnológica, não vai criar emprego você vai criar produtos vai criar serviços você vai criar bens materiais mas não vai criar empregos se criar será um tiquinho. Aliás é o que está acontecendo nos Estados Unidos que criaram toda essa confusão. Aliás eu li um artigo aqui no(jornal) Valor de que não criou emprego, os poucos que criaram é para o cara que está afim um segundo emprego.

**L:** É verdade o cara está indo para um segundo emprego. Agora eu vou fazer

um de trás para frente de 2018 porque o último fato midiático foi a proposta do Armínio Fraga de reforma da Previdência ou então uma renda básica como solução para isso parte de uma solução para isso, mas, antes ainda, a discussão dos programas de governo dos vários candidatos que apresentaram propostas assim inclusive o Bolsonaro que falou em Imposto de Renda negativo mas antes disso teve o seu artigo com o Bernard Appy e outros três que eu não conheço (Eurico de Santi, Isaias Coelho e Vanessa Rahal Canado) sobre tributação na verdade, é isso? Que inclui no contexto na reforma tributária uma proposta de renda básica de idosos. Acho que até do Hélio Zylberstajn.

**NM:** Isso, baseado até um pouco na proposição dele e no nome que ele usou, a gente até para dar o crédito para o nome que ele usou.

**L:** eu queria que o senhor falasse um pouco mais sobre isso porque isso também compõem parte do que no campo da política dos excludentes é chamada de Fluxo da Agenda ou agenda-setting tudo isso está contribuindo para afixar na agenda desse tema. E acho até que nessa proposta que vocês fizeram ela tem semelhanças com o que o Ciro apresentou na campanha de renda mínima universal para idosos ela tem semelhança com o que o Armínio está falando agora...

**NM:** Objetivamente a gente de alguma maneira ajudou a pautar essas questões na campanha porque um dos trabalhos que nós fizemos de definição mesmo de agenda de trabalho era falar com todas as equipes dos presidenciáveis. Nos falamos com a do Boulos à do Bolsonaro.

**L:** Mas isso quem? Nós quem?

**NM:** Nós CCiF, o Centro de Cidadania Fiscal que é o centro que formulou essa proposta a que você está se referindo que foi consubstanciada nesse artigo que nós estamos publicamos no livro da Fundação Getúlio Vargas mas que já está tão divulgado que na hora que sair o livro...

**L:** Eu estava olhando hoje antes de vir conversar com o senhor. Os dados são de 2016.

**NM:** É mas nós fizemos a apresentação em janeiro desse ano

**L:** Eu assisti no YouTube

**NM:** Então, nós fizemos apresentação em janeiro, nós escrevemos no ano passado com os dados do ano retrasado. O CCiF é um Centro de Cidadania Fiscal que na realidade é uma ONG que se organiza como empresa porque tem menos tributo olha que engraçado e que terrível isso. O professor Eurico que é professor de direito da Fundação Getúlio Vargas, a professora Vanessa que também é professora da FGV, o Bernard Appy que é nosso economista de plantão e o Isaías Coelho que é jornalista e trabalhou no Banco Mundial durante muitos anos e fez reformas tributárias no mundo inteiro e é um dos grandes conhecedores de tributação internacional e eu que sou um especialista em generalidades (risos) o genérico dessa história. E aí a ideia foi de apresentar uma proposta integral E aí nós trabalhamos com a ideia de que tributamos o fluxo de consumo o fluxo da renda e a propriedade, ponto, para ficar claro do que nós estamos falando. E aí temos propostas sobre imposto de consumo Nenhuma fala sobre renda e tem uma fala sobre a propriedade mas aí a gente não aprofunda o desenho a formulação nossa é que o desenho do Imposto sobre a propriedade está bom é só você mexer na alíquota, se você quer arrecadar mais você aumenta a alíquota. Você já tem imposto sobre o trabalhador rural, sobre trabalhador Urbano, o IPVA enfim, você já tem o ITBI, enfim, imposto sobre... Então já tem bastante imposto aí é só se quer arrecadar mais você aumenta a alíquota e na questão da Previdência o que a gente formulou um capítulo não está desenvolvido está bem genérico ainda mais a ideia central considerando que a gente cobra muito sobre a folha de pagamento a maneira pela qual governo desonerou e isso foi uma maneira que era ruim no início e que ficou muito pior depois do congresso quer dizer, eram para 3 setores, 4 setores intensivo em de mão de obra, couro, móveis e vestuário e ai virou mil e tantas possibilidades, uma coisa maluca e perdeu fortemente a arrecadação perdeu pela desoneração e pela informalidade do mercado de trabalho e pelo desemprego então a proposição Nossa ali era uma proposição simples tipo vamos do ponto de vista da receita isentar qualquer contribuição previdenciária até um salário mínimo por que isso? Porquê estamos considerando o quê o lado da despesa é que todos teriam direito a um salário mínimo não contributivo. Então aí você junta tudo aqui, o BPC, a aposentadoria Rural, a aposentadoria... Não importa, o camarada chegou na idade de 60, 65 anos já tem direito ao salário mínimo, não é contributivo. Está ai a renda básica do idoso. Não é cidadania

porque ainda está focada no idoso. No ciclo de vida estamos lá no final, no meio vai ter muita gente sem salário nenhum ainda mais a renda básica do Idoso está resolvida. Então a ideia é essa, até um mínimo não tem contribuição e tudo que pagar até um mínimo não tem condição já se sabe que é o benefício de renda básica. E aí a proposição é, bom, até o teto você cobra tudo, é o teto de todo mundo, acima do teto hoje já não cobra dos Trabalhadores também não cobraria das empresas com isso a gente aliviaria fortemente a carga tributária sobre a folha de pagamento, daria uniformidade nessa carga tributária, daria uniformidade para as empresas, retiraria o incentivo da pejetização, muito forte, porque uma das coisas que as empresas reclamam com razão é que paga 20% sobre o salário salário de um cara que ganha trinta mil vai aposentar com cinco(mil).

### 13.3 ENTREVISTA RICARDO HENRIQUES

**Leandro (L):** A primeira pergunta, seguindo um roteiro prévio que eu tenho aqui, quando é que você se lembra de ter contato pela primeira vez com a ideia de Renda Básica Universal e incondicional? Não a renda mínima que já tem sido discutida intensamente mas a Renda Básica.

**Ricardo Henriques (RH):** Olha a primeira vez foi mais ou menos... Isso foi no início dos anos 90, 93 com o professor... Antes disso, no final dos anos 80 o Antônio Maria da Silveira já falava disso, eu conheci muito os filhos dele, acho que isso no final dos anos 80. Mas a primeira vez que eu estudei o assunto foi com um professor na França que tem um livro sobre (incompreendido) fantástico e que é um dos principais defensores lá do grupo de Renda Básica que é o Jean Pierre Dupré, ele já esteve no Brasil, mas eu estava nessa época na França defendendo a minha tese quando o conheci. Isso em 93. Mas meu primeiro contato realmente foi com Antônio Maria no início dos anos 90 ou até mesmo em 89.

**L:** Isso é muito bacana porque o Antônio Maria ele fala muito do Philippe Van Parijs que é aquele professor da Bélgica.

**RH:** Sim que é daquele mesmo grupo. Eu li muito Philippe Van Parijs mas com

quem eu estudei mesmo e fiz um curso foi com o Jean Pierre. Mas o Philippe Van Parijs faz parte desse grupo aí. Mas é isso, o António Maria deve ter sido no final dos anos 80 e aí em 93 eu estou na França e estudo isso. Mas estudar mesmo foi nessa época.

**L:** E como você se lembra da participação principalmente no Brasil de pessoas falando sobre o Renda Básica? A gente sabe que o Suplicy é incontornável mas se você se lembra de mais pessoas participando desse debate?

**RH:** Olha, o problema do jargão atrapalha esse debate, porque nem todo mundo estava com a coisa da terminologia Renda Básica mas eu não sei aí com o que você está mais preocupado, com a fidelidade do termo ou com o debate?

**L:** Com o debate mesmo. A fidelidade com o termo é um problema até hoje.

**RH:** É, é isso. Olha, acho que aí (incompreendido) onde eu estava... Tem o Cristóvão que é importante na discussão, tem aquela pessoa de Santo André que agora eu não me lembro o nome que já estava com essa discussão... Você está falando do início né?

**L:** Sim do início.

**RH:** Agora eu esqueci mas daqui a pouco eu me lembro do nome. Tem até o André Urani, que a gente estava fazendo isso junto, tinha a discussão do grupo do IPEA onde a a gente estava. O Ricardo Paes de Barros estava nisso, o José Márcio Camargo, a gente teve muito essas conversas, o Chico que está no Banco Mundial, o Francisco Ferreira, isso foi um pouquinho depois, o Francisco Ferreira chega depois. Na origem tem o Cristóvão, obviamente além do Suplicy, mas os que estavam mais perto de mim tem Cristóvão, estou esquecendo o nome desse cara de Santo André, e tem um cara que está na Federal do ABC e que era muito amigo do André, um holandês.

**L:** Jeroen

**RH:** Jeroen, isso. O Jeroun estava no grupo, mas agora não sei te localizar quando no tempo mas ele estava muito nessa conversa.

**L:** É acho que lá na primeira edição.

**RH:** É, isso, o Jeroen participava. Eu conheci ele via o André. E aí tinha essa

discussão. E aí tem um grupo menos conhecido no IPEA onde a gente fazia essa discussão. Não são pessoas tão conhecidas, não sei se te interessa mas tem o Miguel Foguel, o Sergei (Soares) quando volta...

**L:** A sim, o Sergei até hoje está bem envolvido.

**RH:** Sergei Soares, o Miguel Foguel tem a tese dele a tese dele sobre o mercado de trabalho, acaba não saindo a tese mas ele conversa um pouco sobre isso, mas ele estava nessa discussão. É mais esse grupo carioca com uma pitada de paulistas. Eu devo estar esquecendo gente.

**L:** Já está bom porque apareceu gente que não apareceu nas entrevistas dos outros. Bom, eu investigo e conheci pessoalmente, mas não consegui entrevistar para a tese, o trabalho da Ana Fonseca. É uma pena pois eu não tive tempo de entrevistar mas eu conheço bem o trabalho dela.

**RH:** E tem o Márcio também, o Marcio Pochmann que também estava nisso.

**L:** Sim, o Márcio também até na prefeitura de São Paulo. Super central. Mas eu estou interessado agora em uma parte que diz respeito a transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula e esse início Câmara de Política Social. Eu pude ler algumas das atas da apresentação da Benedita, que é essa reunião importante que teve em que o senhor fez uma intervenção e parece que o Lula gostou muito e dentre essas discussões queria saber se no contexto da Câmara de Política Social, ou da transição, se apareceu o elemento da renda universal incondicional no formato do que hoje é a Renda Básica. O Suplicy já havia apresentado o projeto mas a discussão que eu tive acesso através de documentos é muito sem centrada em focalização e racionalização. Então eu queria que você falasse um pouco sobre isso.

**RH:** Olha eu não participo do grupo de transição, eu não estava nesse grupo. Eu entro nessa história só no finalzinho, em dezembro na verdade mas sem participar do grupo de transição. Por que quando começa essa história eu sou secretário executivo do Ministério atual MDS, MAS (Ministério da Ação Social). E aí obviamente o que vai servir de base para o Bolsa Família é muito da discussão que eu estava acumulando no IPEA nesse período. E na passagem para virar secretário-executivo tem uma discussão forte sobre o programa de

transferência de renda condicionada com várias inspirações na renda universal mas, *Stricto Sensu* na sua formulação mais canônica, vamos dizer assim, a la Van Parijs, a la Suplicy, vamos dizer assim, ela não está arrumada desse jeito no debate. Isso é muito importante explicar, não é assim que ela é organizada dentro do governo, eu não sei te dizer durante a transição, mas assim que entra o governo, quando já começa essa discussão do Fome Zero e o que eu estou fazendo a partir do BNDS e obviamente tem um quê de marco essa primeira reunião da comissão, é toda uma estruturação do que acabou virando o bolsa família mesmo, uma renda condicionada e que perde muito mas não é nem na largada o princípio de uma renda Universal. É uma renda focalizada. Eu não sei o que você está buscando com a tese mas tem umas sutileza aqui, na terminologia e no desenho de uma renda Universal isso não é colocada na mesa.

**L:** É isso mesmo que eu quero saber.

**RH:** Isso não é colocado na mesa em momento algum.

**L:** É porque tem algumas opiniões no campo de políticas públicas de que existiu uma coalizão de defesa de uma proposição universal e incondicional. Minha ideia, mesmo estando tão próximo aqui do Suplicy, é que isso não existiu.

**RH:** Isso não existiu. Assim que o governo começa não existiu, não sei te dizer no governo de transição. Eu não estava no grupo de transição. Então pode ter havido, mas assim que vira primeiro de janeiro ela não estava. E aí estou sendo, se é isso que você quer, estrito no ponto de vista da terminologia, mas, mais importante, conceitual, os fundamentos da renda mínima universal não estão no debate.

**L:** É exatamente isso que eu quero saber, porque o da segurança alimentar eu tenho clareza de que tinha, a da renda mínima eu sei que tinha, mas a da renda universal, a minha proposição, é de que não tinha.

**RH:** Você pode me citar, eu sou categórico, não existia, a partir do dia primeiro de janeiro, não há interpretação possível. É fake news, se alguém te disser isso. Isso não estava no debate, não estava no debate do MDS, no MAS e não estava no debate da Câmara de Políticas. Não foi assim nem no primeiro nem nos que eu sigo e nem nos processos que eu saio coordenando daí para frente. Tanto é

que, a grande discussão é analítica, vamos dizer assim, é o que vem da segurança alimentar para fundamentar o fome zero e o que vem da literatura de transferência de renda condicionada para dialogar com esse ponto. Não tem um terceiro ponto que é a Renda Universal. É óbvio que as pessoas tendem a um campo e tal e às vezes confundem conceitualmente porque dizem que é a mesma coisa mas eu posso te garantir que não é a mesma coisa. Se é rigor que você quer nos depoimentos da sua tese, isso não estava sobre a mesa.

**L:** É, um dos meus propósitos isso mesmo, saber se isso já era colocado ou não.

**RH:** Não estava. E obviamente eu conversava muito com o Eduardo Suplicy. Além desse seminário que você lembrou, no ano seguinte, creio que 2 anos depois, eu organizo um mega seminário em que Suplicy está dentro e que é aquele livro que você deve ter “Desigualdade e pobreza no Brasil”, aquele tijolo laranja e tal. Aquilo não é um livro aquilo é um tijolo de obra. Mas aquele livro sai de um seminário, deve ser de 99 aquele seminário. Então, a discussão sobre, sempre teve, sempre teve muito diálogo com o Suplicy e eu me lembro de ter tido conversas com o Suplicy no primeiro semestre de 2003. Não é que não tinha conversa, mas a questão específica no debate sobre resolutividade de políticas públicas para a renda não era uma opção que acabou não saindo ou que foi adaptada. Ela não estava na mesa.

**L:** Muito bem, isto é um dos pontos mais importantes.

**RH:** Se isso é importante para sua tese pode ficar seguro que não era. Não sei o que você tira de conclusão disso, mas não estava.

**L:** Existem alguns chavões de política pública e eu tenho que usar. Então assim, coalizão de defesa, empreendedor de políticas públicas... Então com essa sua afirmação eu identifico que não havia uma coalizão de defesa mas havia o empreendedor, que é o Suplicy.

**RH:** Exatamente.

**L:** Não exclui para mim a categoria, só deixa claro o que tinha e o que não tinha e isso é importantíssimo.

**RH:** Exatamente, pode ficar seguro porque era isso mesmo.

**L:** Eu estou aguardando o José Dirceu que também participou, mas eu já imaginava ouvir um pouco disso que você me falou também.

**RH:** É isso, mas checa mesmo com o José Dirceu e outras pessoas que você vai ver porque talvez eles não têm a sutileza teórica de quais são as diferenças. Eles podem dizer que é a mesma coisa e não é a mesma coisa.

**L:** No seminário aqui de 98 no Senado, na transcrição da sua fala está o seguinte: “o nosso ponto de partida é que felizmente a noção de uma renda mínima para garantir a necessidade sociais de parte negativa da população que está excluída hoje, é um consenso”. Então é difícil que alguém hoje afirme sem ter noção dos conceitos, de que a renda mínima é um consenso. Acho que misturou o que é o entendimento de uma renda mínima e uma Renda Básica de forma a prejudicar esse debate.

**RH:** Era mais consenso lá do que aqui.

**L:** Exato, pois é isso que eu queria te perguntar. Ficou claro naquele momento da Câmara que o bolsa família era uma renda mínima ou não? Porque hoje, eu categorizo como sendo, com todas as questões que tem mas é uma renda mínima. Naquele momento ficou claro? Naquele momento ficou claro que era uma renda mínima também?

**RH:** Para os atores chaves estava. Você nunca sabe porque aquela Câmara tinha vinte e tantos ministros, então... Para algumas pessoas provavelmente não, mas por exemplo, para o Palocci era absolutamente claro.

**L:** Entendi. Eu estive com o Nelson Machado e ele demonstrou claramente que compreendia.

**RH:** Absolutamente claro. Para o Nelson Machado também, com certeza, mas quem tinha um perfil mais técnico, com economia na cabeça, acho que era claro. E não sei te dizer se, por exemplo, parte dos ministros que estavam no campo dos direitos se era tão nítido assim. Entendeu? Não tenho certeza, isso do ponto de vista conceitual que você está preocupado. Mas aí eu não sei te dizer. Acho que essa franja fica meio borrada. Estou te falando mais porque as perguntas algumas vezes eram meio confusas, misturava inclusive a questão de segurança

alimentar, como se a grande diferença era ter ou não prestação de contas, então parecia que era só essa a grande diferença, era só ter ou não prestação de contas. Você se lembra que tinha essa discussão?

**L:** Tinha sim.

**RH:** Então parecia que era só essa a grande diferença. E aí demorava um tempo para mostrar que não era só isso. Agora, para atores relevantes nas tomadas de decisão eu tenho convicção que sim, diferente da outra coisa que estou te dizendo que é um fato, e aí é só uma convicção. Eu acho que a intenção era que fosse entendido como uma renda mínima focalizada e acho que vários atores, imagino o Nelson, certamente o Palocci, não sei o Zé, mas acho que o Zé também.

**L:** Duas perguntas sobre esse período ainda, rápidas e breves. A primeira é sobre essa curiosidade das leis 10.835 e 10.836. Embora a medida provisória do Bolsa Família tenha ido em outubro.

**RH:** É, foi em outubro.

**L:** Você se lembra de ter participado de alguma discussão sobre a ordem de assinatura das leis?

**RH:** Não, porque eu saio dia 31, dia primeiro, sei lá, no início. Quer dizer, o desenho da medida de outubro eu que desenhei, escrevi lá junto com outras pessoas. Então este, sim. Mas a lei e a decisão da ordem eu já estava no MEC.

**L:** Eu acho que a mesma pergunta seria sobre o desenho do MDS. Porque se você tiver participado seria importante para mim compreender porque se chama Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, o que gerou mais confusão ainda, para o meu problema de conceito.

**RH:** Não, não teria feito inclusive assim. Eu não participei dessa decisão. Aí já é Patrus com Ana. Acho confuso inclusive, sempre achei. A única coisa que tem na Secretaria eu sou absolutamente responsável é o que eu tinha desenhado antes e que é a Secretaria de Avaliação que também deram um nome que eu hoje não sei qual é.

**L:** É SAGI, Secretaria de avaliação gestão da informação.

**RH:** Essa secretaria eu criei ainda em 2003. Eu não sei se é essa sua tese mas do ponto de vista institucional foi uma baita inovação, difícil para burro de conseguir. O Mantega era contra, o Nelson era contra, todo mundo era contra e eu fazia a defesa. O pessoal do PPA com o Mantega, parecia mesmo tinha que sustentar uma tese para demonstrar que precisava dessa secretaria. Eu acho que eu convenci por exaustão, eles não tinham nenhum argumento mais, então eu falei, ah então está bom, eu vou fazer e eu tinha que ter DAS do Planejamento. Mas isso é literal, fui sustentar uma defesa de por que que precisava. Acho que isso foi uma inovação e a Ana manteve, o que foi importante.

**L:** Até recentemente foi o Jannuzzi o Secretário.

**RH:** Isso, exatamente.

**L:** Você sabe que para minha tese não diz tanto respeito a isso, mas no meu trabalho com o Suplicy eu entro no site da SAGI todos os dias porque a gente acompanha os dados.

**RH:** Que bacana! Isso é muito importante, foi uma baita inovação, esse canal foi muito importante. A intenção era ser mais amplo. O que eu queria era que tivesse uma unidade de avaliação da política social como um todo. Mas isso não rolou. Mas enfim, isso é um outro problema.

**L:** Lá nesse seminário e até muito esse grupo do IPEA, se vincula ao que você...

**RH:** você diz no seminário de 98?

**L:** É, em 98 eu acho que ele é bem atual ainda, na verdade.

**RH:** Eu acho que sim, eu nunca vi na verdade a transcrição dele.

**L:** Eu vou te mandar, ele já foi publicado como livro e tem sobrando aqui, eu te mando um por meio da Lidia. E eu queria saber se ainda no horizonte do Bolsa Família, atualmente, permanecem alguns desafios do que era políticas de renda mínima lá atrás. Por exemplo, você fala aqui em um critério de eficiência, de durabilidade, em um critério de sustentabilidade relacionada à focalização... Então eu queria saber se na sua perspectiva a evolução do Bolsa Família ainda está na direção de uma renda mínima aperfeiçoada ou é possivelmente de uma

Renda Básica? Pode ser nos anos recentes, não exatamente hoje. A Tereza Campello por exemplo se dedicou muito a modificações implementadas ali e tal.

**RH:** Você quer saber o que eu acho o que devia ser ou o quê?

**L:** Qual é o desafio que você acha que tem pela frente o bolsa família, resumindo.

**RH:** Eu acho que tem uma característica que é o problema de que é fácil de demonstrar isso, mas rápido fica complicado. Tem uma característica de renda Universal que não é exatamente o desenho de uma renda Universal lá atrás, mas que ela poderia fazer com que essa transferência condicionada fosse o pivô de uma política articulada da área social como um todo. Então acho que uma renda mínima permite isso mas se ela fosse uma Renda Básica Universal seria mais fácil de fazer isso. Você faria obviamente qualquer por qualquer processo regressivo, o imposto de renda você tiraria dos não pobres, você daria conta de fazer um campo de coordenação de toda a política. Mas acho que esse debate foi perdido lá atrás, esse debate sempre foi que era continuar achando que era possível, mas acho que isso não estava nem na pauta da Tereza e muito menos agora. Eu acho que tem uma potência ainda de você conseguir re... É parecida a expressão com o jargão da Saúde, é referenciar a política social nessa unidade de renda. E você conseguir coordenar a política de assistência, a política de saúde e de trabalho dando conta disso, onde você usar o (incompreendido) direito desse processo ser referenciado na renda, nessa renda Universal. Mas bem, isso não importa.

**L:** É isso mesmo. Acho que para mim importa.

**RH:** Bom se isso importa, em tese era isso mesmo eu acho que parte do que foi uma limitação, mais que uma insuficiência, uma limitação. E aí eu coloco no governo Lula mesmo que é mais importante para mim do que o governo da Dilma, que foi não ter entendido o não ter entendido ou não ter assumido os riscos dessa ousadia ao longo do que poderia ser os seus oito anos de governo. É evidente que o desenho inicial do bolsa família tinha intenção de ser um *first step*, o primeiro passo para poder fazer mais envergadura na coordenação das políticas sociais como um todo. Mas infelizmente o país não usou dessa oportunidade. Essa era uma intenção inicial mesmo. Eu tinha essa convicção de que uma coisa de passar um tempo alguns anos você demonstrando você

conseguia chegar a uma cobertura da magnitude que a gente chegou e aí sim, só para te dar um exemplo, uma ilustração de como isso é fato, parte grande da minha energia nos primeiros 18 meses até acabar sair, além de toda a estrutura mais um pedaço da minha vida, é um detalhezinho, mas vai fazer todo sentido, foi o tempo que eu gastei com a Caixa Econômica Federal para convencer que número de sequenciamento NIS devia ser na mesma matriz do PIS e do PASEP. A gente conseguiu fazer isso mas eles foram totalmente contra porque dava um trabalho danado para eles. Mas qual era a grande vantagem disso? Uma vez que sequenciado isso, a gente iria conseguir ter uma numeração universal para todo brasileiro. O cara que passou pelo mercado de trabalho e o cara que não passou, obviamente supondo que a maioria do que dos que não passaram a gente conseguiria ter focalização para botar no Bolsa Família e você ia ter todo mundo na mesma sequência, ia conseguir fazer o monitoramento justo com esse número.

**L:** O Nelson Machado me falou da possibilidade de unificar e racionalizar mais transferências para que isso pudesse vir acontecer, que o governo até apontou um pouco nessa direção, institucionalmente, mas não deu o passo. Ele falou do abono, especificamente.

**RH:** Isso é importante, mas especificamente o abono (incompreendido) tinha três programas e eu tentei botar no desenho original do Bolsa Família. Isso não conseguiu passar porque era um custo muito alto para o executivo. A gente conseguiu tirar o Vale gás e não sei o quê porque era tudo discricionário (incompreendido) executivo a gente tem que ter (incompreendido). Mas o desenho inicial tinha mais programas para convergir e já tinha (incompreendido). Em algum momento a gente vai tentar fazer isso. Mas também isso não andou. O que estou te falando seria ainda um passo seguinte para ter mais programas de renda. Eu acho que a gente podia fazer realmente uma questão de match de casamento de uma certa demanda com referência na renda que as pessoas estiver recebendo. Identificar o mapa de vulnerabilidade social por território e por famílias, então agora eu consigo customizar mais a política social. Bem, essa era... ai não a intenção, era o desejo, mas na prática não foi nessa direção.

**L:** Bom, se você quiser me deixar uma impressão sobre o que você acha do Bolsa Família nesse momento, qual é o futuro, o que vai acontecer ou mesmo

uma opinião sobre a agenda da Renda Básica...

**RH:** O que vai acontecer.... se você achar essa bala aí você me empresta ela, eu não tenho a menor ideia, a única coisa que a gente pode dizer é que pelo menos o Osmar Terra não é um neófito, podia ser um bárbaro maior...

**L:** Sempre pode.

**RH:** Sempre pode. Então, realmente não dá para saber se a ideia de bom isso não importa. A coisa que as pessoas confundem as vezes, em limpar a base, o que acho que é fundamental, cortar alguns desvios, com reduzir a cobertura, aí é uma maluquice completa. As pessoas ficam tirando gente que pode até ser mesmo que não tenham, mais... que tenha mudado a posição de renda, mas não tem busca ativa para saber aonde estão os outros. Aí fica complicado. Eu acho que... Mas não faço a menor ideia para onde vai, do que vai acontecer. Essa discussão do décimo terceiro, eu não consigo nem entender conceitualmente o que o cara quer dizer com isso de décimo terceiro do Bolsa Família... Tomara que eles tenham alguma prudência e não façam, não mexam muito e ver se tem espaço para avançar lá na frente.

**L:** E sobre essa agenda da Renda Básica, ela tem sido muito falada mundo afora se você quiser dar alguma opinião também...

**RH:** Eu acho que a gente continua tendo um cenário de entendimento e reconfiguração do Estado de bem-estar não na prática mas na reflexão sobre o desenho do Estado de Bem-estar em que a gente tem muitas evidências de que uma Renda Básica seria importante para o mundo, se você conseguisse organizar isso. A questão é obviamente tudo que está associado a isso, como é que se chega um desenho fiscal consistente para isso, como é que você faz um desenho regulatório. Acho que tenderia a ser uma, vou usar uma palavra que eu usei antes mas agora para não atrapalhar, uma referência de uma visão mais contemporânea de um estado de bem-estar, sólida, né. Agora o mundo está indo em outra direção. Então qual é o realismo para isso acontecer na atual conjuntura me parece baixa. Tem muitos vetores contra.

**L:** Esse elemento é muito importante também do ponto nas políticas públicas que fala da agenda de formação de agenda, então a importância real das coisas

pode não estar casada com a visibilidade do tema.

**RH:** Exatamente.

**L:** É importante para mim ouvir essa sua opinião.

**RH:** Acho que não está.

**L:** Ricardo, super te agradeço, vou te enviar essa transcrição do seminário de 98. E obrigado.

**RH:** Foi um prazer te conhecer. Desculpe por ser tão corrido.

**L:** Obrigado e boas festas