

Transferência Condicionada de Renda e Renda Básica de Cidadania no Brasil: Será que em Algum Dia Eles Serão Unificados?

por Tatiana Britto, do Senado Federal do Brasil e da Universidade de Brasília, e Fábio Veras Soares, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Desde o final dos anos 1990, os programas de transferências condicionadas de renda (PTC) vêm sendo amplamente disseminados como melhores práticas em matéria de proteção social. O Brasil foi pioneiro nesta área e hoje conta com um dos maiores programas de PTC do mundo, cobrindo 26 por cento da população. Criado pelo governo federal no final de 2003, o Bolsa Família decorreu de uma reforma realizada nos programas anteriores, em vigor desde o início de 2000. No entanto, o debate sobre a segurança de renda e transferência de renda no Brasil começou muito antes.

Em 1991, o senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, apresentou um projeto de lei que criava um imposto de renda negativo, sob a forma de uma renda complementar destinada às pessoas com mais de 25 anos de idade e com renda mensal bruta abaixo de um certo limite. Embora o projeto de lei tenha sido aprovado por unanimidade pelo Senado, ele nunca entrou em votação na Câmara dos Deputados. Ainda assim, a ideia chegou até os círculos acadêmicos e políticos, onde a proposta de combinar uma renda mínima a condicionais relacionadas à educação foi vista como uma forma de amarrar uma política de compensação de curto prazo (a transferência de renda propriamente dita) aos objetivos estruturais de longo prazo (a quebra do ciclo vicioso da pobreza entre gerações, através do aprimoramento do capital humano de gerações futuras).

Após o sucesso de experiências de PTC realizadas em meados dos anos 1990, a questão ganhou força no Congresso e vários outros projetos foram apresentados para introduzir programas de transferência de renda em nível nacional, sempre ligadas a condicionais educacionais. Em 1997, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo federal começou a co-financiar as iniciativas locais. Esse arranjo foi reformulado em 2001, culminando na criação da Bolsa-Escola, o maior PTC entre todos os precursores do Bolsa Família.

Em paralelo, o debate no Congresso passou a tender para a possibilidade de se instituir uma renda básica de cidadania, ideia introduzida por outro projeto de lei apresentado pelo senador Suplicy em 2001, que evoluiu a partir da proposta inicial de um imposto de renda negativo. A nova proposta definia a renda de cidadania como um direito universal e incondicional.

Em janeiro de 2004, as leis de criação do *Bolsa Família* e de instituição da renda básica de cidadania foram sancionadas quase simultaneamente pelo presidente Lula. Sob a lei da renda básica, todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos, independentemente de seu status socioeconômico, passam a ter o direito a um benefício anual, cujo montante deve ser igual para todos e suficiente para cobrir despesas mínimas e individuais com comida, educação e saúde. Apesar de sua abrangência universal, a renda básica deveria ser implementada gradualmente a partir de 2005, a critério do Poder Executivo. Em sua implementação gradual, a renda básica deveria priorizar os mais necessitados e o valor do benefício deveria levar em consideração a fase atual de desenvolvimento do Brasil, bem como a capacidade orçamentária do país.



Será que o Bolsa Família pode ser considerado o primeiro passo em direção à renda básica de cidadania no Brasil? A legislação e regulamentação do programa Bolsa Família não fazem referência direta à lei da renda básica. Além disso, uma comparação das principais características do Bolsa Família e da proposta da renda básica de cidadania revela diferenças expressivas no escopo (segmentada versus universal), beneficiários (famílias versus indivíduos) e nas co-responsabilidades (condicionais versus incondicionais).

A relação entre as duas iniciativas não parece ser bem aceita pela opinião pública e por muitas das partes interessadas. Em seus primeiros anos, quando o Bolsa Família tendia a se aproximar de uma abordagem de renda básica, o programa enfrentou uma crise generalizada de legitimidade e foi sujeitado ao escrutínio da mídia, referente à falta de controle da focalização e dos mecanismos de monitoramento de condicionalidades. Mais tarde, a gestão do Bolsa Família foi completamente reestruturada, de modo a melhorar muitos aspectos de sua implementação e aproximar o programa de uma perspectiva de desenvolvimento humano, nos conformes de um PTC típico.

Mesmo no Congresso, onde o Bolsa Família e a renda básica de cidadania foram aprovados quase que simultaneamente, não havia consenso quanto à ligação entre os dois. Desde 2004, cerca de 34 projetos de lei sobre o Bolsa Família já foram apresentados por parlamentares, mas nenhum fez qualquer referência à renda básica. Na verdade, os projetos de lei enfatizam as principais críticas feitas ao programa, a saber: (i) o montante das transferências e a atualização das linhas de pobreza utilizadas para focalizar os beneficiários; (ii) a introdução de condicionalidades adicionais; (iii) a criação de incentivos e oportunidades de trabalho para os beneficiários; (iv) a expansão da cobertura, através da focalização categórica de subconjuntos carentes da população; (v) o fortalecimento do controle social, da transparência e independência política; e (vi) a coordenação do Bolsa Família com outras políticas sociais.

Os projetos de lei apresentados no Senado e na Câmara dos Deputados têm origens muito diversas: foram patrocinados por 30 parlamentares, de 12 partidos políticos e 16 estados diferentes, incluindo políticos do partido governista e seus aliados e também da oposição. Isto ilustra como os programas de transferência de renda em seu sentido mais amplo parecem permear a agenda programática de diferentes nichos dentro do espectro ideológico. No entanto, conforme evidenciado pelos contrastes entre o Bolsa Família e a renda básica de cidadania, há diferenças expressivas, reais e simbólicas inerentes aos discursos e visões de mundo que embasam tais propostas.

De modo geral, o Bolsa Família e da renda básica parecem ser dois modelos diferentes que coexistem no arcabouço jurídico brasileiro, sem mecanismos eficazes de transição para assegurar a implementação efetiva deste último.

Referência:

Britto, Tatiana e Fábio Veras Soares (2010). 'Bolsa Família and the Basic Citizenship Income: A Misstep?' *IPC-IG Working Paper*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.