



Pontifícia Universidade Católica De São Paulo
PUC – SP

Arnaldho Krishnamurthi Cintra Araujo Dias

Renda Básica Universal – implementação e governança social:

os casos do Alasca (EUA), Madhya Pradesh (Índia) e Maricá
(Mumbuca).

Contribuições para inovação sócio tecnológica: *policy paper*

Renda Básica Universal (RBU) e Governança Social

Diretrizes de implementação da RBU a partir de experiências
internacionais

Mestrado em governança global e formulação de políticas internacionais

São Paulo

2022

Arnaldho Krishnamurthi Cintra Araujo Dias

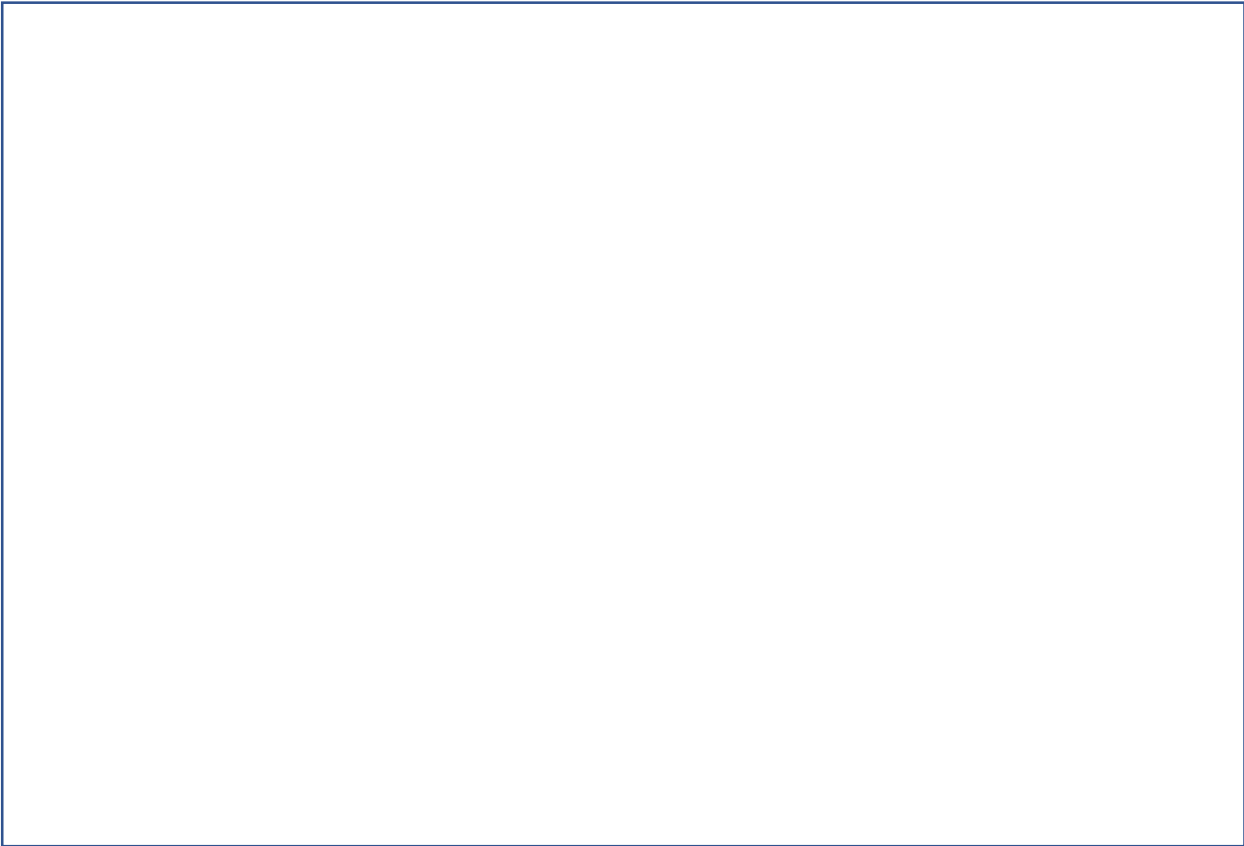
Renda Básica Universal – implementação e governança social:

os casos do Alasca (EUA), Madhya Pradesh (Índia) e Maricá (Mumbuca). Contribuições para inovação sócio tecnológica: *policy paper* - Renda Básica Universal (RBU) e Governança Social
Diretrizes de implementação da RBU a partir de experiências internacionais

Trabalho final apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Leonardo Nelmi Trevisan

São Paulo

2022



Ficha Catalográfica

Arnaldho Krishnamurthi Cintra Araujo Dias

Renda Básica Universal – implementação e governança social:
os casos do Alasca (EUA), Madhya Pradesh (Índia) e Maricá
(Mumbuca). Contribuições para inovação sócio tecnológica: *policy*
paper - Renda Básica Universal (RBU) e Governança Social
Diretrizes de implementação da RBU a partir de experiências
internacionais

Trabalho para conclusão do Mestrado em Governança
Global e Formulação de Políticas Internacionais na PUC-
SP. Linha de pesquisa: Políticas Públicas, Estado, Governo,
Desigualdades Sociais

Data da aprovação: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Leonardo Nelmi Trevisan (Orientador) - PUC-SP

Profa. Dra. Denilde Holszhacker - ESPM

Profa. Dra. Flávia de Campos Melo - PUC-SP

RESUMO

A RBU (Renda Básica Universal), enquanto política pública de amplo espectro no combate à pobreza extrema e às desigualdades, ocupa boa parte dos círculos de debate sobre a promoção do bem-estar social na atualidade e já é colocada em prática em vários lugares no mundo, sob formas distintas. Este estudo faz um diagnóstico da discussão acerca da RBU na atualidade e de que maneira as diferentes correntes político-econômicas abordam esse tema. A análise do debate revelou uma temática longe de ser consenso entre os especialistas, tanto do ponto de vista da viabilidade como sob a perspectiva de qual o melhor caminho a seguir para colocá-la em prática. Se, de um lado, vários estudiosos se opõem à mesma por considerar que esta não gera os estímulos necessários para as pessoas buscarem uma melhoria de vida por meio do trabalho, do outro, especialistas debatem, principalmente, quanto ao formato a ser adotado pelo programa: adicionar direitos a benefícios já existentes ou substituir a maior parte dos benefícios em curso. A segunda parte do trabalho trata da análise de três estudos de caso em que a renda básica é atualmente aplicada: 1. o projeto piloto em algumas vilas no estado indiano de Madhya Pradesh, conduzido entre 2011 e 2013; 2. o programa de renda básica adotado pelo estado norte-americano do Alasca (PFD - *Alaska's Permanent Fund Dividend*), financiado pelos dividendos de um fundo criado a partir de descobertas de poços de petróleo naquele estado; 3. o programa de renda básica e economia solidária do município carioca de Maricá, que associa a renda básica a uma lógica complexa de integração da população local com a economia da cidade, por meio da moeda social chamada Mumbuca, nome também usado para o programa e para o banco comunitário criado para fomentar essa política. Como resultado desse estudo, um Policy Paper foi criado, direcionado para formuladores e executores de políticas públicas interessados em considerar a renda básica como mecanismo de governança social, redução da pobreza e redistribuição de renda. A análise dos estudos de caso permitiu gerar um Policy Paper analítico e direcionador voltado, principalmente, para entidades subnacionais empenhadas implementar esse tipo de programa. Como nota adicional, ressalta-se que o presente trabalho não encara a RBU como a “bala de prata” que resolverá sozinha todos as disfunções sociais e econômicas da sociedade.

Palavras-chave: renda básica, desigualdades, políticas públicas, desenvolvimento socioeconômico, estudos de caso, governança social

ABSTRACT

As a broad-spectrum public policy in the fight against extreme poverty and inequalities, the UBI (Universal Basic Income) has been occupying a considerable part of the debate circles on the promotion of social welfare today and is already put into practice in some places around the world, in a variety of ways. This study makes a diagnosis of the discussion about basic income nowadays, and how the different political-economic views approach this issue. The analysis of the current debate revealed that this policy is far from being a consensus among specialists, both from the point of view of its viability and also from the perspective of which path should be followed to put it into practice. If, on the one hand, several scholars are opposed to it - judging that it does not foster the necessary stimulus for people to seek a better life through work, on the other hand, specialists are discussing about mainly when the question is what type of Basic Income program should be adopted: a program that adds entitlements to existing rights or a program that replaces most ongoing benefits. The second part of the present study deals with the analysis of three case studies in which basic income is/was applied: 1. the pilot project in some villages in the Indian state of Madhya Pradesh conducted between 2011 and 2013; 2. The basic income program adopted by the US state of Alaska (PFD - Alaska's Permanent Fund Dividend), financed by dividends from a fund based on the oil wells discovered in that state; 3. the basic income and Solidarity Economy Program of the city of Maricá, which associates basic income with a sophisticated approach that aims to integrate its population with the city's economy, through the social currency called Mumbuca - name also used for the income program itself and the Community Bank created to promote this policy. As a result of this study, a Policy Paper has been crafted, aimed at policymakers, politicians, and people in general interested in considering the basic income as a tool of social governance and for reducing poverty and inequalities. The analysis of the case studies made it possible to generate an analytical and guiding Policy Paper, aimed mainly at subnational entities engaged in the implementation of this type of program. As an additional note, it is emphasized that the present study does not regard the UBI as the `silver bullet` that will solve itself all the social and economic discrepancies of the society.

Keywords: basic income, inequalities, public policy, social development, case studies, social governance

AGRADECIMENTOS

Expresso minha profunda gratidão a toda minha família, meus amados irmãos e sobrinhos, e especialmente aos meus Pais, por tanto amor e dedicação, e por desde sempre me mostrarem que a educação é um processo fluído e ininterrupto, e sua importância enquanto ferramenta de crescimento, evolução e contribuição para um mundo melhor.

Esse trabalho reflete profundamente algumas inquietações que sempre tive ao longo da minha vida acadêmica e profissional, especialmente no que diz respeito à aplicabilidade de conceitos teóricos em casos práticos, a partir de uma abordagem que prioriza a busca por soluções para a redução da pobreza e desigualdades sociais e de oportunidades. Nesse sentido, agradeço a todas as pessoas que de alguma forma participaram desse processo e me ajudaram nesse caminho.

A todas amigas e amigos que tanto me incentivam e apoiam minhas escolhas, e ao meu parceiro e companheiro de vida, Ricardo Soriah, minha gratidão eterna.

Também agradeço a todos professores/professoras e coordenadoras da PUC-SP pelo valioso aprendizado e por tantas trocas primordiais para minha evolução dentro do Mestrado.

Agradeço imensamente aos professores que aceitaram compor minha banca: Denilde Oliveira Holzhacker pela atenção e ajuda no processo, assim como ao Prof. Moacir de Miranda Oliveira Junior. Aos professores da PUC-SP Flávia de Campos Melo e Tomaz Oliveira Paoliello, muito obrigado por todas as trocas nas aulas e fora delas, que foram fundamentais para as minhas escolhas.

Por fim, ao meu incrível orientador Leonardo Nelmi Trevisan, agradeço profundamente pela honra e oportunidade de ser guiado pelos seus conhecimentos e por poder compartilhar momentos preciosos de muito aprendizado. Para além da orientação do presente trabalho, suas aulas no Mestrado foram essenciais para eu trilhar o caminho que escolhi nesse estudo, e ser orientado por você fez todo sentido.

Arnaldho Krishnamurthi Cintra Araújo Dias

“Falar sobre os problemas do mundo sem falar sobre algumas soluções acessíveis é o caminho para a paralisia, e não para o progresso.”
(Peter Singer)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	..RENDA BÁSICA UNIVERSAL – CONCEITOS, TEORIAS E A “VOLTA” DO ESTADO.....	13
2.1	SÍNTESE DO ESTADO DA ARTE - ONDE ESTÁ O DEBATE ATUAL SOBRE A RENDA BÁSICA? 13	
2.2	RENDA BÁSICA UNIVERSAL (SEM CONDICIONALIDADES) X PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES (PTRC) – A PARTICIPACAO DA BIEN (BASIC INCOME EARTH NETWORK) NESSE DEBATE.....	16
2.3	GLOBALIZAÇÃO E O AUMENTO DAS DESIGUALDADES	18
2.4	DESIGUALDADES SOCIAIS E DESENHO TEÓRICO – UMA ABORDAGEM PRÁTICA	19
2.5	POLICY PAPER - POLICY ANALYSIS	23
3	ESTUDO DE CASOS.....	25
3.1	O CASO DO ALASCA (PFD - ALASKA`S PERMANENT FUND DIVIDEND) - MODELO DE FINANCIAMENTO INDIRETO.....	25
3.2	O CASO DE MADHA PRADESH (ÍNDIA) - MODELO DE FINANCIAMENTO EXTERNO	27
3.2.1	 <i>A armadilha do endividamento (debt trap) e a renda básica em Madhya Pradesh</i>	29
4	MARICÁ (MUMBUCA), ECONOMIA SOLIDÁRIA E O MODELO DE FINANCIAMENTO INDIRETO.....	31
4.1	PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA EM MARICÁ	32
4.2	CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL	35
5	DISCUSSÃO SOBRE OS ESTUDOS DE CASO – DIFERENÇAS E SIMILARIDADES	36
5.1	PROJETO-PILOTO COM TEMPO DETERMINADO.....	36
5.2	IMPACTO DIRETO SOBRE OS BENEFICIADOS	37
5.3	MARICÁ E ALASCA – ESCALAS DISTINTAS E SEMELHANCAS NA FORMA E ORIGEM DE RECURSOS.....	39

5.4	APLICAÇÃO DO FRAMEWORK DE MAURA FRANCESE E DELPHINE PRADY AOS ESTUDOS DE CASO.....	42
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	46

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de um país e/ou de uma unidade subnacional (distritos, municípios ou estados) é resultado de uma série histórica de acontecimentos e investimentos (ou a falta deles) em aspectos básicos do desenvolvimento humano, social e econômico. Partindo desta premissa, este estudo se debruça sobre algumas experiências de destaque na atualidade em diferentes esferas político-sociais, a partir das quais é possível atestar o impacto positivo da RBU (Renda Básica Universal) como uma das ferramentas para diminuição das disfunções sociais e econômicas da sociedade, como a pobreza, as desigualdades sociais e o desenvolvimento tardio. Como resultado, é apresentado um documento de consulta (*policy paper*) para projetos de aplicação e implementação da renda básica, útil como referência para agentes públicos, formuladores e executores de políticas públicas.

Na introdução do seu livro lançado em 2018, Andrew Yang faz uma importante reflexão a respeito do futuro do trabalho quando destaca, com certa dose ironia, que já naquele momento, as pessoas mais inteligentes do planeta estariam pensando em uma forma de substituir os trabalhos braçais, seja por uma mão de obra estrangeira – geralmente mais barata – ou então, e cada vez mais, por um dispositivo, um software, ou mesmo um robô. (YANG, 2018)

O autor salienta que a onda da automação e das perdas de emprego já não é um cenário distópico ou futuro longínquo; ao contrário, é uma realidade e os impactos serão cada vez maiores no padrão de vida das pessoas em todo o planeta. Dessa forma, abordar o tema da RBU desde uma perspectiva de transformações estruturais faz-se fundamental para se entender o mundo em que viveremos daqui para frente. Para além de qualquer formulação teórica pretensamente utópica, esse tema avançou algumas casas e ocupa posição relevante nas discussões de boa parte dos formuladores de política públicas, dedicados a aprimorar os mecanismos de governança econômica e social, tanto a nível global quanto a nível local.

Alguns autores, como Downes (2018), chamam a atenção para o impacto que a crise financeira de 2008 teve na evolução da discussão sobre renda básica: ele cita três experimentos de Renda Básica na Finlândia, Canadá e Holanda, que tiveram início em 2017, e discute esse fenômeno dentro de uma lógica do impacto disruptivo das mudanças econômicas e sociais em curso, desde a desindustrialização até as políticas de austeridade que marcaram as últimas décadas, todas contribuindo para a transformação do trabalho e sua precarização. Além disso, o autor faz referência ao que chama de “nova era das máquinas” (*new machine age*),

impulsionada pela revolução da robótica, desde as impressões 3D e os algoritmos até os carros autônomos e o jornalismo robotizado.

Em 2016, o *Obama White House* (Government, U.S., 2016) publicou um relatório que previa que 83% dos empregos remunerados abaixo de U\$20 por hora, ou seja, empregos com menor qualificação, estariam sujeitos à automação ou seriam certamente substituídos. No Brasil, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima que mais da metade dos trabalhadores brasileiros devem perder seus empregos para máquinas nos próximos 30 anos. Segundo o estudo, “o desafio está em buscar alternativas, garantir treinamento aos trabalhadores, em especial aos menos qualificados, para que atuem em atividades com menor tendência de automação” (IPEA, 2019).

A despeito de eventuais propostas de investimento na especialização da mão-de-obra do trabalhador brasileiro e, considerando a velocidade exponencial com que as mudanças estão se dando (GABRIEL, 2017), é correto inferir que o ritmo de aceleração do preparo da mão-de-obra será menor que o compasso da destruição dos empregos como se conhece atualmente. Dessa forma, é fundamental pensar, estruturar e entender onde estão os maiores e mais avançados laboratórios de implementação da Renda Básica Universal, assim como os meios que possibilitaram sua implementação.

Nesse cenário, o presente trabalho aborda RBU a partir de três eixos principais: 1. a crescente automação da indústria e serviços, com a incontornável substituição da mão-de-obra humana por máquinas, programas de computadores, *machine learning* etc. 2. a crise econômica e a dificuldade dos atuais sistemas políticos e econômicos de criar bons empregos em uma escala que gere impactos reais na sociedade e no ritmo de desenvolvimento da mesma, como tem explorado Dani Rodrik. 3. como a pandemia de covid-19 pode representar um ponto de inflexão (*critical juncture*) no debate e na implementação de políticas públicas de proteção social. (AGUILAR, 2021)

Assim como alguns autores defendem que o debate sobre a renda básica universal ganhou força após a crise financeira de 2008 (DOWNES, 2018), levanta-se a hipótese de que a pandemia de covid-19 poderá representar uma curva na história e um marco para um novo salto na produção de conhecimento e implementação de medidas que caminham na direção da RBU. Mais do que nunca, é preciso analisar em que medida a pandemia está acelerando alguns processos de reorganização e proteção social e como as principais redes de discussões sobre a renda básica estão se inserindo nesse processo. O auxílio emergencial, concedido a mais de 60 milhões de pessoas no Brasil ao longo do ano de 2020 (BRASIL, 2020), forneceu proteção

emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela mesma (Caixa, 2021) e pode ser um passo importante na discussão sobre a aplicação dessa política em uma escala nacional.

Entretanto, mantendo o foco em casos que jogam luz sobre a implementação da RBU, o presente trabalho analisa três experiências, a saber, Maricá (Rio de Janeiro), Madhya Pradesh (Índia) e Alaska (EUA), estabelecendo paralelos e a aplicabilidade prática de programas com esse fim. A escolha dessas três localidades tem como objetivo analisar distintos cenários da renda básica e, dessa forma, obter um ganho de escala geográfica, política e sociocultural. Em Maricá, o programa está em curso desde 2013 e engloba todo o município. Em Madhya Pradesh, na Índia, foi executado um programa-piloto limitado a algumas comunidades previamente selecionadas. Já no estado norte-americano do Alasca, que é notadamente o estado menos desigual dos EUA, o programa de RBU segue em curso desde 1982. Vale destacar que o Alasca é o único estado dos EUA que aplicou um programa de RBU.

Analisar os respectivos modelos de financiamento da renda básica universal de cada um deles é parte importante da presente pesquisa, para identificar os principais modelos de financiamento testados na prática. Ainda sobre esse debate, algumas análises conceituais serão necessárias, como por exemplo estabelecer as diferenças conceituais entre Renda Básica x Imposto de Renda Negativo (*Negative Income Tax* – NIT), proposta do economista Milton Friedman, segundo a qual o Imposto de Renda Negativo é visto como um instrumento único para substituir todo o sistema de bem-estar social norte-americano e, assim, superar as ineficiências administrativas inerentes ao mesmo. Outro aspecto importante e incontornável desse trabalho é avaliar os impactos que esses programas tiveram na população local e na sociedade, especialmente na redução da pobreza e desigualdade, assim como apontar quais indicadores são utilizados para aferir esses impactos.

Como resultado prático dessa pesquisa, um *policy paper*, no modelo de um *policy analysis*, é apresentado para dar direcionamento teórico e prático para a elaboração de programas de Renda Básica.

RENDA BÁSICA UNIVERSAL – CONCEITOS, TEORIAS E A “VOLTA” DO ESTADO

O debate acerca da Renda Básica Universal tem ganhado protagonismo em vários foros de discussão sobre desenvolvimento e alguns autores se destacam na defesa dessa política pública que, apesar de estar longe de ser unanimidade, também não pode ser desprezada pelos cientistas sociais, atores políticos, formuladores e executores de políticas públicas.

O balizamento da discussão em termos de correntes político-econômicas de desenvolvimento pode ser um caminho importante para entender as diferentes interpretações da renda básica, suas aplicações e em quais contextos ela é considerada uma política pública que soma direitos e benefícios àqueles já existentes, bem como em quais contextos ela vem a suprimir uma série de direitos historicamente conquistados.

1.1 SÍNTESE DO ESTADO DA ARTE - ONDE ESTÁ O DEBATE ATUAL SOBRE A RENDA BÁSICA?

Dentro do debate atual sobre a viabilidade político-econômica e social da implementação da RBU (Renda Básica Universal), existe um grande ponto de divergência: enquanto alguns teóricos defendem a RBU como um dos caminhos para a construção de sociedades mais equalitárias, outros a consideram como um caminho que pode incentivar a acomodação individual, o que prejudicaria toda estrutura de manutenção de sociedades economicamente desenvolvidas. Abaixo, algumas dessas correntes.

No livro “*Basic Income – A Radical Proposal for a Free Society and Sane Economy*”, Van Parijs e Yannick Vanderborght (2017), apresentam um resumo dos argumentos que os motivaram a se situarem entre os maiores defensores da renda básica incondicional na atualidade: impacto direto em questões relacionadas à pobreza e desemprego, subemprego e crescimento não sustentado. Além disso, argumentam logo no primeiro capítulo, como a renda básica incondicional pode ser um instrumento de libertação e um ingrediente essencial de um arcabouço institucional de emancipação sustentável. Enquanto definição, os autores apontam que a renda básica constitui uma renda regular paga em espécie para cada indivíduo da

sociedade, independentemente de outras rendas que eventualmente possam ter e sem qualquer condicionalidade associada.

Na sua proposição por um novo mundo e de que forma a renda básica teria papel crucial nessa nova realidade, os autores lembram que boa parte dos defensores dela invocam a nova era da automação que já está em curso e avançando exponencialmente e citam alguns dos fenômenos mais estudados: robotização, veículos autônomos e massiva substituição dos trabalhadores humanos por computadores e robôs. Entretanto, Parijs e Vanderborght lembram que o salto tecnológico é apenas um dos fatores que podem levar à exacerbação do poder aquisitivo e do aumento das desigualdades dentro dos países.

Para entrar nesse tema, Parijs e Vanderborght destacam que a globalização, da forma como a concebemos, amplifica a polarização em um mercado mundial aberto para aqueles com habilidades específicas e raras, enquanto a grande maioria enfrenta uma competição entre si por meios precarizados de comércio e da migração.

Com base em um modelo analítico¹ (Figura 1) proposto pelas pesquisadoras do FMI (Fundo Monetário Internacional), Maura Francese e Delphine Prady, sobre o posicionamento dos analistas e pensadores da Renda Básica Universal (FRANCESE, et al., 2018)², alguns dos principais nomes nessa discussão (tanto da atualidade e quanto com vigor histórico) foram posicionados, utilizando-se alguns critérios básicos que, no limite, denotam com clareza a visão de cada um sobre o papel do Estado na promoção de bem-estar social. Trazendo para a linguagem da Economia Política, pode-se dizer que elas se preocuparam em avaliar em que sentido esses autores entendem a renda básica como um complemento de alguns benefícios sociais já existentes, ou apenas uma política pública substitutiva, como uma forma de mudar a ferramenta mantendo a prática atual.

A análise dessas correntes teóricas permite traçar com clareza os marcos em que cada uma se enquadra, dando pistas importantes para analisar projetos em curso, assim como a construção de projetos futuros. Entre os critérios estabelecidos pelas autoras, estão:

1. Exclusividade - substituir ou complementar o sistema de proteção social existente
2. Regularidade – fazer um pagamento único ou promover uma renda regular
3. Cobertura: categorizada ou Universal

¹ Analytical Framework é o termo utilizado pelas autoras do modelo (Francese, et al., 2018)

² Para essa análise, as autoras Maura Francese e Delphine Prady apontam como referências nessa discussão os seguintes autores: Van Parijs, Milton Friedman, Antony Atkinson, Thomas Paine. (Francese, et al., 2018)

4. Critério de elegibilidade: condicional ou incondicional
5. Unidade beneficiada: família ou indivíduo
6. Forma de distribuição: crédito em impostos ou transferência direta

Thomas Paine (1797), autor também posicionado no modelo de Francese e Prady, defendia o que chamava de “*ground-rent*” (piso mínimo), como uma forma de combater a transmissão geracional da pobreza. Já Warden Anthony B Atkinson, da Escola Inglesa, segundo as autoras, defendia a renda por participação (*participation income*), ou seja, prover a renda básica como um complemento aos programas sociais existentes, mas condicionada a uma forma de participação social para assegurar apoio político.

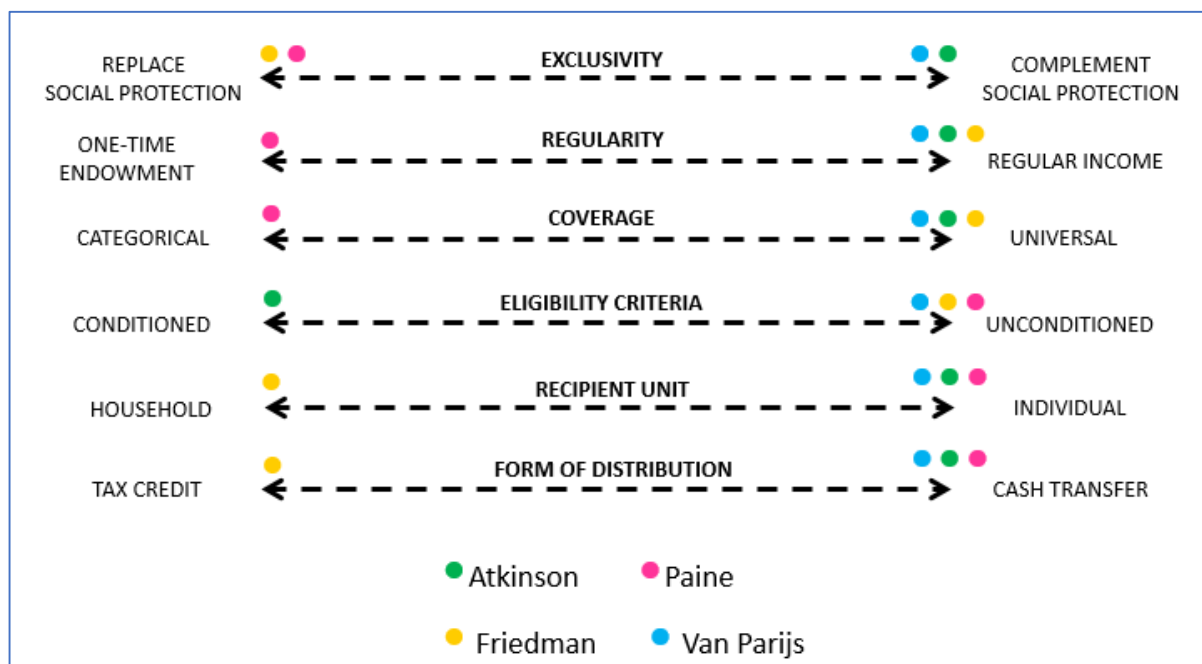
Já Milton Friedman, economista liberal com notória influência ainda na atualidade, em que pese seja favorável a um aporte regular, universal e incondicional para os beneficiados pela renda básica, é forte defensor do pensamento liberal e se posiciona a favor da substituição do sistema de proteção social pré-existente - assim como fazia Thomas Paine entre os séculos 18 e 19 – e, no aspecto da forma de distribuição, se distancia definitivamente dos outros autores, como demonstrado no quadro supracitado: enquanto Van Parijs e Antony Atkinson defendem a transferência direta do capital para os beneficiados, Friedman defende um sistema de crédito de imposto, conhecido também como IRN (Imposto de Renda Negativo).

Em seu artigo “*The case for the American Income Tax*”, Milton Friedman defende o imposto de renda negativo, que consiste basicamente em complementar a renda dos pobres por meio de uma fração das suas isenções e deduções de impostos não utilizadas. Com alguma dose de ironia e análise, Friedman destaca que a ideia esteve bem longe de ser considerada unanimidade tanto entre aqueles identificados com a esquerda (e que entendem que o Estado deve ter papel preponderante na promoção do bem-estar social), quanto com a direita (majoritariamente a favor do estado mínimo e da ideia de que o mercado deve regular e equilibrar eventuais discrepâncias, ainda que o Estado possa ter limitada atuação nesse sentido). Ainda sobre o argumento do desincentivo ao trabalho que a renda básica pura e simplesmente pode gerar, Friedman ressalta:

By removing from a class of people all incentive to work or even to own property, such a scheme would create a quasi-permanent class of the professionally indigent, for whom living on the dole was a way of life, not a regrettable and temporary necessity. (FRIEDMAN, 1968)

Entre os entusiastas dos programas de RBU também há divergências quanto aos modelos. Os principais opositores, na atualidade, são Parijs e Friedman: a despeito de algumas

semelhanças de abordagem, como a defesa dos critérios da regularidade, cobertura e elegibilidade, suas posições estão marcadamente opostas nos dois dos principais critérios na determinação de qual programa de renda básica adotar: o critério da exclusividade e o critério da forma de distribuição. Abaixo se encontra o quadro criado pelas autoras.



Fonte: (Francese, et al., 2018)

No núcleo dessa discussão, se encontram aspectos centrais sobre direitos dos cidadãos, uma vez que várias proposições de renda básica como política pública veem acompanhadas de retirada de direitos – ou mesmo a substituição deles, como é o caso de Mike Friedman.

1.2 RENDA BÁSICA UNIVERSAL (SEM CONDICIONALIDADES) X PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES (PTRC) – A PARTICIPACAO DA BIEN (BASIC INCOME EARTH NETWORK) NESSE DEBATE

“A defesa da renda básica universal encontra fundamento na constatação das desigualdades de condições de acesso e produção de vida material.”
(Políticas de transferência de renda: componentes utópicos e realização na América Latina, 2017)

Por princípio, programas de transferência de renda têm como objetivo primordial reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e eles se subdividem entre aqueles com condicionalidades e aqueles sem. Com o Bolsa Família, por exemplo, o Brasil se tornou um dos países pioneiros na adoção de políticas de transferência de renda, assim como com a Lei Federal 10.835 de 2004, que dispunha sobre Renda Básica de Cidadania. (RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2019)

Um marco fundamental na discussão da Renda Básica foi a criação da BIEN (*Basic Income Earth Network*) em 2004, principal iniciativa e movimento de disseminação de políticas de transferência de renda no mundo, resultado da ampliação da antiga *Basic Income European Network*. Uma série de redes internacionais se associam à BIEN, inclusive a Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), como consta no site oficial da instituição, e promovem encontros para discutir conceitos e experiências. Entre os pontos convergentes acerca da renda básica sem condicionalidades estão a universalidade, a incondicionalidade, individualidade/pessoalidade e uniformidade.

A universalidade é o primeiro critério de contraposição direta a qualquer tipo de seletividade e discricionariedade.³ O princípio da incondicionalidade reforça o primeiro, uma vez que impede o estabelecimento de dinâmicas de controle que condicionem o recebimento do benefício a alguma entrega específica por parte do cidadão. O princípio da individualidade ou pessoalidade busca afirmar o indivíduo como unidade padrão para recebimento do benefício. Por fim, o princípio da uniformidade se baseia na ideia de todas as pessoas são elegíveis e devem receber de forma equitativa.

Ao observar os programas de transferência de renda colocados em prática na América Latina nas últimas décadas, como o Bolsa Família, a quase totalidade deles se resume a programas com condicionalidades e se enquadram no espectro de renda mínima e não de renda básica, conforme preconizado pela BIEN. Esse fato demonstra aspectos relevantes de distanciamento das propostas de renda básica correntemente defendidas dentro dos parâmetros da BIEN, “já que seus escopos e padrões de cobertura populacional tendem a limitá-los à contenção de situações muito agudas de destituição econômico-social”. (CONINTER, 2019)

Mesmo entre os defensores da RBU que divergem sobre critérios de aplicabilidade desses programas, existe um consenso: a crítica a programas de transferência de renda condicional, como o antigo Bolsa Família no Brasil e o Oportunidades no México. Além de

³ (Políticas de transferência de renda: componentes utópicos e realização na América Latina, 2017)

defenderem que a Renda Básica é um importante instrumento para promover reformas estruturais, os autores questionam a efetividade dos programas de transferência de renda condicional na redução da pobreza, uma vez que esse processo pode ser fortemente afetado por fatores estruturais: altos custos de aquisição e gestão de informação, localização e monitoramento das famílias beneficiárias. Múltiplos obstáculos são levantados por esses autores, como os altos custos de *compliance*, informações incompletas ou equivocadas e estigma social (Francese, et al., 2018). Em resumo, como lembram Francese e Prady, a RBU pode diminuir custos administrativos e aumentar a transparência de sistemas de transferência de renda, além de ser potencialmente a retomada do chamado contrato social.

Na outra ponta do debate, estão aqueles que se opõem à ideia de um modelo sistemático de renda básica, argumentando, em grande medida, sobre os entraves fiscais que marcam os financiamentos da RBU. Para além desse argumento, os críticos a essa política sugerem que ela desestimula a busca por trabalho.

1.3 GLOBALIZAÇÃO E O AUMENTO DAS DESIGUALDADES

O tema da globalização e a crescente desigualdade é caro para outros autores também. Ao discutir a desigualdade a partir de uma abordagem histórica e comparativa, Thomas Piketty lembra que a chamada “primeira” globalização financeira e comercial (1870-1914) guardava profundas semelhanças com a “segunda” globalização - em curso desde os anos 1970-1980. Para o autor, “trata-se de um período ao mesmo tempo fascinante e prodigiosamente desigual.” (PIKETTY, 2014). Assim, o estudo da evolução da riqueza mundial se torna um caminho incontornável para compreender os processos que se acumulam ao longo dos séculos e a globalização é indubitavelmente um dos principais campos de estudos que se beneficiam.

Ao abordarem a questão da globalização, Andrew Hurrell e Ngaire Woods (1995) o fazem a partir de uma diferenciação das correntes da Economia Política Internacional, em especial a visão liberal. Segundo essa corrente, o processo de globalização é marcado pela crescente interdependência e enredamento global, que ocorre à medida que dinheiro, pessoas, valores e imagens perpassam cada vez mais rapidamente pelas fronteiras nacionais. O motor propulsor desse fenômeno seria o progresso tecnológico, que levaria a um mundo mais

homogêneo e interconectado. Para essa corrente, os Estados teriam os incentivos necessários para cooperar entre si e as instituições internacionais seriam um ponto de encontro desses atores.

Entre os vários aspectos negligenciados pela corrente liberal está, justamente, a desigualdade – tanto dentro dos países como entre os países - tema indispensável em boa parte das discussões sobre globalização. Nesse sentido, o papel dos governos volta ao centro das discussões e Piketty ressalta que o Estado deve permanecer como a escala pertinente para modernizar, profundamente, várias políticas sociais e fiscais, assim como para desenvolver novas formas de governança e propriedade partilhada, um intermediário entre propriedade pública e privada.

Já outros autores trabalham o conceito de globalização a partir de um processo inverso, ou de “desglobalização”. Segundo Stiglitz (*The overselling of Globalization*, 2017), as promessas de que o crescente aprofundamento das relações econômicas e das cadeias globais de valor levariam necessariamente ao crescimento econômico foram superestimadas e os custos, incluindo os efeitos distributivos adversos, foram minimizados. Os custos adversos, principalmente na forma de aumento das desigualdades, trazem consigo a necessidade de estabelecer, segundo o autor, uma reorganização de um sistema abrangente de proteção social. Um dos principais problemas da economia moderna é, ainda segundo Stiglitz, a dificuldade de criar empregos, o que teve um papel fundamental para o crescente descrédito do chamado *establishment* nos últimos anos.

1.4 DESIGUALDADES SOCIAIS E DESENHO TEÓRICO – UMA ABORDAGEM PRÁTICA

A adoção de políticas públicas eficazes requer, além da boa intenção de seus formuladores e agentes públicos e políticos, uma dose generosa de visão estratégica e assertividade, sob o risco de não serem implementadas e, dessa forma, gerarem prejuízos à

sociedade e aos cofres públicos. Segundo Esther Duflo e Abhijit Banerjee (2013)⁴ em *Poor Economics*, a defasagem entre intenção e implementação pode ser determinante para o êxito de uma política pública. Com uma abordagem que visa compreender os problemas específicos que surgem com a pobreza, a dupla de pesquisadores indica um novo caminho na luta contra a desigualdade.

Na esteira da discussão sobre o desenvolvimento e a eficácia da ajuda externa a países pobres, os autores contrapõem as ideias de duas correntes predominantes: 1. aqueles que se posicionam a favor, como é o caso de Jeffrey Sachs, que defende a ajuda externa como forma criar um ciclo virtuoso e finalmente provocar fissuras no que ele chama de “armadilha da pobreza” - marca distintiva dos países pobres; 2. nomes como William Easterly e Dambisa Moyo, que refutam a ideia da “armadilha da pobreza” ao argumentarem que a ajuda faz mais mal do que bem, e que a “melhor aposta para os países pobres é confiar (...) que (...) quando os mercados são livres e os incentivos são corretos, as pessoas podem encontrar maneiras de resolver seus problemas.” (BANERJEE; DUFLO, 2013)

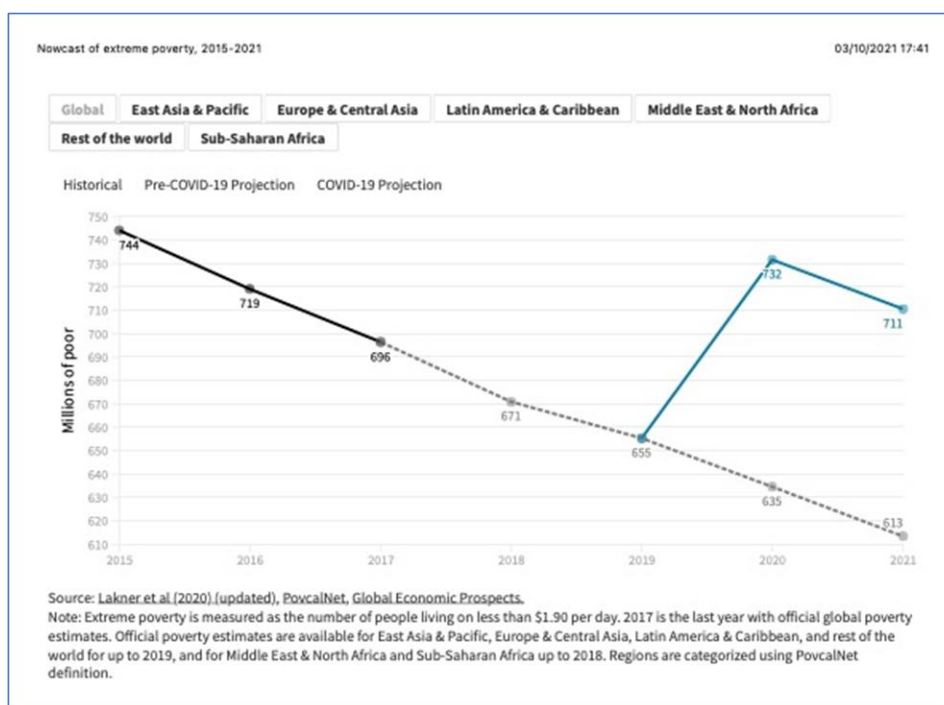
Essa discussão, inserida em um contexto de “grandes questões”, permeia boa parte dos círculos de debates sobre o desenvolvimento e está longe de ter uma resposta consensual, conforme lembram os autores. A dificuldade em chegar a uma resposta que produza efeitos concretos foi a mola propulsora para que Duflo e Banerjee adotassem uma abordagem que joga luz a problemas claramente manifestados, de forma a apontar caminhos e soluções para a melhora imediata na vida daqueles grupos envolvidos.

Ao abordar a pobreza enquanto um fenômeno social e inerente ao atual estágio de desenvolvimento econômico dos países, os autores lembram o axioma do filósofo Peter Singer acerca do imperativo moral de salvar a vida daqueles que se desconhece: “falar sobre os problemas do mundo sem falar sobre algumas soluções acessíveis é o caminho para a paralisia, e não para o progresso.” (BANERJEE; DUFLO, 2013) Ainda na temática da pobreza, Amartya Sen, ganhador do Nobel de economia em 1998, dá contribuição fundamental ao afirmar que a pobreza não se resume à falta de dinheiro em si, mas que leva a um “desperdício intolerável de talento”, conforme lembram Duflo e Banerjee. Para Sen, a pobreza tem o efeito nefasto de o ser humano não realizar todo seu potencial.

⁴ Esther Duflo e Abhijit Banerjee são professores de economia do Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT) e cofundadores do Laboratório de Ação Contra a Pobreza Abdul Latif Jameel (J-Pal), onde desenvolvem experimentos de campo com o objetivo de medir cientificamente a eficácia de programas de ajuda ao desenvolvimento. Em 2019, por sua abordagem experimental para reduzir a pobreza no mundo, receberam o prêmio Nobel de economia. (Strauss, 2019)

Ao abordarem a questão da ajuda externa a países pobres, Duflo e Banerjee destacam que grande parte dos programas mundiais direcionados para ajuda aos pobres é financiada pelos recursos do próprio país e dão o exemplo da Índia, que praticamente não recebe ajuda, e do continente africano, onde se observa a presença muito mais marcante da ajuda externa, mas que não passou de 5,7% do total de orçamentos governamentais em 2003. Dessa forma, entende-se que, muito mais do que esperar iniciativas externas de ajuda, os países devem se concentrar em políticas públicas que correspondam às necessidades da população menos provida de recursos.

Em recente entrevista ao jornal Valor Econômico (Viana, 2021), Esther Duflo comentou que já é possível observar como a desigualdade na vacinação contra a covid-19 prejudica a redução da pobreza e cita a estimativa do impacto da pandemia na pobreza global, segundo dados de um estudo do Banco Mundial: 97 milhões de pessoas caíram em situação de pobreza em 2020, após 30 anos de melhoras sucessivas (conforme quadro 1), o que demonstra de forma indiscutível os efeitos diretos sobre as parcelas mais pobres das populações dos países.



Fonte: (AGUILAR, et al., 2021)

Questionada se a pandemia estaria inaugurando uma nova fase econômica, no sentido de um Estado mais forte e um certo retorno de políticas de bem-estar social, Duflo afirma que “essa era uma evolução que já estava em curso antes” (Viana, 2021), se referindo principalmente ao processo em curso nos Estados Unidos. A autora faz um importante resgate da história recente, citando Ronald Reagan, presidente norte-americano na década de 80,

período marcado por uma espécie de consenso contra o bem-estar social, baseado, segundo a autora, em uma compreensão sobre a economia bastante limitada e que culminou com uma reforma generalizada do sistema de bem-estar na década de 90 promovida por Bill Clinton. Processo semelhante viveu a Grã-Bretanha na década de 80, com as reformas patrocinadas por Margaret Thatcher, a “dama de ferro”, em um aceno igualmente neoliberal ao mundo, assim como seu homólogo e amigo norte-americano (Morre Margaret Thatcher, ícone de ferro do liberalismo, 2018).

Ainda sobre a importância do Estado na economia e na garantia de direitos básicos, Duflo lembra que esse consenso neoliberal ganhou bastante espaço tanto entre os economistas como entre os formuladores de políticas públicas e que seus estudos no âmbito do MIT (Massachusetts Institute of Technology) e do seu instituto (J-PAL Institute) atuaram no sentido de desmistificar alguns desses conceitos. Tema bastante explorado em seu livro com Banerjee (BANERJEE; DUFLO, 2013), Duflo critica a ideia amplamente difundida nessa época de que uma carga tributária alta demais gera incentivos para que as pessoas deixem de trabalhar, ou mesmo que programas sociais deixam as pessoas preguiçosas. Segundo a autora, essa lógica embasa correntes reducionistas que consideram que “qualquer programa social é maléfico e, por extensão, não se deve criar impostos para financiar auxílios. Em resumo, não se deve ajudar as pessoas, senão elas se tornam preguiçosas.”⁵ Como contraponto a esse pensamento, Duflo cita justamente a pandemia, uma experiência empírica em que se observou, em grande parte dos países, uma ação mais enérgica dos governos e nem por isso as pessoas se tornaram preguiçosas e nem pararam de trabalhar por receber algum tipo de auxílio emergencial. No âmbito do debate sobre a renda básica universal, esse é um argumento frequentemente utilizado pelos críticos, mas igualmente rebatido por grandes expoentes que advogam a favor, como é o caso de Van Parijs⁶

Na mesma linha de Duflo, Stiglitz lembra que o papel de manter o pleno emprego na economia é uma responsabilidade das respectivas políticas monetária e fiscal do país – em outras palavras, do Estado - e não de eventuais acordos comerciais. Stiglitz ainda reforça que a questão da perda de empregos em decorrência de uma globalização mal conduzida é ainda mais séria quando ela acontece em um contexto de desemprego já instalado, fazendo referência à perda maciça de empregos após a crise de 2008.

⁵ Valor, setembro 2021

⁶ Prady, IMF Working Paper. ‘Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment’.

É possível que, assim como a crise financeira de 2008 representou um ponto de atenção e, de certa forma, inflexão na discussão do papel do Estado na economia enquanto direcionador de desenvolvimento e ator central na promoção de bem-estar social, a pandemia de covid-19 pode vir a ser, conforme estudo e gráfico do Banco Mundial citado anteriormente, uma oportunidade para quebrar paradigmas e tabus acerca de políticas sociais.

1.5 POLICY PAPER - POLICY ANALYSIS

A partir da premissa de que as tecnologias sociais se aprimoram e devem se reinventar em função de inúmeros fatores, é possível partir de experiências locais (distritos, municípios e estados) e expandi-las para outras realidades e contextos. Nesse sentido, como um resultado prático desta análise, foi elaborado um *Policy Paper* visando a aplicação de um *framework* dos principais aspectos da RBU enquanto política pública, para dar direcionamento aos agentes públicos.

É apresentada uma contextualização do tema, com diagnóstico, objetivos e análises das opções. A parte seguinte trata dos objetivos do Policy Paper, com um resumo das opções de aplicação da renda básica baseado nos casos estudados, com recomendações práticas. O foco maior é no planejamento de políticas públicas para RBU.

Os três casos analisados no presente trabalho serão enquadrados com base no *analytical framework* proposto por Maura Francese e Delphine Prady (2018)⁷. Nesse ponto, ressalta-se a importância de estabelecer os devidos ajustes para aquelas realidades (distritos, municípios e estados), uma vez que cada uma se encontra em um grau de desenvolvimento econômico próprio.

⁷ Para essa análise, as autoras Maura Francese e Delphine Prady apontam como referências nessa discussão os seguintes autores: Van Parijs, Milton Friedman, Antony Atkinson, Thomas Paine. (Francese, et al., 2018)



Introducao

- Apresentar os marcos conceituais sobre a Renda Basica Universal



Publico-Alvo

- Quem são as pessoas e os atores a quem este Paper é endereçado



Contextualizacao

- Contextualizar o debate sobre a Renda Básica nos modelos possíveis



Apresentar os Objetivos



Analisar as opções possíveis



Recomendações

ESTUDO DE CASOS

1.6 O CASO DO ALASCA (PFD - ALASKA'S PERMANENT FUND DIVIDEND) - MODELO DE FINANCIAMENTO INDIRETO

De todas as tentativas de implementação de renda básica universal em larga escala, o modelo de financiamento baseado no petróleo do estado norte-americano do Alasca é apontado como um dos únicos que seguem em vigor e com relativo êxito (FRANCESE, 2018). Se comparado com outras iniciativas de adoção dessa política nos Estados Unidos, não restam dúvidas de que o Fundo Permanente de Dividendos do Alasca (*Alaska's Permanent Fund Dividend - PFD*) constitui o mais longo e bem-sucedido experimento. Idealizado por Jay Hammond, ex-governador do Alasca, esse sistema foi criado para, de acordo com ele, “transformar os poços de petróleo que bombeiam petróleo por um período finito em poços de dinheiro que bombeiam dinheiro para sempre” (SUNDLEE, 2019). Em outras palavras, ele queria que recursos finitos e não-renováveis pudessem prover retornos duradouros para o estado.

Para entender melhor essa história, é preciso voltar ao ano de 1968, quando a gigante Humble Oil (que viria a se tornar a Exxon Corporation) e a Arco (Atlantic Richfield Company) anunciaram a descoberta de poços de petróleo na região, mais especificamente na baía de Prudhoe, colocando o Alasca como uma potência do petróleo entre os estados americanos (WALDHOLZ, 2016). Em 1969, a baía foi arrendada em um leilão que arrecadou US\$ 900 milhões, o que correspondia a nove vezes o orçamento anual do estado, naquela época aproximadamente US\$ 100 milhões. Segundo Waldholz, em meados da década de 70 o montante arrecadado já havia sido gasto em serviços e principalmente em educação, naquele que era um estado recém-criado e empobrecido.

A percepção de que o capital arrecadado não recebeu o devido tratamento no sentido de gerar impactos mais duradouros para o estado fez com que um grupo de legisladores daquela época se reunisse a fim de propor medidas que favorecessem o melhor aproveitamento de sua riqueza mineral. Entre eles estava Jay Hammond, eleito governador do Alasca em 1974. Um longo período de discussão se sucedeu até que a ideia de Hammond vencesse o debate e um Fundo Permanente fosse criado. Em 1982, uma parte dele passou a ser direcionada para toda

mulher, homem e criança residente no Alasca.⁸ Atualmente, esse fundo conta com aprox. U\$ 66,3 bilhões⁹, valores de junho de 2019, o equivalente a 117% do PIB do Alasca em 2019¹⁰.

Segundo Sundlee (2019)¹¹, o mecanismo pensado para colocar esse plano em prática passou pela elaboração de uma estratégia para fazer com que todos os moradores do Alasca fossem partes interessadas diretamente no futuro desse Fundo Permanente, de maneira a aumentar o custo político/eleitoral para qualquer um que pense em desfazer essa política.

Durante décadas, economistas e analistas não discutiam a eficácia do modelo proposto por Hammond, dadas todas as evidências de melhora no padrão de vida e redução da pobreza¹². No entanto, a queda nos preços do petróleo em 2015 abriu fissuras no orçamento do estado, o que levou o então governador Bill Walker a alterar a fórmula inicial do PFD e cortar pela metade o valor pago em 2016.¹³ Nas eleições para governador em 2018, o então senador republicano, Mike Dunleavy, prometeu em sua campanha compensar os cidadãos pelos anos de redução no PFD e pagar o valor de U\$ 6.700. Por pressão da câmara legislativa, o valor acordado foi de U\$1.600, muito abaixo do prometido. (SUNDLEE, 2019)

Sundlee destaca que, em que pese não haver tributação de renda nem de transações comerciais no Alasca¹⁴, o modelo de renda básica adotado ainda é o melhor exemplo a ser estudado e utilizado em análises comparativas em função de sua composição política, o que permite aos pesquisadores avaliar os desdobramentos econômicos e sociais ao longo do tempo, além dos impactos na arena de disputa política. Nesse sentido, a eleição para governador de 2018 tornou-se bastante ilustrativa.

Na esteira desse processo, a autora faz outro alerta importante com relação ao uso de programas de renda básica universal principalmente por correntes e movimentos políticos conservadores, que podem, com facilidade, se apropriar indevidamente da iniciativa e utilizá-

⁸ (Waldholz, 2016)

⁹ (FY19 unaudited Fund Value of \$66.3 Billion and a Performance Return of 6.32%, 2019) Disponível em <https://apfc.org/fund-news/fy19-unaudited-fund-value-of-66-3-billion-and-a-performance-return-of-6-32/> Acesso em 17 de outubro de 2021

¹⁰ Em 2019, o PIB do Alasca foi de aprox. U\$ 56 bilhões. Disponível em <<https://pt.countryeconomy.com/governo/pib/estados-unidos-estados/alasca>>

¹¹ (Sundlee, 2019) Disponível em <https://www.vox.com/future-perfect/2019/9/5/20849020/alaska-permanent-fund-universal-basic-income>.

¹² Berman, Matthew; Reamey, Random. `Permanent Fund Dividends and Poverty in Alaska`. Institute of Social and Economic Research. Disponível em https://iseralaska.org/static/legacy_publication_links/2016_12-PFDandPoverty.pdf

¹³ Ibidem

¹⁴ `Income and Sales Tax. ` Sundlee, 2019

la para enfraquecer ou até mesmo dismantelar toda uma rede de programas sociais preexistentes.

1.7 O CASO DE MADHA PRADESH (ÍNDIA) - MODELO DE FINANCIAMENTO EXTERNO

Transferências diretas de dinheiro para a população não costumavam ser políticas prioritárias na Índia até que evidências sobre o êxito de políticas de transferência de renda no leste da Ásia e na América Latina levaram muitos a considerar os efeitos positivos dessa iniciativa¹⁵. Dessa forma, entre 2011-2013 um estudo-piloto foi conduzido no estado indiano de Madhya Pradesh, com o apoio e financiamento da UNICEF e coordenado pelo SEWA¹⁶, uma associação indiana de mulheres autônomas. Chamado de MPUTC – *Madhya Pradesh Unconditional Cash Transfers Project*¹⁷, o projeto consistia em conceder uma renda básica a cerca de 6 mil pessoas, entre homens, mulheres e crianças em nove povoados de Madhya Pradesh, por um período de aproximadamente 18 meses (DAVALA, et al., 2015).

O primeiro programa, adotado em uma escala maior já em 2011, abrangia oito povoados¹⁸ de castas gerais, sem nenhuma distinção. Por ser um estado com uma população tribal bastante representativa, um segundo estudo foi conduzido de forma paralela, em um povoado com características tribais, mais precisamente de um grupo étnico chamado Bhil, o maior grupo tribal na Índia, segundo fontes do ministério de Assuntos Tribais/Divisão de Estatísticas.¹⁹ A população tribal desses povoados vive em áreas de florestas e é consideravelmente mais pobres do que aqueles que não vivem nessas condições, razão pela qual

¹⁵ SEWA Bharat, 2014.

¹⁶ SEWA – Self-Employed Women`s Association é uma federação nacional de sindicatos de comercio composto por trabalhadoras mulheres e que possui mais de 2 milhões de associadas. (Davalá, 2018)

¹⁷ Projeto de Transferência de Renda Incondicional de Madhya Pradesh (tradução nossa)

¹⁸ Grande parte da bibliografia disponível sobre o tema utiliza o termo `village` na língua inglesa para designar as locais onde o programa foi adotado. Na língua portuguesa, o termo aldeia subentende uma conotação que se refere a tribo. Por essa razão, para o primeiro projeto piloto, que abrangia castas gerais, optou-se por utilizar a tradução `povoado` e, para o segundo piloto, em que o povoado tinha características tribais, o termo escolhido foi aldeia. Para referências genéricas, em que não se distingue qual a qual programa especificamente se refere, será utilizado o termo povoado.

¹⁹ <https://tribal.nic.in/ST/StatisticalProfileofSTs2013.pdf>; https://en.wikipedia.org/wiki/Bhil_people

decidiu-se por diferenciar os estudos, até mesmo para se extrair resultados mais precisos e coerentes.

Para efeito de comparação e sob o ponto de vista metodológico, foram escolhidos povoados de controle, que tinham características socioeconômicas similares, mas que não haviam entrado no programa de renda básica. Não se trata, conforme lembram os autores do “*Piloting Basic Income A Legacy Study Final Report*”, de uma metodologia RTC (*Randomized Control Trial*), pois não houve aleatoriedade na escolha das vilas, mas sim uma análise prévia das semelhanças entre elas, justamente para que os resultados pudessem ser mais confiáveis e próximos da realidade. Dessa forma, tornou-se possível a análise comparativa dos impactos que o programa teve sobre aquela população.

A importância desse projeto também se dá pelo fato de que foi o primeiro piloto de renda básica universal na Índia e um dos primeiros em todo o mundo. Uma das principais características da renda básica universal, a universalidade está presente neste programa também. Todos os moradores devidamente registrados no início da iniciativa foram contemplados com o valor designado, independentemente do seu status socioeconômico. A incondicionalidade, outra marca distintiva da RBU, também foi aplicada, já que não havia qualquer exigência para com os beneficiados. Além disso, o pagamento era individual e absolutamente igual para todos os homens e mulheres; crianças abaixo de 18 anos recebiam a metade.

As publicações e artigos apontando o êxito dessa iniciativa estão amplamente divulgados e os indicadores estatísticos utilizados para aferir sua eficácia se baseiam em termos das condições de vida, nutrição, saúde e educação, entre outros aspectos, no que tange às famílias. Além disso, estudos apontam o impacto econômico, principalmente em termos da medição do aumento da renda na comunidade, mais trabalho e melhora na produtividade, bem como do aumento dos bens de uma maneira geral. (DAVALA, et al., 2015)

Ainda sobre os impactos, observou-se uma importante redução na desigualdade local entre homens e mulheres, entre castas mais e menos privilegiadas e inclusive melhora na qualidade de vida daqueles que tinham algum tipo de deficiência. Fala-se, em alguns estudos, em um impacto até mesmo emancipatório para boa parte da população local, o que vai ao encontro do que boa parte dos teóricos e defensores da RBU destacam enquanto benefícios. Entre os principais pontos que compõem esse traço emancipatório, destacam-se: redução de endividamento, aumento da capacidade de fazer poupança, melhora na administração de crises

e choques econômicos sem sucumbir necessariamente a angústia e desespero e a volta da possibilidade de tomar decisões por si mesmo.

1.7.1 A armadilha do endividamento (*debt trap*) e a renda básica em Madhya Pradesh

Acerca do caráter emancipatório para a população beneficiada, há uma característica que merece destaque na análise de resultados. Uma prática bastante comum entre os moradores é a constante tomada de empréstimos com agiotas locais²⁰, o que leva ao que alguns autores caracterizam de “armadilha do endividamento” (*debt trap*).²¹

Segundo Davala, grandes acontecimentos para uma família, que vão desde algo na área da saúde, como nascimentos, mortes e acidentes com graves consequências, ou até mesmo momentos como um casamento, são os gatilhos para esse processo. Para pagar por esses eventos, as famílias recorrem a empréstimos dos proprietários de terras das vilas onde residem ou das vilas vizinhas, dando como garantias as terras onde vivem, para aqueles que as possuem. Aqueles que não possuem terras dão como garantia a promessa de trabalho no futuro. Em outras palavras, eles hipotecam seus corpos.²² Sabe-se que as taxas de juros cobradas pelos agiotas variam entre 2% e 10%. (DAVALA, 2018)

As pessoas endividadas, chamadas localmente de *naukar*²³, começam a trabalhar para esses agiotas em suas terras ou em olarias e como estão trabalhando para pagar dívidas, não ganham salários. Para sobreviver, voltam a recorrer a empréstimos para pagar as despesas do dia a dia. Assim, um ciclo vicioso se estabelece e, embora as contas sejam “acertadas” anualmente com esses proprietários de terras, a dívida quase nunca cessa.

Poucas pessoas conseguem quebrar esse ciclo perverso, denominado “servidão por dívidas”²⁴. Davala lembra que, dada à sua presença em cerca de ¾ da população desses povoados, o impacto direto do projeto sobre esse aspecto foi utilizado como uma das métricas de avaliação. À medida que o projeto avançava, as famílias participantes diminuíram o número

²⁰ A literatura sobre o tema usa o termo `moneylender` em inglês para designá-los. (Davala, 2018)

²¹ Ibidem

²² Ibidem

²³ O termo *Nauker* literalmente significa `servo`, mas também pode assumir o sentido de `escravo`. Ibidem

²⁴ `Debt bondage`. (Ibidem)

de empréstimos tomados e pararam de imediato com os empréstimos para as despesas diárias e, dessa forma, se endividavam menos. Esses impactos iniciais prepararam o terreno, segundo Davala, para uma série de outros efeitos positivos sobre aquelas vilas.

Primeiramente, o sentimento de segurança de renda é aprimorado, uma vez que não é preciso preocupar-se com as despesas diárias. Essa nova configuração permitiu que as famílias se planejassem melhor e cultivassem melhor em suas terras sem ter que recorrer a pequenos empréstimos. Davala lembra que, embora 300 rúpias não representassem muito isoladamente, uma família de seis membros com quatro adultos e duas crianças somaria um orçamento de 1.500 rúpias que, se economizado por três meses antes da estação de plantio, permite à família comprar sementes e se precaver de outros custos eventuais.

A renda básica não representou necessariamente o pagamento de todas as dívidas daquelas famílias, mas não restam dúvidas de que teve um efeito positivo principalmente sobre aquelas famílias presas na armadilha do endividamento, que puderam, aos poucos, se libertar de relações marcadas pela exploração da sua mão-de-obra. No limite, esse efeito psicológico representou, para aquelas famílias e cidadãos, a possibilidade de fazer escolhas estratégicas sobre onde empregar sua força de trabalho, o que gerou impactos de vasto alcance sobre diversas áreas de suas vidas.²⁵

Ao defender a renda básica como instrumento importante na redução da pobreza, Davala argumenta que ela possibilitou, no projeto piloto nessas comunidades em Madhya Pradesh, o empoderamento daquelas pessoas, uma vez que puderam fazer suas próprias escolhas racionais, considerando o bem-estar individual e de suas famílias de forma menos imediatista.

²⁵ (Davala, 2018)

MARICÁ (MUMBUCA), ECONOMIA SOLIDÁRIA E O MODELO DE FINANCIAMENTO INDIRETO

A cidade de Maricá vem sendo apontada constantemente como exemplo de implementação de um programa de renda básica bem-sucedido e com resultados já provados e aprovados. Maricá está localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) e possui uma população estimada de 167.668 pessoas e, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), foi a cidade que mais cresceu no Brasil entre os anos de 2002 e 2019.

Entretanto, os dados apontam forte contradição entre a arrecadação e a renda média da população local. Em 2019, embora o salário médio mensal fosse de 2.4 salários-mínimos, a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de apenas 16.5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 16 de 92 em relação à média salarial, e 55 de 92 em relação taxa de ocupação. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 651 de 5570 e 1941 de 5570, respectivamente. 33.8% da população vivia em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, o que o colocava a cidade na posição 58 de 92 dentre as cidades do estado e na posição 3821 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE/Cidades)

A lei municipal nº 2.448/2013 é o instrumento a partir do qual todo o escopo de políticas públicas de bem-estar social de Maricá se organizou desde o ano de sua promulgação. Reconhecida nacional e internacionalmente por seu sofisticado sistema de proteção social, Maricá desenvolveu, ao longo dos anos, o Programa Municipal de Economia Solidaria, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, cuja atuação tem na transferência de renda e na criação de oportunidades de geração de outras fontes de renda sua marca distintiva. Como consequência, acelera-se o desenvolvimento econômico do município, “fomentando o comércio local e produzindo uma nova realidade social, mais inclusiva, autônoma, participativa e sustentável” (COSTA, et al., 2020)

Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, concedida em 2021, o então prefeito da cidade, Fabiano Horta (PT), lembra que a Lei 10.835, que instituiu no Brasil a Renda Básica da Cidadania em 2004, atualmente só é praticada no município de Maricá, conforme dados do IPEA. Horta destaca que vários veículos de mídia no exterior vêm chamando a atenção para o experimento de Maricá, que foi eleito pelas agências France Presse e Associated Press como *benchmarking*.

Tida antigamente como “cidade dormitório”, que servia de moradia para aqueles que trabalhavam nas cidades vizinhas, foi na gestão do ex. prefeito Washington Siqueira Quaquá (PT-RJ) que as políticas de economia solidária começaram a ser implementadas em Maricá. A ideia inicial era criar mecanismos para que o investimento público na chamada economia solidária fosse um fator multiplicador no comércio local.²⁶ Uma experiência da organização da sociedade civil na periferia de Fortaleza/CE – o banco comunitário e a moeda social Palmas - foi a inspiração para a iniciativa em Maricá.

A iniciativa de propor os debates de maneira mais estruturante partiu do Poder Executivo Municipal de Maricá, que estruturou as políticas públicas de economia solidária em quatro eixos principais, todos eles devidamente descritos e desenhados do ponto de vista legal, com equipes técnicas e programas de execução (COSTA, et al., 2020) São eles: 1. transferência de renda; 2. educação popular; 3. fomento aos empreendimentos coletivos e solidários; 4. soberania alimentar.

1.8 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA EM MARICÁ

A Lei de Economia Solidária, Lei nº 2.448/2013 criou o programa de transferência de renda Renda Mínima Mumbuca, que tinha como objetivo, originalmente, minimizar as desigualdades sociais de maneira semelhante ao Bolsa Família (MARICA, 2013). Porém, por se tratar de uma atuação e abordagem municipal, adotou-se uma estratégia baseada no *paradigma das finanças solidárias* (Silva, 2017)²⁷. Os chamados Empreendimentos de Economia Solidária, conhecidos no Brasil como EES, têm como princípios básicos a

(...) posse coletiva dos meios de produção pelas próprias pessoas que se utilizam para produzir; gestão democrática por participação direta ou, no caso dos empreendimentos maiores, por representação; repartição da receita líquida entre os associados; destinação do excedente anual (denominado sebras) por critérios acordados entre os cooperadores. (Silva, 2017)

²⁶ (COSTA, et al., 2020)

²⁷ Enquanto elemento definidor de fenômenos sociais específicos, a Economia Solidária pode ser entendida como o conjunto de atividades que gera incentivos para o engajamento de grupos e indivíduos, contribuindo para a democratização econômica. (IPEA, 2270. 2017)

Para isso, foi criada a Moeda Social Mumbuca, tecnologia pensada exclusivamente para a transferência de renda, e o banco comunitário Mumbuca, que seria a estrutura por meio da qual os pagamentos do benefício seriam feitos. (SILVA, 2017) O instrumento utilizado pela prefeitura para operacionalizar tais serviços e financiar os custos operacionais do banco comunitário foi um Termo de Cooperação Técnica dentro do escopo da Lei Municipal de Economia Solidária.

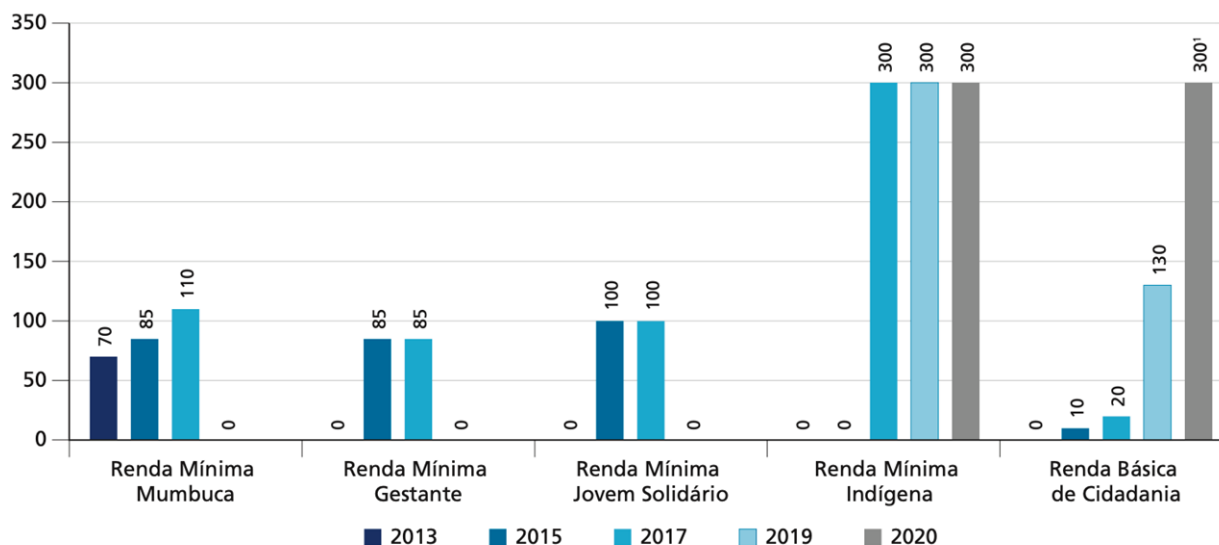
Inicialmente programado para pagar R\$50,00 (o equivalente a 50 mumbucas), para oito mil famílias cadastradas no Cadastro Único, o projeto expandiu quantitativa e qualitativamente após a aprovação da Lei de Economia Solidária, passando a R\$70 por mês para famílias com renda de até um salário-mínimo. (IPEA, 2020). O valor foi sendo reajustado gradualmente até chegar à marca de 300 mumbucas até 2016, ano em que se esperava o cadastro de mais de 20.000 famílias no programa. Em 2015, o programa foi expandido por meio de outra lei (nº 2.652), que alargou a faixa de renda para três salários-mínimos, conforme a faixa de renda familiar referência para o Cadastro Único. Ainda nesse período, outras duas modalidades de assistência a públicos específicos foram criadas: a Renda Mínima Gestante (85 mumbucas) e o Renda Mínima Jovem Solidário (100 mumbucas)²⁸

Inspirado na Lei Federal 10.835/2004, foi criado o Programa Renda Básica da Cidadania, por meio da Lei nº 2.641 (MARICA, 2015), que iniciou com o pagamento de 10 mumbucas a todos os quatorze mil beneficiários dos programas de Renda Mínima da cidade.²⁹ Esses valores foram atualizados em 2017, quando o Programa Renda Mínima passou a pagar 110 mumbucas e o Renda Básica da Cidadania 20 mumbucas. Ainda nesse ano, foi criado o Programa Mumbuca Indígena, que garantia 300 mumbucas a todos os membros das duas aldeias localizadas no município.

Abaixo, se encontra um gráfico dos valores repassados por meio do programa de transferência de renda de Maricá:

²⁸ O responsável familiar era o destinatário do Renda Mínima Mumbuca, e o Renda Mínima Gestante era focalizado nas mulheres em período de gestação e ia até o nascituro completar um ano, e o Renda Mínima Jovem Solidário era direcionado a pessoas entre 14 e 29 anos. (IPEA, 2020)

²⁹ Ibidem



Fonte: (COSTA, et al., 2020)

Uma das estratégias que possibilitaram o êxito dos programas de transferência de renda de Maricá foi a criação da plataforma financeira digital da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, que permitiu a formação de um ciclo econômico próspero, independentemente de empresas que porventura pudessem não estar de acordo com os ideais da economia solidária. Dessa forma, todas as transações financeiras eram realizadas dentro de um ambiente virtual chamado E-dinheiro, da mesma forma como qualquer outro banco normal realizava.³⁰ Uma taxa passou a ser cobrada sobre todas as transações financeiras e essa arrecadação era transferida para o Fundo comunitário Popular de Maricá - Banco Mumbuca.

Os comerciantes ou prestadores de serviços pagam uma taxa de 2% e essa é a origem do recurso financeiro gerido pelo banco Mumbuca que, desde 2018, transforma esse capital em políticas de crédito para a população local.

Além do foco em transferência de renda com uso de instrumentos financeiros bastante próprios e criativos, os agentes e formuladores de políticas públicas de Maricá possuem forte atuação sobre as áreas de educação popular, fomento aos empreendimentos coletivos e solidários e sobre soberania alimentar.

A letra da lei N. 2.448, que instituiu o programa de Economia solidária em 2013 (MARICA, 2013), definia como algumas de suas prioridades o estabelecimento de

³⁰ IPEA 2020.

procedimentos de implantação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública de Fomento à Economia Solidária e, para isso, lançou mão de algumas ferramentas que se mostraram relevantes para a evolução do projeto, como o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a operacionalização do Banco Comunitário Popular de Maricá, que por sua vez viria a ser o operador da Moeda Social Mumbuca.

1.9 CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL

Para a execução e implementação do programa de renda básica e economia solidária, a lei 2.448/2013 criou o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá (ECOSOL-CPDES) - órgão consultivo e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Segundo essa lei, entre as atribuições desse órgão estão: 1. formular diretrizes e propor ações que contribuam para a efetiva integração cultural, econômica, social e política dos segmentos envolvidos; 2. definir os critérios para a seleção dos programas e projetos financiados com recursos do Fundo Municipal criado por essa Lei; 3. analisar projetos selecionados, acompanhar e fiscalizar sua execução.

O Conselho foi composto por cinco representantes do poder público e quatro representantes da sociedade civil. Por parte do poder público, participam cinco secretários municipais (Direitos Humanos e Cidadania; Trabalho, Emprego e Renda; Fazenda; Assistência Social, Cidadania e Participação Popular; do Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Petróleo. Por parte da sociedade civil, participam representantes da Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Maricá; do Clube de Dirigentes Lojistas (CDL) de Maricá e da Associação Médica de Maricá (FAMMAR).

Os projetos que o Conselho fomenta, apoiam a formação dos grupos de geração de trabalho e renda, promovendo a capacitação “nas áreas conceitual, técnica e de gestão, projeto Rede Solidária, Projeto Oficinas Solidárias, Projeto de Educação para Finanças Solidárias, entre outros que possam surgir de maneira extraordinária e que sejam devidamente aprovados pelo ECOSOL-CPDES”. (MARICA, 2013)

DISCUSSÃO SOBRE OS ESTUDOS DE CASO – DIFERENÇAS E SIMILARIDADES

Os estudos aqui abordados, Madhya Pradesh, Alasca e Maricá, – embora apresentem diferentes abordagens, critérios e escala, possuem um fio condutor que os une: a preocupação com a redução da pobreza, por consequência, redução das desigualdades sociais.

Nos três casos analisados, é possível constatar a melhora nas condições de vida da maior parte da população. Aqueles que integram grupos minoritários e, correntemente, sob algum prejuízo no exercício de sua cidadania sofreram um impacto positivo maior que os demais, o que confirma a hipótese de boa parte dos formuladores de políticas no modelo RBU.

Na tabela abaixo é possível visualizar as similaridades e diferenças de critérios entre os programas de renda básica aplicados nas três cidades alvo deste estudo.

Programa/Projeto	Nome do Programa	Duração	Forma de Financiamento	Origem dos recursos	Universalidade	Incondicionalidade	Indivisualidade
Madhya Pradesh (Índia)	MPUTC – Madhya Pradesh Unconditional Cash Transfers Project	Limitado – 2 anos (2011-2013)	Externo	UNICEF	Sim	Sim	Sim
Alasca	Permanent Fund Dividend (PFD)	Permanente	Fundo de Investimento	Royalties de Petróleo	Sim	Sim	Sim
Maricá	Renda Mínima Mumbuca	Permanente	Fundo de Investimento	Royalties de Petróleo + Economia Solidária	Sim	Sim	Sim

Tabela 1: Quadro comparativo de critérios dos programas

1.10 PROJETO-PILOTO COM TEMPO DETERMINADO

O projeto-piloto conduzido no estado indiano de Madhya Pradesh, de 2011 a 2013, é um bom exemplo de como a renda básica universal, enquanto política pública, pode produzir efeitos positivos na população beneficiada, especialmente em áreas de grande pobreza e escassez de recursos. Em que pese o programa ter sido aplicado apenas em um número determinado de vilas e comunidades, os dados mostram melhoria nas condições de vida não apenas entre os mais vulneráveis, mas em toda comunidade abraçada, inclusive aqueles cujas condição social, dentro dos padrões locais, é de privilégio.

Ao analisar o caso indiano, as autoras do livro *Basic Income – A Transformative Policy in India* (DAVALA, et al., 2015) destacam a importância de programas de renda básica, apontando que, entre outros aspectos, o crescimento das desigualdades representa um forte obstáculo ao desenvolvimento econômico sustentado e inclusivo, ameaça a estabilidade social e piora o bem-estar de uma forma geral.

No caso específico do projeto indiano, as autoras chamam a atenção para o caráter emancipatório dessa política, principalmente para as mulheres e pessoas idosas, e destacam que, na Índia, a maior parte dos benefícios direcionados para diminuir a pobreza são concedidos às famílias e o critério utilizado é a senioridade, com prioridade para os homens, portanto, quem os recebe são os chefes das famílias, em geral o homem mais velho. Em consequência, observa-se uma exacerbação da desigualdade dentro das famílias, uma vez que as mulheres assumem papéis secundários na alocação dos recursos e nas tomadas de decisão.

As autoras destacam, ainda, que o caráter transformador da renda básica na sociedade está justamente no fato de ser uma política que se soma aos benefícios já existentes. Em outras palavras, concluem que “(...) o todo é maior do que a soma das partes”.³¹ Em termos práticos, a principal forma de aferir o sucesso do programa naquelas comunidades foi o impacto na redução de dívidas e no incremento das capacidades de as famílias economizarem mensalmente, uma vez que já não estavam necessariamente presas na armadilha do endividamento.

The ability to avoid or reduce dependence on usurious moneylenders and landlords, and in some cases escape from bonded labor or *naukar* relationships of exploitation and oppression, should be counted as among the most transformative aspects of all.³² (DAVALA, et al., 2015)

1.11 IMPACTO DIRETO SOBRE OS BENEFICIADOS

O método escolhido para a aferição dos impactos do programa implementado no estado indiano de Madhya Pradesh foi a adoção de povoados de controle: comunidades com

³¹ “The most important conclusion is that ‘the whole is greater than the sum of the parts’” (DAVALA, et al., 2015)

³² “A capacidade de evitar ou reduzir a dependência de agiotas e donos das terras e, em alguns casos escapar de trabalho obrigado ou relações de servidão (*naukar*), exploração e opressão, deve ser considerado um dos aspectos mais transformadores.” (tradução nossa) (DAVALA, et al., 2015)

similaridades socioeconômicas e que não entraram no programa de renda básica. Por não haver aleatoriedade na escolha das comunidades, o projeto não pode ser enquadrado como um estudo randomizado. A escolha por meio da análise prévia das semelhanças entre as comunidades participantes e as não-participantes se deu precisamente com o objetivo de garantir resultados com maior confiabilidade.

Após o término desses programas, todos os participantes responderam a uma série de questões sobre o projeto e a conclusão entre as pessoas com algum tipo de deficiência e com doenças crônicas chamou a atenção, conforme a tabela abaixo:

	Disability		Chronic illness	
	Male	Female	Male	Female
Improved personal living conditions	91	100	86	88
Helped taking medicines more regularly	73	100	69	86
Helped visiting doctor/clinic more regularly	73	85	69	78

Fonte: (Davala, 2018)

Seguindo o critério de melhoria das condições de vida, 100% das mulheres com algum tipo de deficiência declararam se sentir beneficiada pelo programa de renda básica, enquanto entre os homens esse número ficou em 91%. Entre as pessoas com doenças crônicas, 88% das mulheres e 86% dos homens relataram avanços, respectivamente.

Outro critério analisado foi aferir até que ponto o programa gerou estímulos reais na população a tomar suas medicações mais regularmente. Segundo os dados, 100% das mulheres e 73% dos homens afirmaram que o programa de renda básica foi positivo. Entre pessoas com doenças crônicas, o percentual foi de 86% entre as mulheres e 69% entre os homens. 85% das mulheres e 73% dos homens também relataram aumento do número de visitas a médicos e clínicas. Entre pessoas com doenças crônicas, esse número ficou em 78% para as mulheres e 69% para os homens.

Segundo os resultados, a melhora nas condições de vida pode ser sentida até em elementos mais específicos na vida dos habitantes dessas comunidades: como se sabe, condições precárias de higiene pública são a causa de um grande número de mortes, desde a diarreia a encefalite. Após o programa de renda básica, observou-se um aumento do número de

instalações de sanitários nas casas dos participantes, uma vez que as famílias começaram a se dar conta de que era possível comprá-los e instalá-los. Crianças, deficientes e acamados foram os maiores beneficiados por esse avanço específico. (DAVALA, et al., 2015)

As autoras lembram que muitos economistas e observadores sociais associam a desnutrição na Índia ao sistema de saúde pública precário, especialmente em termos de cobertura sanitária, água potável e a consciência coletiva sobre a importância de hábitos de higiene. Nesse sentido, o impacto do projeto sobre aquelas comunidades e vilas foi notório, uma vez que, de acordo com o Censo Populacional de 2011, somente 47% de todas as residências na Índia contavam com algum tipo de instalação sanitária e as vilas de Madhya Pradesh estavam em uma posição ainda pior: apenas 1 em cada 6 casas naquele estado tinha acesso a privadas, a segunda pior marca em todo o país.

1.12 MARICÁ E ALASCA – ESCALAS DISTINTAS E SEMELHANCAS NA FORMA E ORIGEM DE RECURSOS

Diferentemente do projeto indiano, considerado um projeto-piloto para aferir a viabilidade e o impacto da renda básica na população beneficiada, o programa de transferência de renda adotado em Maricá – a RBC (Renda Básica de Cidadania) é um programa permanente e vem sendo colocado em prática desde 2013, ano de finalização do projeto-piloto indiano. Assim como em Maricá, o programa adotado no Alasca – PFD (*Permanent Fund Dividend*) é um programa já testado e permanente, tendo o marco inicial no ano de 1982 e constitui, portanto, o programa em atividade mais longo que se conhece.

No caso do município fluminense, a opção por adotar um programa vinculado ao conceito de economia solidária faz do Mumbuca um projeto único, que demonstra forte potencial para ganhar tração como modelo para outros distritos, municípios ou até mesmo estados e países. A lei 2.448, de 26 de junho de 2013, instituiu o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá (MARICA, 2013), viabilizou o programa de transferência de renda mínima Mumbuca e iniciou um processo de redução de desigualdades sociais, análogo a outros programas de transferência

de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), do Governo Federal brasileiro e o Oportunidades, no México.

O paradigma das finanças solidaras foi a estratégia adotada para fomentar o comércio local e a economia da cidade. A integração do programa com um sistema financeiro próprio, que conta com um banco comunitário, permitiu que Maricá produzisse de fato um ciclo econômico independente, fortalecendo os estabelecimentos comerciais que abraçaram os princípios da economia solidaria. As taxas pagas por transação, abastecem o Fundo do banco comunitário, o Mumbuca e retornam para a população, por meio de linhas de crédito direcionadas a investimentos em qualidade de vida.

Este mecanismo de integração e engajamento da população beneficiada pelo programa às ferramentas criadas para viabilizá-lo pode ser identificado tanto em Maricá quanto no Alasca, dando um caráter *bottom-up*, em que a população local é beneficiária e participante ativa do processo, aumentando os custos políticos para eventuais medidas de enfraquecimento desses programas. No município brasileiro, como comentado, a promoção da economia solidária e a criação de um ecossistema financeiro totalmente integrado, aproximou a população local do programa, estabelecendo uma relação de retroalimentação socioeconômica. De forma semelhante, a criação do fundo permanente no Alasca, em 1976, como um mecanismo de arrecadação de recursos financeiros que viessem a beneficiar a população local a médio e longo prazo, garantiu, ao longo tempo, que o programa não ficasse sujeito a interesses políticos e diferentes visões de provisão de bens públicos à população.

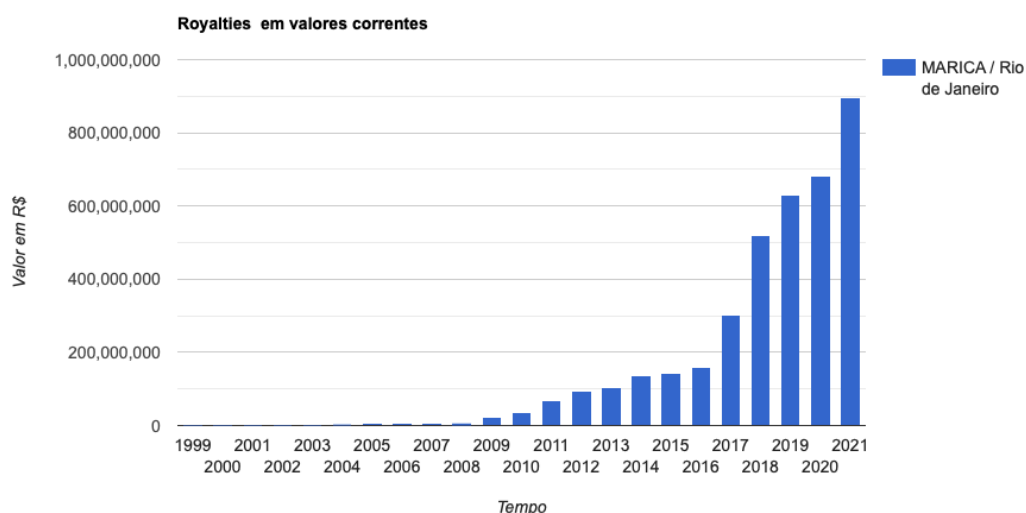
A forma de financiamento e viabilização financeira ocupa parte importante do debate sobre programas de renda básica universal e, nesse aspecto, os projetos analisados no presente estudo são importantes laboratórios.

Por ser um projeto-piloto e um estudo aplicado pontualmente com fins de averiguação de política pública, o caso indiano demonstra a importância de se ter uma organização local diretamente ligada ao planejamento e à implementação do programa. Faz-se fundamental que a organização esteja profundamente conectada com a população e conheça a fundo suas necessidades, localizando as camadas mais vulneráveis. Nesse caso, o papel foi desempenhado pela SEWA, uma federação nacional de sindicatos de comércio, composto por trabalhadoras mulheres que possui mais de 2 milhões de associadas. (Davalá, 2018). Além disso, contar com uma organização/entidade financiadora é central para viabilizar o projeto e, no caso indiano, a UNICEF cumpriu esse papel, patrocinando o estudo.

Por terem a participação dos governos locais na formulação e implementação, os programas de renda básica de Maricá e do Alasca foram abraçados pela população; esse engajamento em duas vias resultou em políticas públicas permanentes, estruturadas e capazes de produzir mudanças, adaptações e melhorias ao longo do tempo. Ademais, chama a atenção para a similaridade no uso de fundos financeiros para viabilizar ambos os programas.

Outra semelhança entre as economias de Maricá e do Alasca é a forte dependência de royalties do petróleo explorado em suas bacias. No caso do Alasca, o fundo permanente de dividendos PFD está diretamente indexado aos dividendos dos royalties do petróleo da baía de Prudhoe. No caso de Maricá, o PIB da cidade está, em maior parte, ligado aos royalties de petróleo, portanto, a provisão de recursos para a Renda Básica de Cidadania também se vincula a essa arrecadação. Atualmente, 65% do PIB do município é fruto de royalties. No entanto, cabe ressaltar que a decisão de iniciar o programa de renda básica em 2013 se deu três anos antes de a cidade começar a receber grandes dividendos dessa fonte.

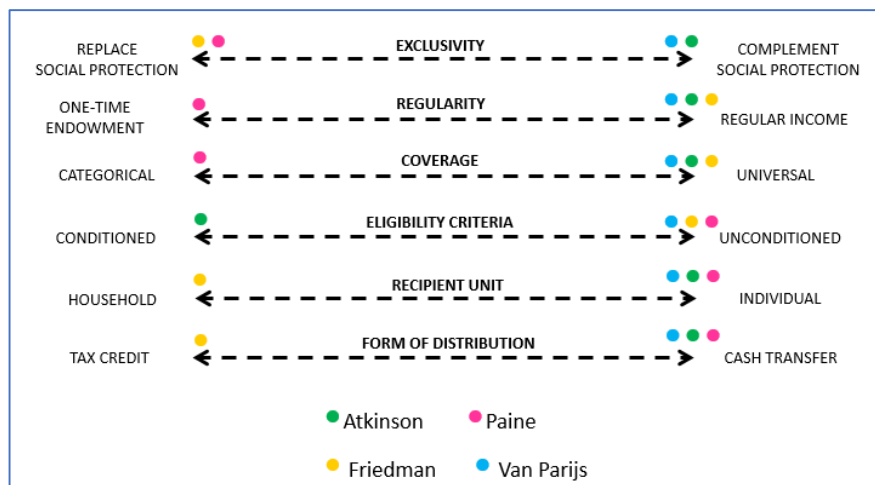
O trabalho primoroso de coleta de dados sobre royalties de petróleo em praticamente todos os municípios brasileiros, elaborado pelos pesquisadores da Universidade Cândido Mendes, Prof. Ítalo Oliveira Matias e o Prof. Eduardo Shimoda, demonstra a evolução da arrecadação municipal de Maricá. Registros de dados a partir de 1999, como se vê no quadro abaixo, apontam o incremento da arrecadação ocorrido em 2017. Em valores correntes, o município de Marica recebeu no ano de 2016 o total de pouco mais de R\$ 158 milhões em royalties de petróleo, valor que praticamente dobrou em 2017, totalizando pouco mais de R\$ 303 milhões arrecadados.



Fonte: (Inforoyalties - Universidade Cândido Mendes)

1.13 APLICAÇÃO DO FRAMEWORK DE MAURA FRANCESE E DELPHINE PRADY AOS ESTUDOS DE CASO

A análise dos casos do presente estudo permite fomentar algumas considerações frente ao método proposto por Maura Francese e Delphine Prady em seu Framework, conforme tabela abaixo:



Fonte: (Francese, et al., 2018)

O método proposto por Francese e Prady correlaciona e enquadra alguns dos principais autores e estudiosos da renda básica, apontando em que espectro teórico cada um se localiza, segundo determinados critérios. No presente estudo, aplicou-se a mesma metodologia de análise aos três casos, a partir da adaptação do modelo proposto por elas:

		Critério	Critério	Critério	Critério	Critério	Critério
		Exclusividade	Regularidade	Cobertura	Critério de Elegibilidade	Unidade Receptora	Forma de Distribuição
Programa/Projeto	Nome do Programa	Substitui ou complementa proteção social	Regular ou pagamento único	Universal ou segmentado	Condicional ou Incondicional	Individual ou por família	Transferência direta ou crédito de impostos
Madhya Pradesh (Índia)	MPUTC – Madhya Pradesh Unconditional Cash Transfers Project	Complementa	Regular (tempo determinado do projeto)	Universal	Incondicional	Individual	Transferência direta
Alasca	Permanent Fund Dividend (PFD)	Complementa	Regular	Universal	Incondicional	Individual	Transferência direta
Maricá	Renda Mínima Mumbuca	Complementa	Regular	Universal	Incondicional	Individual	Transferência direta

CONSIDERACOES FINAIS

Nesse trabalho, abordou-se a renda básica universal como uma ferramenta de controle e redução das desigualdades, explorando três casos de aplicação dessa política em escalas distintas: 1. distrital/projeto-piloto (Madhya Pradesh – Índia); 2. municipal (Maricá/RJ); 3. Estadual/ente federativo (Alasca – EUA).

A desigualdade social figura, nesse cenário, ao mesmo tempo como mola propulsora das formulações teóricas e práticas em torno da renda básica universal e fator socioeconômico cujas iniciativas pretendem corrigir ou, no mínimo atenuar.

No artigo “Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil”, publicado em 2018, Marta Arretche questiona se a simples existência de um regime democrático seria condição suficiente para a redução das desigualdades sociais. Segundo a autora, as três respostas possíveis para essa pergunta são: 1. sim, uma vez que o eleitor mediano, com sua renda abaixo da renda média, vota por redistribuição, o que elevaria a taxação e o gasto público; 2. depende; à medida que a esquerda esteja no poder ou que ocupe cadeiras suficientes no Parlamento, “condição necessária para que políticas redistributivas sejam adotadas”; 3. não, já que o aumento das desigualdades nas democracias longevas desafia toda e qualquer corrente que discorde dessa resposta. (ARRETCHE, 2018) Na esteira desse processo, é incontornável notar que os três casos analisados estão localizados em países com altos índices de desigualdade e que são considerados democracias relativamente consolidadas (Índia, Estados Unidos e Brasil) - ainda que as democracias estejam em declínio, segundo várias metodologias que aferem tal índice. (The Economist Intelligence Unit, 2019)

Nesse contexto de crescente desigualdade, políticas públicas que promovam a redistribuição de renda devem ser pensadas e adotadas, sempre que houver as condições para isso: diagnóstico, arcabouço legal e viabilidade econômica. Para além desses parâmetros mais objetivos, existe um componente crucial para a materialização de um projeto permanente e exitoso de RBU, a saber, o interesse político em mobilizar recursos humanos e financeiros.

O panorama do debate acerca da renda básica universal nos mostra que esta, enquanto política pública, segue questionada por alguns especialistas, mas um número crescente de autores e estudiosos atestam a necessidade de promover esse tipo de programa, principalmente no contexto de automação contínua do mercado de trabalho - resultado das mudanças estruturais que se avizinham com a era digital - crescente desemprego e escassez de bons empregos, além

das questões estruturais dos países pobres e emergentes que, certamente, não se resolverão com a mão invisível do mercado.

Ressalta-se, contudo, a importância de que agentes públicos, formuladores e executores de políticas públicas, assim como organizações e associações ligadas a esse tema, se atentem para as crescentes mudanças em curso e que já afetam fortemente as sociedades, enxergando esse cenário como uma janela de oportunidade para políticas como a renda básica universal. Como já mencionado anteriormente, o desenvolvimento de uma região não está necessariamente ligado ao crescimento do seu PIB, como o senso comum nos conta. Integrar todas as camadas sociais ao processo produtivo, otimizando as ferramentas existentes no sentido de proporcionar oportunidades mais equalitárias é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa.

Como contribuição para esse debate e para a consolidação cada vez maior dessa política pública, um *policy paper* é apresentado como complemento ao presente estudo. O documento possui caráter analítico e contém recomendações e diretrizes de aplicação da renda básica em esferas subnacionais, baseado nos estudos de caso analisados.

Resta demonstrado que, a partir da premissa de que as tecnologias sociais se aprimoram e se reinventam em função de inúmeros fatores, é possível partir de experiências locais (distritos, municípios e estados) e expandi-las para outras realidades. O foco deste *policy paper* é o planejamento e implementação de uma política pública similar em qualquer comunidade, limitada apenas pelo já descrito interesse político.

Pontos de atenção no *policy paper*:

- Qual a principal abordagem para o início das discussões sobre a renda básica a nível municipal?
- A iniciativa pode partir do poder executivo?
- A iniciativa pode partir do Poder Legislativo? (Câmara de Vereadores)
- É necessário a elaboração de um projeto de lei para apresentação na Câmara Municipal da cidade? Qual o caminho necessário? É possível compor uma comissão de estudos e análise de viabilidade?
- Qual o arcabouço legal para a viabilização do projeto junto ao Poder Executivo?
- Como viabilizar economicamente?
- Como a experiência de Maricá com a Moeda Social Mumbuca e o Banco Mumbuca pode contribuir para experiências em outros municípios?

- A criação de um fundo municipal de incentivo ao desenvolvimento pode ser uma ferramenta importante de melhora no padrão socioeconômico da cidade?
- É possível gerar crédito a partir de movimentações financeiras dos próprios cidadãos da cidade?
- Vantagens da implementação da renda básica no município e a melhora da governança social

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AGUILAR, R. ANDRES CASTANEDA, et al. 2021.** *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?* s.l. : WORLD BANK.ORG, 2021.
- Alaska Permanent Fund Corporation. 2019.** agosto 05, 2019, APFC.
- ALGEBAIL, Eveline, Rissato, Denise and Arruda , Roberto. 2017.** s.l. : Open Edition Journals, 2017, Revista brasileira de geografia econômica, Vol. 10.
- RENDA BÁSICA DE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**
- APFC -Government, U.S. 2016.** *ARTIFICIAL INTELLIGENCE, AUTOMATION, AND THE ECONOMY.* washington : Executive Office of the President, 2016.
- BANERJEE, Abhijit V. and Duflo, Esther. 2013.** *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty.* s.l. : Public Affairs, 2013.
- BRASIL. 2020.** GOVERNO DO BRASIL. *Auxílio Emergencial chega a 60% da população brasileira.* [Online] AGOSTO 21, 2020. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira>.
- Caixa. 2021.** Caixa Economica Federal. *Auxílio Emergencial 2021.* [Online] 2021. <https://www.caixa.gov.br/auxilio/auxilio2021/Paginas/default.aspx>.
- DAVALA, Sarath. 2018.** The Indian Experience: the debt trap and unconditional basic income. [book auth.] Amy DOWNES and Stewart Lansley. *It's basic income.* Bristol : Policy Press, 2018.
- DAVALA, Sarath, et al. 2015.** *Basic Income - A Transformative Policy for India.* London; New York : Bloomsbury Academic, 2015.
- DOWNES, AMY; LANSLEY, STEWART. 2018.** *IT'S BASIC INCOME - THE GLOBAL DEBATE.* BRISTOL : POLICY PRESS, 2018.
- ESPINOZA, Fran; MACHADO, Carlos Augusto Alcantara; NASCIMENTO, Lafaiete Luiz do. 2019.** s.l. : ANINTER/SH, 2019. CONINTER (VIII).
- FRANCESE, Maura; PRADY, Delphine. 2018.** *Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment - WP/18/273.* Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund. s.l. : FMI, 2018.

HORTA, Fabiano. 2021. A economia circular de Marica. *O Estado de Sao Paulo*. setembro 30, 2021.

HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire. 1995. *Globalisation and Inequality*. s.l. : Millennium, 1995.

J-PAL Institute. *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*. [Online] <https://www.povertyactionlab.org>.

Morre Margaret Thatcher, ícone de ferro do liberalismo. Revista Veja. 2018. dezembro 10, 2018, Veja.

OCDE. 2021. Income inequality (indicator). *OCDE* . [Online] Outubro 02, 2021. <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. 2017. *BASIC INCOME - A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. London : Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2017., 2017.

PIKETTY, Thomas. 2014. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro : 1. ed. Intrínseca, 2014. *Políticas de transferência de renda: componentes utópicos e realização na América Latina*.

RODRIK, Dani. 2020. Como Biden pode criar bons empregos. *Valor Economico*. dezembro 10, 2020.

SILVA, Sandro Pereira. 2017. *ECONOMIA SOLIDÁRIA E FINANÇAS DE PROXIMIDADE: REALIDADE SOCIAL E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMIENTOS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL. IPEA - Instituto de Pesquisas Económicas aplicadas*. 2017.

STRAUSS, Delphine. 2019. Nobel-winner Esther Duflo on what mainstream economics got wrong. *Financial Times*. dezembro 05, 2019.

SUNDLEE, Robyn. 2019. Alaska's universal basic income problem. *VOX*. setembro 5, 2019.

The overselling of Globalization. STIGLITZ, Joseph E. 2017. s.l. : Business Economics, agosto 10, 2017, Business Economics, Vol. 52, pp. 129–137.

(Sundlee, 2019) Disponível em <https://www.alaskapublic.org/2016/01/19/alaska-inc-the-roots-of-the-permanent-fund-dividend/>. Acesso em 14 de outubro de 2021. U.S. Government, 2016.

Disponível em <
<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Artificial-Intelligence-Automation-Economy.PDF>>. Acesso em 25 de setembro de 2021.

VIANA, Diego. 2021. Para a Nobel Esther Duflo, desigualdade na vacinação contra a covid prejudica redução da pobreza Este trecho é parte de conteúdo que pode ser compartilhado

utilizando o link <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/09/17/para-a-nobel-esther-duflo-desi>. *Valor Economico*. setembro 17, 2021.

WALDHOLZ, Rachel. 2016. Alaska, Inc: The roots of the Permanent Fund dividend. *Alaska Public Media*. janeiro 19, 2016.

YANG, ANDREW. 2018. *The War on Normal People - The truth about America's disappearing jobs and why universal basic income is our future*. NEW YORK : Hachette Books, 2018.