

## **POLÍTICAS DE RENDA BÁSICA: COMPONENTES UTÓPICOS E REALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA**

Eveline Algebaile

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
ealgebaile@gmail.com

Denise Rissato

Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
denise.rissato@hotmail.com

Roberto Arruda

Universidade do Estado do Mato Grosso  
roberto\_a\_arruda@hotmail.com

### **Políticas de renda básica: componentes utópicos e realização na América Latina (Resumo)**

Com as mudanças ocorridas a partir da década de 1970 no modelo de acumulação capitalista e nos sistemas de proteção social, surgem proposições de políticas sociais portadoras de referências utópicas relevantes para a compreensão do presente e das possibilidades de futuro. As políticas de renda orientadas para cobrir as lacunas de inserção econômico-social são um exemplo importante dessas proposições, e um marco relevante, neste caso, é a criação da Basic Income European Network (BIEN), nos anos 1980, posteriormente redefinida como rede mundial. Neste artigo, a partir da discussão da proposta de Renda Básica da BIEN, com ênfase nos princípios de universalidade e incondicionalidade, apresentamos e discutimos aspectos das políticas de transferência condicionada de renda disseminadas no mesmo contexto, com foco na América Latina, correlacionando suas características com o ideário disseminado pela proposta da BIEN e discutindo os impasses, limitações, potencialidades e desafios evidenciados a partir dessa correlação.

**Palavras-chave:** Renda básica, Basic Income Earth Network, política social, políticas de transferência condicionada de renda.

Entre fins do século XIX e meados do século XX, em diversos países, especialmente na Europa e Norte da América, foram constituídos modernos sistemas de proteção social relacionados às situações reconhecidas como de risco para a vida coletiva, como o desemprego, a fome, a doença, a invalidez e a velhice. Os sistemas concretizados nesse contexto e seus componentes utópicos constituem uma conquista das democracias modernas, por assegurarem formas de estabilidade socioeconômica frente às instabilidades da vida social ou por delinearem horizontes de possibilidades capazes de moverem lutas e ações orientadas para transformações.

Com a crise e as conseqüentes alterações no modelo de acumulação capitalista ocorridas a partir na década de 1970, mesmo os países que haviam alcançado altos padrões de organização econômico-social e constituído sólidos sistemas de proteção vinculados ao trabalho passam a se confrontar com a ampliação e o agravamento de problemas sociais relacionados às condições de inserção econômica.

Como mostram, dentre outros autores, Robert Castel e Fernando Álvarez-Uría<sup>1</sup>, vários dos elementos estruturantes da promessa integradora do Estado de Bem Estar Social então consolidada, com destaque para o pleno emprego e a universalização de políticas sociais, passam a apresentar crescentes limitações, resultando no aumento do número de pessoas cuja relação com o trabalho passa a se dar segundo padrões que não asseguram condições estáveis de provisão de necessidades básicas e de planejamento do futuro.

Em regiões periféricas, a crise apresenta especificidades relevantes em relação aos problemas sociais e aos modos de sua problematização. No caso da América Latina, como mostram Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira<sup>2</sup>, a formação econômico-social dos países da região já havia legado um estoque de desigualdades econômicas e sociais de difícil superação devido a sua gravidade, extensão e profundo enraizamento na própria organização do território, incidindo incisivamente na constituição tanto das forças sociais e políticas quanto da estrutura e das práticas político-institucionais que regem os processos por meio dos quais os problemas da vida coletiva são reconhecidos e enfrentados como problemas da vida pública<sup>3</sup>.

Nesses países, portanto, como mostram os estudos de Aldaíza Spozati e Lena Lavinas<sup>4</sup>, o estoque de problemas a enfrentar no contexto da crise relaciona-se não apenas a situações econômico-sociais instauradas no presente, mas também, e de forma bastante destacada, à forma como estas se fundem com as desigualdades estruturais historicamente consolidadas, incluindo suas ramificações nas formas de organização do Estado e de utilização do fundo público e da estrutura estatal, regidas por culturas políticas que tendem à reprodução ampliada do que Florestan Fernandes<sup>5</sup> chamou de “excedente de poder”. Por meio desse termo, o autor acentua o fato de que as desigualdades, na periferia do capitalismo, não assentam primordialmente na repartição desigual do excedente econômico, mas nas fusões entre poder econômico e poder político que, além de renovarem formas de apropriação patrimonialista do Estado, reiteram as distâncias sociais que impedem a disputa menos assimétrica das políticas econômica e social.

Contudo, ainda que nesse contexto as propostas de ajuste do Estado às necessidades do capital se mostrem hegemônicas, surgem, como lembra Horácio Capel<sup>6</sup>, diversas proposições de enfrentamento dos problemas sociais portadoras de referências utópicas importantes para a compreensão do presente e das possibilidades de futuro.

---

<sup>1</sup> Castel, 1998 e 2008, e Álvarez-Uría, 1998.

<sup>2</sup> Fernandes, 1974 e 1975, e Oliveira, 1972 e 1998.

<sup>3</sup> Telles, 2001.

<sup>4</sup> Spozati, 1997, e Lavinas, 2012.

<sup>5</sup> Fernandes, 1974.

<sup>6</sup> Capel, 2014.

A compreensão da afirmação acima apresentada requer uma explicitação da noção de utopia com a qual trabalhamos neste artigo. Sem ignorar a variedade de sentidos atribuídos ao termo, entendemos primariamente as utopias como sistemas de ideias que conjugam, obrigatoriamente, a crítica à realidade presente com proposições de realidades alternativas. Cabe lembrar que, como alerta Eagleton<sup>7</sup>, há formulações utópicas constituídas em perspectivas políticas variadas, inclusive claramente opostas. Tanto as críticas como as alternativas propostas podem portar visões fantasiosas que projetam sociedades idílicas, sem compromisso com quaisquer referências às condições concretas de produção da vida coletiva. Ou podem expressar compreensões conservadoras que consagram o passado ou o presente, reiterando suas regras e hierarquias e as elevando à condição de normas que devem ser aplicadas implacavelmente sobre o futuro, de modo a colonizá-lo. Para Eagleton, “o melhor tipo de pensamento utópico” deve rejeitar “ambos os casos”, mantendo “presente e futuro em tensão, apontando para as forças ativas no presente que podem levar além dele”.

A problematização de Eagleton permite ponderar que, em uma utopia compromissada com as condições coletivas de sua realização no curso da história, o cenário futuro traçado não deve ser entendido como uma realidade a ser produzida sem mediações. Sua potência, neste caso, não está na sua capacidade de se realizar plenamente, mas nas tensões que é capaz de colocar em movimento no presente. A lembrança de Eduardo Galeano<sup>8</sup> a respeito da definição de utopia feita pelo diretor de cinema argentino Fernando Birri, expressa com clareza e com rara beleza essa perspectiva: “*ella [a utopia] está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.*”

Essas considerações nos permitem retornar com maior propriedade à discussão das propostas de enfrentamento dos problemas sociais que surgem no contexto da crise dos anos 1970, lembrando que um exemplo expressivo, neste caso, são as inúmeras proposições de políticas de renda orientadas para cobrir as lacunas de inserção econômica e social então constituídas, políticas estas elaboradas como tentativa de resposta aos desafios de organização da vida coletiva evidenciados no referido contexto.

Um marco a destacar, neste âmbito, é a criação da *Basic Income European Network* (Rede Europeia da Renda Básica) – BIEN, que assume, a partir de 2004, a forma de uma rede mundial, a partir de então denominada *Basic Income Earth Network*, nome que possibilita tanto a manutenção da sigla original, BIEN, como a ampliação de seu sentido.

Constituída no início da década de 1980 como uma organização destinada a difundir concepções, políticas e práticas de concessão de uma renda básica a todo cidadão com o objetivo de se lhes garantir condições mínimas de subsistência independentemente das suas condições de acesso ao trabalho<sup>9</sup>, a BIEN pode ser entendida como um movimento cuja expansão tem influído na disseminação de políticas de transferência de renda no continente europeu e em outras regiões do mundo. Sua ideia de renda básica tem

---

<sup>7</sup> Eagleton, 2015 (os trechos transcritos foram traduzidos livremente pelos autores).

<sup>8</sup> Galeano, 1993, p. 310.

<sup>9</sup> Van Parijs, 2000.

componentes utópicos relevantes, expressos tanto na crítica à realidade presente, quanto na proposta de realidade apresentada como horizonte a ser construído e alcançado, e quanto, ainda, nas formas como as referências utópicas são convertidas em ferramenta política, já que a realidade proposta é sistematicamente vinculada a programas de ação orientados para a disseminação das práticas entendidas como necessárias à sua construção.

As formas concretas predominantemente assumidas pelas políticas de renda efetivamente implantadas nesse contexto, no entanto, têm diferenças importantes em relação às proposições originais de renda básica que constituem o ideário e os programas de ação da BIEN.

Tendo por base pesquisas sobre o surgimento e a expansão de programas de transferência de renda condicionada (PTRC) no contexto latino americano<sup>10</sup>, este artigo se dirige à análise dessas proposições e de sua disseminação, considerando sua ramificação na América Latina e o quadro dos PTRC constituídos nos países da região a partir de então, correlacionando suas características com o ideário disseminado pela proposta da BIEN e discutindo os impasses, limitações, potencialidades e desafios evidenciados a partir dessa correlação.

### **Aspectos da criação, organização e proposições da BIEN**

Como dito anteriormente, a BIEN foi formada no início da década de 1980 como um movimento vinculado a um projeto de desenvolvimento e difusão de ideias e ações relacionadas à concessão de uma renda básica incondicional para todos os cidadãos. Tal movimento, no entanto, adquiriu rapidamente a forma de uma organização estruturada, cuja consolidação e ramificação têm se dado, desde o início, por meio de diversas vias<sup>11</sup>, destacando-se, para os fins deste trabalho, a realização de congressos bianuais em diferentes países e a constituição de redes nacionais ou regionais associadas.

Os congressos da BIEN foram originalmente realizados na Europa, em conformidade com as próprias delimitações iniciais da referida rede ao continente europeu. O 1º congresso da BIEN ocorreu em 1986, na Bélgica, na Universidade Católica de Louvain, Louvain-la-Neuva, no período de 4 a 6 de setembro daquele ano. Nos dezesseis anos

---

<sup>10</sup> Algebaile, 2015, Rissato, 2015 e Arruda, 2015. Metodologicamente, as pesquisas se reportam a fontes bibliográficas e documentais relacionadas tanto às proposições de políticas de renda por parte de organizações de diversas linhagens e de diversas escalas, quanto às políticas efetivamente instituídas em diferentes países a partir dos anos 1980. No caso dos países latino-americanos, para além da identificação dos programas instituídos, buscam-se dados e informações que possibilitem definir em seus traços fundamentais o perfil dos diferentes programas, bem como identificar aspectos do seu processo de implementação que interfiram no delineamento de seu perfil, cobertura e desdobramentos. Uma fonte fundamental, neste caso, são os anuários de estatísticas sociais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2006a, 2006b, 2012a, 2012b, 2013). As condições de realização das políticas são ainda investigadas por meio da análise de relatórios institucionais, relatórios de auditoria e estudos acadêmicos. Por fim, a experiência brasileira é também investigada por meio de pesquisa de campo junto a instituições públicas em diferentes regiões do país.

<sup>11</sup> A principal forma de constituição da Rede se dá por meio da inscrição individual de membros, mediante uma contribuição financeira atualmente definida em um mínimo de 100 euros. Constituem atualmente a rede acadêmicos e ativistas dos mais variados países, destacando-se nomes como o sociólogo alemão Claus Off, a economista brasileira Lena Lavinas e o filósofo austríaco André Gorz.

seguintes, os congressos bianuais ocorreram novamente na Bélgica (1988) e, na sequência, na França (1990), Itália (1992), Reino Unido (1994), Áustria (1996), Países Baixos (1998), Alemanha (2000), Suíça (2002) e Espanha (2004).

Em 2004, oficializa-se a ampliação da rede para escala mundial, modificando-se seu nome e parte de seu programa de ações. Assim, dezoito anos após o 1º congresso, sua realização sai pela primeira vez do continente europeu, cabendo à África do Sul sediar o 11º congresso, de 2 a 4 de novembro de 2006, na Universidade de Cape Town, cidade do Cabo. No mesmo ano (2006) foi fundada a rede da África do Sul afiliada à BIEN, denominada “*Studies in Poverty and Inequality Institute (SPII)*”.

A filiação do Brasil à BIEN ocorreu em 2004 com a fundação da “Rede Brasileira de Renda Básica de Cidadania”. Foi nesse país, 6 anos depois, de 30 de junho a 02 de julho de 2010, que ocorreu o primeiro congresso da BIEN realizado na América do Sul, sediado na Universidade de São Paulo (USP).

O deslocamento do congresso da BIEN para o continente asiático ocorre apenas em 2016, com a realização do 16º congresso em Seul, Coreia do Sul, no período de 7 a 9 de julho, com a temática “Transformação Social Ecológica e a Renda Básica”.

No que diz respeito às redes associadas, atualmente a BIEN reconhece 23 redes nacionais de renda básica e duas redes regionais, presentes nos continentes Europeu, Africano, Americano, Asiático e Oceania, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1. Redes nacionais e regionais associadas à Basic Income Earth Network (BIEN)**

Ano de constituição	País/Região	Rede
1984	Reino Unido	Confiança Renda de Cidadania (inicialmente denominada "Income Research Group Basic")
1991	Países Baixos	Associação Renda Básica (VBI)
1995	Irlanda	Rede Renda Básica Irlanda
1999	Estados Unidos da América	Renda Básica de Rede de Garantia U.S (Rede USBIG)
2000	Dinamarca	BIEN Dinamarca
2001	Espanha	Rede Básica e Renda (RRB)
2002	Áustria	Rede Renda Básica e Coesão Social - BIEN Áustria
2002	Austrália	Renda Básica de Garantia Austrália (BIGA)
2002	Suíça	Renda Básica Terra Suíça (BIEN-CH)
2004	Brasil	Rede Brasileira de Renda Básica de Cidadania
2004	Argentina	Rede Argentina de Ingresso Cidadão
2004	Alemanha	Rede Renda Básica
2006	África do Sul	ÁFRICA DO SUL: Estudos da Pobreza e Desigualdade – Instituto (SPII)
2007	Japão	BIEN Japão
2008	Canadá	Rede Renda Básica Canadá
2008	México	Rede Mexicana de Ingresso Cidadão Universal
2008	Itália	Rede Renda Básica Itália
2009	Coréia do Sul	Rede Básica de Renda (BIKN)
2010	Eslovênia	Seção de Promoção da Renda Básica Universal (UBI) na Eslovênia

2011	Finlândia	BIEN Finlândia 2011
2012	Bélgica	Rede Belga de Renda Básica
2012	Noruega	Renda Básica BIEN Noruega
2013	Portugal	Rendimento Básico Portugal
2013	França	Movimento Francês para uma Renda Básica
2014	Europa	Renda Incondicional Básica Europa (UBI-Europa)

Fonte: BIEN. Disponível em: <<http://www.basicincome.org/about-bien/affiliates/>> (Os nomes das redes foram traduzidos livremente pelos autores).

Nas proposições dessas redes, podem ser observados alguns pontos convergentes importantes. Elas têm como base comum a proposta de distribuição de uma renda básica, universal, incondicional e individual, potencialmente suficiente para prover as necessidades básicas de cada indivíduo. A defesa da renda básica universal encontra fundamento na constatação das desigualdades de condições de acesso e produção de vida material. A distribuição equitativa de uma renda básica objetiva minimizar os efeitos da base social desigual e atenuar os efeitos da pobreza, presentes nos diferentes continentes e modos de vida.

Quanto à relação da renda básica com o trabalho, parte-se em geral do pressuposto de que, garantido o acesso a uma renda básica incondicional, o indivíduo teria liberdade para escolher qual tipo de trabalho executaria, considerando que já disporia, por meio da renda básica, de um lastro para suprir as necessidades básicas. Assim, do ponto de vista teórico e prático, liberdade e necessidade, quando combinadas, atuam como reguladoras das relações no campo do trabalho. Dito de outro modo, as pessoas disporiam de certas condições que lhes permitiriam escolher, com certo grau de liberdade, quais trabalhos poderiam executar. Por sua vez, por conta dessa liberdade, aqueles trabalhos com menor propensão para execução, seriam provavelmente melhor remunerados pelos empregadores e contariam com melhores condições de realização, minimizando-se os efeitos do trabalho precarizado e as baixas taxas de remuneração.

Como indicado anteriormente, pode-se reconhecer componentes utópicos importantes nesse núcleo de princípios e orientações que constituem a ideia de renda básica da BIEN. E a dimensão utópica parece estar presente não apenas no fato da proposta de renda básica se configurar como uma proposta de realidade apresentada como horizonte a ser construído e alcançado, mas também por se vincular nitidamente a um programa de ação orientado para a disseminação do ideário e das práticas entendidas como necessárias a essa construção. O horizonte utopicamente delineado, neste caso, converte-se em ferramenta de ação política no presente.

De outro lado, tais componentes utópicos não se vinculam a pretensões igualitárias, mas a um projeto ético-político de redução de desigualdades que seria mais adequadamente situado no campo social democrático. A proposta da BIEN busca, neste sentido, atualizar valores de integração social constituídos em bases democráticas que só se sustentam se forem repactuados os mínimos toleráveis no novo quadro de vida coletiva em constituição<sup>12</sup>. Passemos a uma apreciação mais detida de seus elementos centrais.

---

<sup>12</sup> A respeito das políticas sociais como instrumento de repactuação da vida coletiva em diferentes contextos, reportamo-nos, entre outros, a Castel, 1998 e 2008, e Van Parijs, 2000.

A proposta da BIEN consiste na defesa da concessão universal – e, portanto, a todo cidadão - de uma renda básica desvinculada do trabalho, da renda real e de qualquer condicionalidade. Universalidade, incondicionalidade, individualidade/pessoalidade e uniformidade devem ser considerados, neste caso, os elementos centrais que definem e estruturam a proposta nos seus traços fundamentais.

A universalidade é o primeiro elemento de contraposição direta a qualquer tipo de discriminação, seletividade e discricionariedade. Pela perspectiva de universalidade, a referência de uma política de renda básica, no que diz respeito à cobertura, seria a população em toda a sua extensão, sem diferenciações relativas a renda, posses ou quaisquer outros elementos constitutivos das condições de vida.

O princípio da incondicionalidade reforça isto, já que, ao impedir a instituição de condições para o recebimento da renda, também impede o estabelecimento de dinâmicas de controle que impliquem restrições e suspensões temporárias ou definitivas em decorrência de eventuais descumprimentos de condicionalidades. O alcance desse princípio, porém, é mais amplo que o reforço da universalidade. Por vincular-se também ao objetivo de não restringir, por quaisquer meios ou critérios, a elegibilidade de qualquer pessoa à concessão da renda, implica decisiva contraposição a mecanismos de controle, reforçando uma compreensão da renda básica como direito inalienável, cuja garantia não implica a sobreposição de valores morais, normas e códigos de conduta de alguns grupos sobre outros, e não gera por si hierarquias de autoridade, sentimentos de dependências e práticas de vigilância e suspeição.

O princípio da individualidade ou pessoalidade busca afirmar o indivíduo como unidade padrão que referencia as ações da política de renda básica. Não se trata, neste caso, da afirmação do individualismo como valor, mas da individualidade como medida e critério de uma renda destinada ao bem-estar que deve independe das redes de pertencimento de cada indivíduo.

O princípio da uniformidade, por fim, assenta-se na ideia de que, na medida em que todas as pessoas são elegíveis, todas devem receber de forma equitativa. Reforça, neste sentido, os argumentos vinculados aos demais princípios, já que a universalidade, a incondicionalidade e individualidade pressupõem não discricionariedade e, portanto, oposição a que a caracterização de cada indivíduo interfira na implementação da renda. Segundo o princípio da uniformidade, se a concessão independe das características individuais e familiares, tais características também não podem balizar diferenciações na própria renda concedida.

Nas formulações e debates da BIEN, esses quatro princípios também aparecem correlacionados à operacionalização da renda básica, já que sua aplicação rigorosa restringe a montagem de aparatos burocráticos vinculados ao cadastramento, caracterização e controle dos beneficiários, assim como ao cálculo da diferenciação das rendas concedidas.

Deve-se observar que, no decorrer da constituição e ampliação da Rede, essa proposição fundamental foi sendo gradualmente correlacionada tanto aos problemas enfrentados pelos Estados nacionais em face das alterações econômicas e políticas vinculadas à

reestruturação da acumulação capitalista, quanto aos projetos e experiências que passam a emergir, nesse contexto, como tentativa de resposta ao novo quadro econômico-social.

A sequência de temas dos congressos expressa essa crescente correlação. Observa-se, inicialmente, a reiteração das questões centrais da Rede na constituição dos temas – como o aprofundamento da própria ideia de renda básica e da discussão das condições de bem estar coletivo, do combate à pobreza, ao desemprego e à fome e dos tipos de desestruturação dos mecanismos de proteção social. Gradualmente, porém, vão sendo incorporados temas relacionados a questões macroestruturais, como as relativas à reestruturação econômica e aos impasses entre modelos produtivos e a questão ecológica observada desde o ponto de vista das condições sociais de vida. No congresso que se realizará em 2016 na Coreia do Sul, o tema traz exatamente a questão da conservação/restauração ecológica na interface com a questão da renda básica, evidenciando a intenção da Rede em reconhecer o debate sobre as mudanças estruturais nas formas de produção da vida material como fundamento necessário para o debate teórico/prático sobre a renda básica.

Porém, a análise dos processos de implantação de políticas de transferência de renda e dos variados perfis a elas atribuídos em diferentes contextos evidencia que existem distanciamentos e contradições importantes entre as formas concretas assumidas por essas políticas e a proposição de renda básica da BIEN.

### **Renda básica e renda mínima na composição e disseminação das políticas de transferência de renda na América Latina**

Todo o movimento e a organização gerados pela BIEN nas suas três décadas de existência têm influenciado, por diferentes vias, a constituição de propostas de políticas de transferência de renda em diversos países e regiões. Não raramente, porém, as propostas concretas de políticas de renda implantadas na maior parte dos países se diferenciam significativamente da ideia de renda básica e de seus quatro princípios fundamentais. Nas políticas concretas, prevalece um modelo de renda mínima, não universal, vinculada a condicionalidades, definida e diversificada em função de características individuais, familiares e, mesmo, territoriais.

Num quadro comparativo entre a renda básica e a renda mínima, as questões relativas à incondicionalidade e à relação com o trabalho parecem constituir o núcleo central de diferenciação. É muito presente nas proposições e nas políticas de renda mínima a ênfase na identificação de características que possibilitem agrupar indivíduos segundo condições específicas de necessidades sociais que sirvam de base ao estabelecimento de diferentes categorias de programas (ou de concessões e exigências dentro de um mesmo programa). É também bastante presente a ideia de transitoriedade da concessão da renda em função do objetivo de “autonomização” do indivíduo (em relação à renda concedida), autonomização essa correntemente vinculada ao trabalho. Ou seja, correntemente, a política de renda mínima é concebida como um mecanismo transitório que deve se complementar por estratégias que auxiliem os indivíduos a ingressarem ou reingressarem em relações de trabalho capazes de lhes garantir as condições básicas de sobrevivência e de assim lhes propiciar a “autonomização” em relação à concessão de renda.



Observe-se, neste caso, que essa concepção está vinculada a modelos de programas de renda focalizados e definidos segundo marcadas diferenciações, em sentidos exatamente opostos aos princípios de universalidade e uniformidade.

A disseminação dos programas de transferência de renda na Europa e em outros continentes tem implicado o predomínio dessa segunda perspectiva, denotando que a ideia de políticas de renda vem sendo apropriada hegemonicamente em um formato redutor quando comparado ao formato preconizado pelo movimento a favor da renda básica, suscitando críticas em relação a sua utilização como política de ajuste que acaba, muitas vezes, por favorecer o gradual desmonte do Estado social referenciado na constituição de serviços referidos a direitos universais.

Não faltam, porém, estudos, como os de Robert Castel<sup>13</sup>, que, ao assinalarem as contradições presentes nas políticas reais, dão visibilidade a potencialidades que podem municiar lutas e disputas no campo dos direitos sociais e das políticas e eles referidas.

O levantamento das políticas de transferência de renda instituídas em diferentes regiões do mundo a partir dos anos 1980, bem como a análise dos seus processos de implantação e dos variados perfis a elas atribuídos, acessíveis por meio de pesquisa documental, especialmente no repositório de estudos da BIEN, ou em estudos acadêmicos como o de Zimmerman e Silva<sup>14</sup>, não deixam dúvidas quanto ao distanciamento entre a realidade e a proposta de renda básica da BIEN. E, como mostram estudos como os de Cecchini e Madariaga<sup>15</sup> e Silva<sup>16</sup>, a análise dos programas de transferência de renda condicionadas (PTRC) na América Latina no mesmo período evidencia aspectos especialmente expressivos desse distanciamento, já que seus escopos e padrões de cobertura populacional tendem a limitá-los à contenção de situações muito agudas de destituição econômico-social.

Na América Latina, o debate sobre renda básica e sobre renda mínima já se mostra presente desde os anos iniciais da década de 1980, mas é no final dessa década que começam a ser criados os primeiros programas instituídos em nível nacional.

O Quadro 2 apresenta, segundo uma ordem cronológica, os principais programas nacionais de transferência condicionada de renda<sup>17</sup> criados a partir de então.

---

<sup>13</sup> Castel, 1998 e 2008.

<sup>14</sup> Zimmerman e Silva, 2008.

<sup>15</sup> Cecchini e Madariaga, 2011.

<sup>16</sup> Silva, 2015.

<sup>17</sup> Nos países pesquisados, há variados programas de transferência não condicionada de renda que ampliariam e diversificariam em muito a correlação entre renda básica e renda mínima. Como, porém, na região, os programas de transferência condicionada são os que obtêm maior destaque, apresentando um desenvolvimento bastante implicado com alterações na estrutura estatal relacionada à política social, optamos por circunscrever a discussão a essa categoria de programas, considerando as contribuições ao debate que disso pode derivar.

**Quadro 2. Programas de transferência de renda condicionada implantados em países da América Latina, segundo o ano de implantação**

Ano de criação	País	Nome do Programa
1989	México	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)
	Venezuela	Programa Beca Alimentaria
1990	Honduras	Programa de Asignación Familiar – PRAF
1996	Brasil	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI
1997	México	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)
1998	Equador	Programa Bono Solidário
	Honduras	Programa de Asignación Familiar II - PRAF/BID II
2000	Nicarágua	Red de Protección Social – RPS
	Costa Rica	Programa Superémonos
2001	Brasil	Programa Bolsa-Escola
	Brasil	Programa Bolsa Alimentação
	Colômbia	Programa Familias em Acción
	México	Programa Oportunidades
2002	Argentina	Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
	Chile	Programa Chile Solidário
2003	Brasil	Programa Bolsa Família
	Equador	Programa Bono de Desarrollo Humano
2005	Argentina	Programa Ciudadanía Porteña
	Argentina	Programa Familias por la Inclusión Social
	Colômbia	Subsídios condicionados à Assistência Escolar
	El Salvador	Red Solidarias - Programa Comunidades Solidarias Rurales
	Honduras	Programa de Asignación Familiar III - PRAF/BID III
	Nicarágua	Sistema de Atención a Crisis – SAC
	Paraguai	Programa Tekoporá
	Paraguai	Programa Abrazo
	Paraguai	Programa Ñopytyvô
	Peru	Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres)
	República Dominicana	Programa Solidaridad
2006	Bolivia	Programa Bono Juancito Pinto
	Costa Rica	Programa Avancemos
2007	Panamá	Programa Red de Oportunidades
	Colômbia	Programa Red Unidos (ex Red Juntos)
2008	Guatemala	Programa de Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora
	Uruguai	Programa Mi Familia Progresá - MIFAPRO
2009	Guatemala	Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE)
	Argentina	Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS)
	Bolivia	Programa Bono Madre, Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla
2010	El Salvador	Programa Comunidades Solidarias Urbanas
	Honduras	Programa Bono Vida Mejor - Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición
2012	Equador	Programa Desnutrición Cero
	Chile	Programa Ingreso Ético Familiar
	Guatemala	Programa Mi Bono Seguro
2012	Haiti	Programa Ti Manman Cheri

2014	México	Programa de Inclusión Social – Prospera
------	--------	---

Fonte: Elaborado a partir de informações constantes em CEPAL, 2016 e Rissato (2015)<sup>18</sup>.

A análise dos perfis desses programas, bem como do quadro de conjunto por eles constituído, possibilita perceber aspectos relevantes de seus distanciamentos e contradições em relação à proposta de renda básica universal.

Primeiramente, cabe destacar que os escopos e os padrões de cobertura populacional de tais programas evidenciam a tendência predominante de sua utilização para a contenção das situações mais agudas de destituição econômico-social. Nesse caso, a definição desses escopos e delimitações de cobertura populacional, em geral, envolve a definição de linhas de pobreza e/ou miséria muito baixas.

De modo geral, tais programas estão voltados a segmentos populacionais e famílias pobres e extremamente pobres, implicando o estabelecimento de linhas de corte e critérios de elegibilidade extremamente restritivos.

No que diz respeito aos critérios de elegibilidade, a maioria dos programas pesquisados prioriza crianças e adolescentes menores de 18 anos, pessoas com deficiência, idosos, gestantes ou lactantes.

A centralidade da família como unidade beneficiária não se confirma como generalidade. A renda e/ou condição familiar aparecem com frequência como referência de destaque para a análise da elegibilidade dos beneficiários, mas não são por si o critério determinante da elegibilidade. Apenas em alguns casos (como Brasil, Chile, Colômbia, México, Nicarágua, Panamá e Paraguai) a família extremamente pobre recebe algum benefício quando não tem em sua composição pessoas nas condições acima identificadas. Pode haver variações nessas definições também em função de focalizações territoriais. Na Argentina, por exemplo, somente famílias extremamente pobres que vivem em Buenos Aires têm direito a um benefício fixo.

De modo geral, os programas analisados parecem desconsiderar ou tratar como aspecto bastante secundário a presença do homem na família. Raramente foram identificadas, nos programas pesquisados, atividades voltadas ao homem adulto (seja no âmbito da educação, da saúde ou da assistência). Essa ideia é reforçada pela centralidade conferida à mulher-mãe enquanto titular do benefício e foco de atividades nos âmbitos da saúde e da assistência. Ainda que a nucleação dos programas nas mulheres seja objeto de inúmeras avaliações positivas, em face do fenômeno contemporâneo da feminização da pobreza e, por conseguinte, do caráter mais regular de sua presença na vida familiar, dentre outros aspectos destacados, esse relativo apagamento do homem adulto como beneficiário das ações vinculadas aos programas parece naturalizar e mesmo reforçar a ausência do homem em atividades relacionadas aos cuidados e ao acompanhamento dos filhos, ensejando problematizações.

<sup>18</sup> O Quadro 2 é uma versão sintética de um quadro bem mais extenso, com a caracterização dos programas, elaborado por Rissato (2015) em sua Tese Doutoral e ampliado pela autora no âmbito da pesquisa por ela realizada em vinculação com este trabalho.

Os debates iniciais sobre a instituição de políticas de transferência de renda, em alguns países da região, como notadamente o Brasil<sup>19</sup>, destacavam o desemprego como situação nuclear para essa transferência. Nessa perspectiva, o homem adulto aparecia, inevitavelmente, como uma das categorias beneficiárias da renda e de programas complementares orientados para a inserção social e laboral.

As características das administrações públicas nos países da região acabaram levando à adoção de programas centrados nas famílias e em condicionalidades vinculadas aos setores de educação e saúde. Nos países em que esses setores eram os mais estruturados, educação e saúde se tornaram os núcleos de operacionalização dos programas. Com o passar do tempo, observa-se, porém, uma expansão do setor de assistência social que, entre outros aspectos, tem implicado a criação de programas voltados à reinserção laboral que cobrem os segmentos masculinos adultos.

É interessante notar, porém, que esta retomada não se dá no caso dos programas de transferência condicionada de renda de largo espectro, o que significa a não constituição de uma importante porta de entrada de homens pobres e com baixa expectativa de vida em um conjunto de práticas institucionais relacionadas ao trabalho e saúde.

Uma outra observação necessária diz respeito à tendência a que os programas e ações relacionados à transferência de renda sejam significativamente diferenciados em um número significativo de país. Ou seja, nos estudos realizados, nota-se que a maioria dos países adotou diferentes programas e ações para atender a diferentes segmentos de beneficiários: crianças, adolescentes, mulheres, deficientes e idosos, como, por exemplo, Argentina, Colômbia, El Salvador, Paraguai, Guatemala e Equador. Em sentido diverso, destacam-se o Brasil, o Chile, a Nicarágua e o México por adotarem um único e abrangente Programa Nacional, voltado para todos os públicos, ainda que com diferenciações internas e sem detrimento da instituição de programas menores que acabam cobrindo parcialmente e de forma complementar as novas lacunas de inserção social que vão sendo reconhecidas.

Por fim, como já comentado, os programas de transferência de renda implementados na AL, de modo geral, têm condicionalidades vinculadas à educação e à saúde. A vinculação à educação exige, correntemente, matrícula e controle de frequência. A vinculação à saúde pode implicar uma variedade de acompanhamentos ou controles, como acompanhamento nutricional e de práticas preventivas como de vacinação. Na evolução de vários programas ao longo do tempo, no entanto, nota-se uma gradual ampliação da assistência social como setor responsável ou corresponsável pela coordenação e/ou execução do programa. É corrente, atualmente, a assistência social pagar o benefício e desenvolve atividades de controle, qualificação e reinserção no mercado de trabalho das populações beneficiárias.

---

<sup>19</sup> Conforme, por exemplo, ainda na década de 1970, a discussão feita por Silveira (1975) e, posteriormente, por Eduardo Matarazzo Suplicy, em debates, pronunciamentos e matérias posteriormente sistematizados em textos como Suplicy (2002).

### **Considerações finais: limites e potencialidades na relação entre as práticas renda mínima e a proposta de renda básica**

O acompanhamento do processo ao longo do qual foram constituídas as proposições de renda básica e as políticas de renda mínima permite perceber que a ideia de renda básica contribuiu para impulsionar a formulação, implementação e expansão de políticas de transferência de renda que, no entanto, tiveram seu perfil especialmente definido pelo ajuste estrutural do Estado realizado no contexto de crise de acumulação do capital. Observa-se, neste caso, que os elementos centrais da proposta de renda básica – universalidade, incondicionalidade, individualidade/pessoalidade e uniformidade – além de se vincularem à problematização do presente e a proposições de uma realidade futura alternativa (aspectos típicos das formulações utópicas), são convertidos em fundamento de ações políticas que, porém, têm seus sentidos contraditoriamente modificados no curso de sua realização, envolvendo perdas em relação aos sentidos das proposições originais, mas também contraditórias e inusitadas conquistas.

O estudo dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina dá visibilidade a várias dessas contradições cuja compreensão pode favorecer não apenas as lutas pela superação de limites, mas também mobilizações a favor de potencialidades às vezes pouco percebidas e exploradas.

Observa-se, por exemplo, grande assimetria entre os países no que diz respeito à cobertura, ao valor dos benefícios, ao caráter assumido pelas condicionalidades e à consolidação ou expansão dos programas ao longo do tempo. Alguns países avançaram mais do que outros, na medida em que abandonaram políticas isoladas e adotaram programas mais amplos, ampliando a população beneficiária, incluindo idosos, deficientes, jovens, a própria família de baixa renda, independentemente de que tenham em sua composição crianças e adolescentes. Isso pode ser entendido como avanço em termos dos princípios que estruturam a proposta da BIEN, já que uma política mais regular, com maior cobertura, mais unificada em sua operacionalização e menos diferenciada internamente tende a ser mais claramente identificada pelos beneficiários reais e potenciais, propiciando tanto uma procura mais regular quanto condições melhores de acompanhamento público.

Mas é igualmente interessante observar que, apesar dos inúmeros casos em que os programas se mostram incipientes, o conjunto de programas e sua disseminação são, por si, um dado expressivo. Tal disseminação está implicada com uma ampliação significativa do debate na região, o que pode significar avanços em termos do aprofundamento das especificidades latino-americanas, da maior organicidade dos países da região e do estabelecimento de agendas, pautas e espaços comuns de debate e formulação.

Outro aspecto a destacar diz respeito ao fato de que a implantação e a expansão dos programas em diversos países geraram inúmeras tensões relativas à incipiência de bases institucionais próprias (e mais apropriadas) para sua realização. A incipiência da estrutura institucional de setores de ação estatal como o da assistência social fez com que os setores de educação e saúde fossem escolhidos inicialmente, em alguns países, como operadores de alguns programas. Isto acabou gerando sobrecargas financeiras, materiais e funcionais para esses setores, mas também acabou pautando de forma mais

intensa, no debate interno de cada um desses setores e no debate entre setores, os desafios relativos ao enfrentamento da pobreza em países nos quais as situações de destituição, além de não estarem circunscritas aos aspectos econômicos imediatos, mais diretamente relacionados à inserção laboral, estão profundamente implicadas com o não acesso ou acesso precário a políticas públicas referidas aos mais fundamentais direitos humanos e sociais.

As ampliações dos programas (especialmente no sentido da ampliação de seus escopos e de seus padrões de cobertura populacional e territorial) implicaram, por conseguinte, alterações nas bases institucionais responsáveis por sua realização, envolvendo modificações nos setores inicialmente responsáveis, mas também novos padrões de constituição de setores antes pouco estruturados. É exemplar o caso da assistência social no Brasil que, nos anos 2000, com a definição, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passa a ter a realização de programas sociais amparada na estruturação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), entendidos como equipamentos públicos de base distrital a serem instalados e organizados em todo o território nacional, como parte das responsabilidades compartilhadas entre os três níveis de governo – União, estados e municípios.

As novas estruturas em constituição crescem fermentadas por interessantes contradições. De um lado, é evidente o reiterado descompasso entre o volume e variedade de atividades anunciadas pelos governos e as bases reais disponíveis para sua realização, sendo frequentes as avaliações que apontam insuficiência e inadequação de espaços, materiais, equipamento, recursos financeiros e equipes profissionais. De outro lado, comparando-se as novas bases funcionais com as anteriores, é igualmente evidente o seu crescimento, sendo forçoso reconhecer que, ao longo desse processo, tanto os problemas sociais inicialmente pautados como outros ainda não incorporados pelas políticas governamentais passaram a ter nova visibilidade, peso e reconhecimento no debate público sobre a questão social.

Essas contradições, por sua vez, dão lastro a novas formas de problematização da questão das condicionalidades. Vimos que, no debate clássico sobre renda básica, a incondicionalidade é defendida tanto por favorecer a universalização que uma política, quando por restringir práticas de controle, vigilância, suspeição e diferenciação que reiterariam ou ampliariam as hierarquias sociais. A realização concreta de programas de transferência condicionada de renda na América Latina, no entanto, mostra que as condicionalidades têm sido operadas, em diversos casos, mais como um recurso para aproximar sujeitos de instituições às quais não tinham acesso, e para familiarizá-los com práticas institucionais que deveriam compor o rol de suas legítimas reivindicações. Nessa perspectiva, ainda que a condicionalidade mantenha aspectos capazes de favorecer a vigilância e o controle, também funciona como um mecanismo impulsionador da assunção de responsabilidades por parte do Estado, pressionando a expansão da própria estrutura estatal necessária à operacionalização da política social e ampliando a participação dos sujeitos nas ações a ela vinculadas.

Nesse contexto, notam-se três novos aspectos que, devidamente encarados como conquista social, podem vir a gerar novos frutos nas lutas por políticas públicas referidas a direitos: o crescimento exponencial do número de profissionais atuantes no

campo ampliado da política social; o aprofundamento, maior qualificação e maior presença do debate crítico na formação desses profissionais; e sua maior mobilização em torno de questões, práticas e ações que extrapolam em muito os limites dos interesses corporativos de cada setor, orientando-se para a construção de formas de relação intersetorial e de produção de acúmulos coletivos vinculados às lutas por direitos sociais e de políticas públicas que garantam seu exercício. Essa nova força social tem, no nosso entender, características que favorecem sua organização como força política<sup>20</sup> capaz de disputar os sentidos dos programas instituídos e de vincular essa disputa a projetos utópicos que coloquem a questão dos direitos humanos e sociais no centro do debate e da ação pública.

Assim, malgrado suas limitações, esses programas demonstram potencialidades relevantes em termos do debate, das lutas e das conquistas concretas relativos à questão das desigualdades sociais. Seja pela sua forma de presença no debate público, dando visibilidade aos quadros de pobreza, às assimetrias econômico-sociais, aos descompassos entre promessas políticas e formas reais de disputa e apropriação do fundo público, dentre outros aspectos polêmicos. Seja pelas novas bases institucionais cuja constituição é inevitavelmente provocada pelas necessidades de sua operacionalização. Seja pelo novo quadro de inter-relações entre políticas setoriais que vai sendo constituído em face das novas condições de visibilidade e debate das situações complexas de destituição. Seja, por fim, pela intensificação da presença do debate crítico na formação inicial e continuada de profissionais do campo das políticas sociais.

## **Bibliografia**

ALGEBAIL, Eveline. *Políticas de escolarização e intersetorialidade: modelos e práticas de inter-relação entre políticas sociais e política educacional em curso no Brasil* [Relatório parcial de pesquisa]. Rio de Janeiro, PPFH/UERJ, mimeo, 2015. 45 p.

ARRUDA, Roberto. *Emergência de um novo padrão de coesão social? Da proteção social ofertada pelo Programa Bolsa Família à inserção laboral*. [Relatório parcial de Pesquisa]. Rio de Janeiro: PPFH/UERJ, mimeo, 2015. 30 p.

ÁLVAREZ-URÍA, Fernando. Retórica neoliberal. In: ALVAREZ-URÍA, F., G. SANTESMASES, A., MUGUERZA, J. PASTOR, J. RENDUELES, G. VARELA, J. (Comp.). *Neoliberalismo versus democracia*. Madrid: La piqueta, 1998, p. 353-384.

CAPEL, Horacio. Ciencia ciudadana, ética y política para viejos y nuevos problemas. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 30 de octubre de 2014, Vol. XIX, nº 1096 <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1096.htm>> [22 de outubro de 2015] ISSN 1138-9796.

---

<sup>20</sup> Para a distinção entre força social e força política reportamo-nos à discussão clássica feita nas “Breves notas sobre a política de Maquiavel”, de Antonio Gramsci, 2000.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998, 611 p.

CASTEL, Robert. *A discriminação negativa – Cidadãos ou autóctones?* Petrópolis: Vozes, 2008, 136 p.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la CEPAL*, nº 95. Santiago de Chile. 2011. 220p.

CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL, 2016. <<http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-social>> [03 de março de 2016]

CEPAL. Estadísticas sociales. In: *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006a, p. 21. 276.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294, ses.31/3). Montevideo, Uruguay: CEPAL, 2006b, 193 p.

CEPAL. *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012a.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina - 2011*. Santiago de Chile: CEPAL, fev. 2012b.

CEPAL. *Panorama Social da América Latina - 2012*. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

EAGLETON, Terry. Utopias, past and present: why Thomas More remains astonishingly radical. *The Guardian* [On line]. United Kingdom, 16 october 2015, last modified on 23 october 2015. <<http://www.theguardian.com/books/2015/oct/16/utopias-past-present-thomas-more-terry-eagleton>>[12de fevereiro de 2016].

FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974, 359 p.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, 154 p.

GALEANO, Eduardo. *Las palabras andantes*. España: Siglo XXI, 1993, 328p.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, 428 p.

LAVINAS, Lena. (Coord.) et all. *Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira*. [Relatório Técnico Final]. Brasília: FINEP, mimeo, 2012. 195 p.

MAGRO, Ana Fátima do Nascimento. *A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza: os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina*.



Tese Doutoral orientada pelo Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012. 228 p.

OLIVEIRA, Francisco. A economia brasileira. Crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, v. 2. São Paulo: Cebrap, 1972, p. 3-82.

OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, 231 p.

RISSATO, Denise. *Políticas sociais, pobreza e risco infanto-juvenil no contexto de realização do Programa Bolsa Família em Foz do Iguaçu – Paraná*. Tese Doutoral orientada por Eveline Algebaile. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. 293 p.

SILVEIRA, Antônio Maria da. Redistribuição da renda. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, abr./jun. 1975, p. 3-15.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2015, 248 p.

SPOSATI, Aldaíza (ed.). *Renda mínima e crise mundial. Saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997, 123 p.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programas de garantia de renda mínima: um instrumento eficiente de combate à fome e à desigualdade. *Revista Cultura Vozes*, Petrópolis, RJ, v. 96. Nº 2, 2002, p. 5-14.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001, 167 p.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, 2000, p. 179-210.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, M., BÓGUS, L., YASBEK, M.C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUCÁ, 2000, p. 51 – 151.

ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Marina da Cruz. As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza. *Revista Espaço Acadêmico*, 82, Março de 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/082/82zimmermann.htm>> [02 de Janeiro de 2015] ISSN: 1519-6186.