

Experiências de transferência de renda universal
e recomendações para o projeto
de Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal

Anthony Baert

Economics School of Louvain, Université catholique de Louvain

Estágio no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp no período de março a junho de 2011

Setembro de 2011

Comentários, reflexões e perguntas: anthony.baert@student.uclouvain.be

Resumo

Com este artigo, queremos contribuir para o conhecimento sobre a implementação concreta da transferência de renda universal e mais especificamente da Renda Básica de Cidadania. O artigo tem duas partes. Em primeiro lugar, descrevemos o funcionamento prático das três experiências de transferência de renda universal que foram implantadas no mundo até hoje: o dividendo do Fundo Permanente do Alasca, o projeto-piloto da *BIG Coalition* em Otjivero-Omitara (Namíbia) e o projeto-piloto da ONG ReCivitas em Quatinga Velho (Brasil). Para cada um, distinguimos quatro aspectos do seu funcionamento (estrutura institucional, financiamento, elegibilidade e pagamento) e analisamos a sua sustentabilidade. Em segundo lugar, a partir dessa sistematização, fazemos recomendações para a implantação da Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal (Brasil). Concluímos que esta não é viável no curto e médio prazo e sugerimos como alternativa que primeiramente um projeto-piloto de cinco anos seja conduzida.

Abstract

With this article, we would like to contribute to the understanding of the concrete implementation of the universal income transfer, and more specifically, of the Citizen's Basic Income. The article contains two parts. Firstly, we describe the concrete functioning of the three experiences of universal income transfer that have been conducted in the world until today: the Alaska Permanent Fund, the pilot project of the *BIG Coalition* in Otjivero-Omitara (Namibia) and the pilot project of the NGO ReCivitas in Quatinga Velho (Brazil). For each, we distinguish four aspects of their functioning (institutional structure, funding, eligibility and payment) and we analyze their sustainability. Secondly, based on this research, we make recommendations for the implantation of the Citizen's Basic Income in Santo Antônio do Pinhal (Brazil). We conclude that it is not viable on the short and medium term and we suggest instead to first launch a five-year pilot project.

Sumário

Resumo	2
Sumário	3
Siglas	4
1 Introdução	5
2 O Dividendo do Fundo Permanente no Alasca, EUA.....	8
2.1 Contextualização	8
2.2 Estrutura institucional	9
2.3 Financiamento.....	12
2.4 Elegibilidade	14
2.5 Pagamento: o ciclo anual do PFD	17
3 O projeto-piloto da <i>BIG Coalition</i> em Otjivero-Omitara, Namíbia.....	18
3.1 Contextualização	18
3.2 Funcionamento	19
4 O projeto-piloto do ReCivitas em Quatinga Velho, Mogi das Cruzes, Brasil	22
4.1 Contextualização	22
4.2 Funcionamento	24
5 Conclusões sobre a análise das três experiências.....	26
6 O projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal, Brasil: contextualização e recomendações	29
6.1 Contextualização	29
6.2 Instituições e governança	31
6.3 Financiamento.....	33
6.4 Elegibilidade	36
6.5 Conclusão.....	37
7 Bibliografia.....	39

Siglas

AAC	Código Administrativo do Alasca (Alaska Administrative Code)
APF	Fundo Permanente do Alasca (Alaska Permanent Fund)
APFC	Corporação do Fundo Permanente do Alasca (Alaska Permanent Fund Corporation)
AS	Estatutos do Alasca (Alaska Statutes)
BIEN	Rede Mundial de Renda Básica de Cidadania (Basic Income Earth Network)
BIG	Renda Básica de Cidadania namibiana (Basic Income Grant)
CAF	Corporação Andina de Fomento
CMRBC	Conselho Municipal da Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal
FMRBC	Fundo Municipal da Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal
FSTS	Fundo de Sustentabilidade do Terceiro Setor
NAMTAX	Consórcio Tributário Namibiano (Namibian Tax Consortium)
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
PFD	Dividendo do Fundo Permanente (Permanent Fund Dividend)
PFDD	Divisão do Dividendo do Fundo Permanente (Permanent Fund Dividend Division)
POMV	Porcentagem de Valor do Mercado (Percentage of Market Value)
PTR(U)	Programa ou Projeto de Transferência de Renda (Universal)
RBC	Renda Básica de Cidadania
RBC-QV	Projeto de Renda Básica de Cidadania em Quatinga Velho, Mogi das Cruzes
RBC-SAP	Projeto de Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal

Gostaria de agradecer ao senador Eduardo Matarazzo Suplicy; Lilia Terezinha Montali, Ana Maria Alves Carneiro da Silva e José Roberto Rus Perez do NEPP/Unicamp; Maria José Costa Barbosa, Marina Nóbrega, Tereza Nakagawa e Fábio Ortiz, consultores do projeto de apoio à implantação do RBC-SAP; Claudia e Dirk Haarmann da *BIG Coalition*; Bruna Augusto Pereira e Marcus Brancaglione dos Santos do ReCivitas; Júlia de Souza Alves de Lima, Matthias Möser e, sobretudo, Fábio Waltenberg e três alunos seus por revisar o texto.

1 Introdução

O debate sobre a transferência de renda universal geralmente se volta para a análise dos seus vários efeitos sobre pobreza, desigualdade, o mercado do trabalho, e até cidadania. Muito menos frequente é a pesquisa do seu funcionamento prático, incluindo todos os seus aspectos. Assim, a transferência de renda universal tende a ficar no âmbito de debates teóricos, ao invés da pesquisa empírica.

Com este artigo, queremos contribuir para o conhecimento sobre a implementação concreta dessa política. Ele tem duas partes: uma descritiva, outra prescritiva. Em primeiro lugar, descrevemos o funcionamento prático das várias experiências de transferência de renda universal que foram implantadas no mundo. Com essa análise, queremos atingir dois objetivos: por um lado, sistematizar as experiências existentes, e por outro, tirar conclusões gerais sobre a implementação da política baseadas na comparação destas experiências. Em segundo lugar, através da primeira parte deste artigo, propomos recomendações para a implantação do projeto de Renda Básica de Cidadania no município de Santo Antônio do Pinhal, no Estado de São Paulo, Brasil.

Definições

Neste artigo, distinguimos os conceitos de renda universal e de Renda Básica de Cidadania (RBC). Definimos a **renda universal** como *“uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em uma base individual, sem controle de recursos nem exigência de contrapartida”* (Vanderborght & Van Parijs, 2005, p. 6, própria tradução). Designamos especificamente de **Renda Básica de Cidadania** a renda universal que toma explicitamente a forma de direito fundamental de cidadania.

A sigla **PTRU** abrange todas as experiências de renda universal: tanto os programas estabelecidos, quanto projetos-piloto de pequena escala.

A análise dos PTRUs

Até 2011, foram realizados dois programas e dois projetos-piloto. Em ordem cronológica de implementação, são eles:

1. o programa do Dividendo do Fundo Permanente (Permanent Fund Dividend – PFD) no Estado do Alasca, EUA;
2. o projeto-piloto da Coalizão da Renda Básica de Cidadania (Basic Income Grant Coalition – *BIG Coalition*) em Otjivero-Omitara, Namíbia;
3. o projeto-piloto de RBC da ONG ReCivitas no bairro de Quatinga Velho, Mogi das Cruzes, Brasil (RBC-QV);
4. o programa de subsídio em dinheiro no Irã.

Devido à implementação recente do programa iraniano (dezembro 2010) e a consequente falta de informações disponíveis, foram incluídos nesse artigo somente os três primeiros PTRUs: o PFD, a BIG e o RBC-QV¹.

Optamos por uma pesquisa com um nível de exaustividade e de detalhamento alto, que possa mostrar a especificidade e a complexidade de cada experiência. Para estruturar a pesquisa e facilitar a sua apresentação, distinguimos quatro aspectos de funcionamento segundo os quais os três PTRUs serão analisados: (i) estrutura institucional²; (ii) financiamento; (iii) elegibilidade; e (iv) pagamento. Esta divisão de elementos do funcionamento surgiu a partir do nosso próprio levantamento de dados. Nos primeiros três aspectos, queremos especificamente analisar as características seguintes:

- i. A preocupação central na pesquisa sobre a estrutura institucional é a “**sustentabilidade institucional**” dos PTRUs, a saber, em que medida a estrutura institucional limita e controla os poderes discricionários.
- ii. A preocupação central na pesquisa sobre o financiamento é a “**sustentabilidade financeira**” dos PTRUs, a saber, em que medida as fontes de financiamento estão asseguradas no tempo.
- iii. A pesquisa sobre a elegibilidade resume-se a delimitar a **comunidade política** que recebe a renda.

Primeiro queríamos fazer uma divisão de capítulos segundo os quatro aspectos. Isto seria a opção mais lógica para comparar o funcionamento dos PTRUs. No entanto, uma comparação tem as suas limitações. Ela só é relevante se os seus objetos compartilham um conjunto de características mínimas. Devido às diferenças enormes entre as três experiências, faz mais sentido em muitos casos simplesmente justapô-las em vez de compará-las. Além disso, esta divisão truncaria a apresentação de cada experiência. Por isso, decidimos apresentar os PTRUs separadamente em capítulos sucessivos, mas segundo uma estrutura comum (capítulos 2 – 4). A análise de cada um começa com uma contextualização histórica e as informações gerais do projeto; depois, detalhamos o seu funcionamento seguindo os quatro aspectos. No capítulo 5, tiramos conclusões sobre o funcionamento prático da transferência de renda universal, comparando os três PTRUs na medida do possível.

Para pesquisar o funcionamento das experiências, foram usadas preferencialmente as fontes originais. A grande diferença de escala entre os três projetos, entretanto, gera uma grande disparidade na disponibilidade de informações. Isso explica as diferenças de espaço dedicado às diversas experiências nesse artigo. Assim, há muita informação disponível sobre o programa do PFD, devido a sua duração e ao nível de complexidade das suas instituições, enquanto no caso do BIG tivemos que confiar em somente quatro páginas do relatório final e em algumas entrevistas por e-mail com os executores do projeto. No final da contextualização de cada experiência, descrevemos com mais detalhe as fontes de pesquisa que utilizamos.

A prescrição de recomendações para Santo Antônio do Pinhal

A partir da análise dos três PTRUs, queremos fazer sugestões para o funcionamento do projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal (RBC-SAP). Em 2009, a Câmara desse município aprovou uma lei

¹ Para mais informações sobre o programa de subsídio em dinheiro, veja-se Tabatabai (2011).

² O conceito de instituição é definido aqui no sentido amplo, como toda estrutura social que regula o comportamento de um certo conjunto de indivíduos.

criando a RBC, mas esta ainda não saiu do papel. O município ainda precisa achar respostas a uma série de desafios importantes, como as instituições de governança do fundo, o financiamento sustentável do benefício e a identificação dos cidadãos. Nesse contexto, a análise de experiências existentes pode ser muito instrutiva.

A estrutura da discussão do RBC-SAP na seção 6 é análoga à da primeira parte. Começamos com uma contextualização do projeto (6.1). Depois, em três seções (6.2 – 6.4) serão feitas recomendações para os aspectos que achamos relevantes: (i) estrutura institucional (sustentabilidade institucional), (ii) financiamento (sustentabilidade financeira) e (iii) elegibilidade (delimitação da comunidade política). Para cada aspecto do projeto, fazemos recomendações, usando elementos relevantes retirados da análise dos três PTRUs; depois, avaliamos a lei municipal conforme estas propostas. Finalmente, avançamos uma sugestão de próximos passos que consideramos mais adequados para o desenvolvimento do projeto (6.5).

A prescrição também tem limitações. Em primeiro lugar, os PTRUs diferem não só enormemente entre si, mas também do projeto de Santo Antônio do Pinhal. Então, ao trazer estes aspectos institucionais para fazer propostas, precisamos ser muito críticos, tendo em conta o contexto pinhalense e adaptando os elementos a ele. Mas, como o RBC-SAP é um projeto pioneiro sem antecessores, temos poucas alternativas na escolha de candidatos comparáveis. Por outro lado, a grande diversidade de instituições e de medidas das três experiências analisadas constitui precisamente uma grande fonte de inspiração para a implantação de um projeto pioneiro como o RBC-SAP.

Em segundo lugar, ela é somente baseada nessas três experiências – e não por exemplo, em programas de transferência de renda não universais – e em um conhecimento não aprofundado da situação política, social e econômica pinhalense. Portanto, as recomendações podem ser parciais e distorcidas, talvez irrealistas. Mas elas têm a vantagem de sugerir algumas diretrizes originais para o RBC-SAP. De fato, para realizar a implantação do projeto, o município deve procurar e testar formas inovadoras de regulamentação.

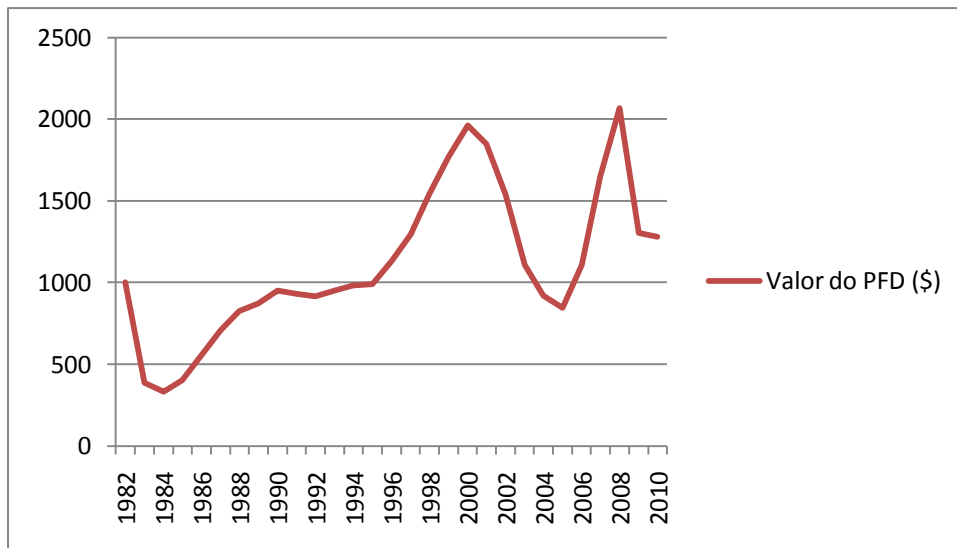
Com essa segunda parte, o artigo pretende contribuir com o *Projeto de Pesquisa de Transferência de Renda no Âmbito Municipal no Brasil*, criado por um convênio entre o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), cujo objetivo é apoiar a implantação da Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal (Convênio NEPP/Unicamp-CAF, 2011, no prelo).

2 O Dividendo do Fundo Permanente no Alasca, EUA

2.1 Contextualização

O **Dividendo do Fundo Permanente** (Alaska Permanent Fund Dividend – PFD) no Estado do Alasca (EUA) é o primeiro programa de transferência de renda universal no mundo. Ele é financiado pelo **Fundo Permanente do Alasca** (Alaska Permanent Fund – APF), um fundo público de investimento constituído de parte dos recursos advindos da exploração mineral e petrolífera no estado³. Anualmente, a metade dos rendimentos deste fundo é distribuída igualmente aos residentes do estado (os alaskianos) em forma de dividendos. O primeiro dividendo de \$1 000 foi pago em 1982⁴. O valor do PFD tende a aumentar ao longo dos anos devido ao crescimento do valor do fundo. O menor PFD foi pago em 1984 (\$331), o maior em 2008 (\$2 069). No total, já foram distribuídos mais de \$18 bilhões aos alaskianos desde 1982.

O valor do PFD em \$ (1982-2010) (Permanent Fund Dividend Division, 2011)



Devido ao caráter de dividendo, o programa não pode ser entendido como uma Renda Básica de Cidadania genuína, ou seja, como um direito fundamental de todos os cidadãos. Por um lado, o subsídio flutua a cada ano dependendo dos rendimentos do fundo. Portanto, ele não tem um montante garantido; se em determinado ano os rendimentos do APF forem zero, não haverá distribuição de dividendos. Por outro, não há uma afirmação política que concebe o PFD claramente como um direito. O programa tampouco é visto como uma política social.

O fundo foi criado por emenda constitucional em 1976 para retirar parte das receitas petrolíferas do Tesouro público, investi-las para gerar rendimentos e, assim, transformar uma fonte de riqueza não-renovável em uma fonte sustentável para todas as gerações de alaskianos (AS⁵ 37.12.020; Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, p. 5). Desta forma, o papel do dividendo é não simplesmente a distribuição à população dos benefícios da exploração petrolífera, mas em primeiro lugar o

³ O financiamento do PFD pode ser resumido com a definição de Michael W. Howard e Karl Widerquist de “modelo alaskiano”: (1) receitas de recursos naturais, (2) colocadas em um fundo, (3) cujos rendimentos são distribuídos para todos os cidadãos ou residentes (Howard & Widerquist, no prelo).

⁴ Esses \$1 000 abrangeram excepcionalmente o pagamento de três anos (1980, 1981 e 1982).

⁵ “Alaska Statutes”: a legislação infra-constitucional estadual.

envolvimento dos cidadãos com o fundo para evitar que os políticos se apropriem dele para gastá-lo no curto prazo (Howard & Widerquist, no prelo). Assim, o programa do PFD é considerado um resultado da existência do APF e o meio para a sua conservação – não o seu objetivo final. Portanto, o programa depende do fundo e vice-versa.

A não afirmação do PFD como um direito é ilustrada pelo fato que ele é concedido por legislação infra-constitucional, não estando consagrado na constituição, contrariamente ao fundo, e que precisa ser solicitado anualmente pelos interessados. No entanto, devido ao seu caráter universal, o PFD provavelmente é o programa estabelecido mais próximo da RBC.

Mencionamos duas características do programa do PFD que achamos relevantes na sua comparação com a RBC, referentes ao nível de garantia do benefício. Por um lado, o PFD é completamente sujeito aos impostos federais (Permanent Fund Dividend Division, 2011). Embora esta característica vá contra o entendimento do PFD como um direito, o Estado do Alasca não interfere nisso. Por outro, a lei alasquiana contém disposições que claramente vão no sentido de uma renda básica genuína. Na medida em que as leis e regulações federais o permitem, programas de assistência das entidades públicas do estado, onde a elegibilidade é determinada pela necessidade financeira, não podem considerar o PFD como renda (AS 43.23.085). Se programas de assistência federais não concedem benefícios a um indivíduo unicamente porque recebe o dividendo, o Estado do Alasca fornece, durante no máximo quatro meses, o mesmo nível de assistência que ele teria recebido sem PFD (AS 43.23.075).

Na pesquisa da regulamentação do programa, tentamos utilizar tanto quanto possível os textos jurídicos originais, sobretudo as partes relevantes da constituição alasquiana, da legislação infra-constitucional estadual chamada Estatutos do Alasca (Alaska Statutes – AS) e as “regulamentações”⁶ relevantes do Código Administrativo do Alasca (Alaska Administrative Code – AAC):

- Constituição alasquiana, Art. 9§15: “Fundo Permanente do Alasca”
- AS 37.13: “Fundo Permanente do Alasca e a sua Corporação”: regula o funcionamento da APFC
- AS 43.23: “Dividendos do Fundo Permanente”: regula a distribuição do dividendo (elegibilidade e pagamento)
- 15 AAC 23: “Dividendo do Fundo Permanente do Alasca”: concretiza AS 43.23
- 15 AAC 137: concretiza AS 37.13

Além disso, utilizamos relatórios e outras informações disponíveis nos sites respectivos da APFC (Alaska Permanent Fund Corporation, 2011a) e da PFDD (Permanent Fund Dividend Division, 2011).

2.2 Estrutura institucional

Nesta seção, apresentamos a estrutura institucional do programa do PFD, e portanto, do APF. Para avaliar a sua sustentabilidade institucional, precisamos analisar minuciosamente a repartição dos poderes de decisão pelos vários níveis de decisão, que se estendem da constituição estadual até os níveis executivos.

⁶ Regulamentações são definidas por agências administrativas sob a autoridade que lhes é concedida pela legislação estadual.

A constituição alasciana, que é emendável por referendo popular, estabelece a estrutura básica do fundo (Art. 9§15). Primeiramente, o fundo é constituído por pelo menos 25% de todos os *royalties* de recursos naturais⁷. Além disso, a lei estadual define quais são os investimentos permitidos a partir do principal do APF. Antigamente, estes foram efetivamente enumerados em lei, mas desde 2005 concedeu-se à APFC a autonomia de investir. Isso reflete a confiança existente entre a APFC e os legisladores, construída através do amadurecimento do fundo. Finalmente, a constituição prevê que todos os rendimentos do APF sejam depositados no Tesouro estadual, sendo que, ao contrário do principal, todos os rendimentos podem ser gastos pelo poder legislativo. Este decidiu em 1982 criar o programa do PFD, financiado por estes rendimentos.

Discutimos a geração e a distribuição exata dos rendimentos do fundo na próxima seção que trata do financiamento. Agora, apresentamos os dois órgãos estaduais diferentes envolvidos no PFD, um ligado à sua geração, outro à sua distribuição.

Em primeiro lugar, trata-se da **Corporação do Fundo Permanente do Alasca** (Alaska Permanent Fund Corporation – APFC), criada em 1980 pelo poder legislativo alasciano para gerenciar os investimentos dos recursos do fundo. O arcabouço institucional da APFC reflete um equilíbrio entre dois objetivos perseguidos pelo poder legislativo: a independência de considerações políticas de curto prazo e a responsabilidade para os alascianos através dos seus representantes eleitos (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, pp. 31-32). Apesar de ser ligada à Secretaria da Receita do estado, a APFC é uma entidade pública independente do Tesouro estadual, separando, assim, o fundo do gasto público e, portanto, garantindo a sua sustentabilidade.

A APFC é gerenciada pelo **Conselho de Administradores** (Board of Trustees), que é composto por seis membros (AS 37.13.050). Quatro deles são profissionais reconhecidos na área de finanças e de investimentos ou em outras áreas relacionadas à gestão de negócios. São cidadãos nomeados pelo governador do estado para um mandato de quatro anos, e a cada ano, um deles é designado presidente do Conselho. Eles são remunerados com o valor de \$400 por reunião da qual participam (AS 37.10.090). Os dois outros administradores que compõem o Conselho são o secretário da Receita estadual e um outro secretário estadual designado pelo governador. O Conselho se reúne cerca de seis vezes por ano, e decide através de resoluções e moções por maioria dos votos de todos os seus membros, ou seja, quatro (AS 37.13.080).

A função mais importante do Conselho é a definição da política de investimento do fundo (cf. infra, 2.3). Para cumprir essa e outras responsabilidades, ele pode inscrever regulamentações no Código Administrativo (AS 37.13.206). Cada vez que o Conselho adotar, emendar ou revogar tais regulamentações, a APFC precisa avisar o público pelo menos duas semanas antes da reunião. Nesta, cada pessoa interessada tem a possibilidade de compartilhar, pelo menos por escrito, a sua opinião sobre a proposta. O Conselho é obrigado a levar estes comentários em consideração antes de decidir.

O Conselho tem um manual de governança, estabelecendo em detalhes as políticas necessárias para cumprir os seus objetivos, como por exemplo, uma divisão interna do trabalho, uma auto-avaliação e uma política de comunicação (Alaska Permanent Fund Corporation, 2011b).

⁷ Mais especificamente, são recursos do fundo “[a]t least 25% of all mineral lease rentals, royalties, royalty sale proceeds, federal mineral revenue sharing payments and bonuses received by the State”.

Para conduzir a gestão operacional da corporação, o Conselho de Administradores designa um diretor executivo, que dirige uma equipe de aproximadamente 35 pessoas (AS 37.13.100). Os membros do Conselho e da equipe são obrigados a divulgar toda aquisição pessoal de ativos que também estejam presentes na carteira da APFC, a fim de evitar conflitos de interesse (AS 37.13.110).

O orçamento da APFC provém dos rendimentos do fundo (AS 37.13.150). Ele é aprovado anualmente pelo poder legislativo (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, p. 32). A corporação presta contas trimestralmente ao Comitê de Orçamento e Auditoria Legislativa (Legislative Budget & Audit Committee), a entidade governamental responsável pela fiscalização de fundos (AS 37.13.120.e; AS 37.13.160). Anualmente, o Conselho publica um relatório sobre o fundo destinado à população alasciana (AS 37.13.170).

Por sua vez, a **Divisão do Dividendo do Fundo Permanente** (Permanent Fund Dividend Division – PFDD), um órgão administrativo subsidiário à mesma Secretaria da Receita, é responsável pela distribuição anual de metade dos rendimentos do APF aos alascianos (AS 43.23.055; Permanent Fund Dividend Division, 2011). A divisão recebe e verifica anualmente as solicitações de dividendo feitas pelos interessados, determina a elegibilidade destes, dá assistência à população durante o processo de solicitação e efetua o pagamento do dividendo. Assim como a APFC, a divisão pode definir regulamentações que detalhem certos aspectos da lei estadual (cf. infra, 2.4).

Resumimos a distribuição do poder entre os diferentes níveis de decisão do programa do PFD da maneira seguinte:

Nível de decisão	Instância de decisão	Prerrogativas	Ano
<i>Constitutivo</i>	referendo popular	- instauração do APF (constituição alasciana Art. 9§15)	1976
<i>Regulatório</i>	poder legislativo	- gestão do APF: criação do APFC (AS 37.13): - estrutura institucional - princípios de investimento - controle - gestão dos rendimentos do APF	1980
		- instauração do PFD (AS 43.23): - elegibilidade - processo de solicitação - pagamento do dividendo	1982
<i>Operacional – independente</i>	APFC	- definição da estratégia de investimento (15 AAC 137)	
<i>Executivo</i>	PFDD	- elegibilidade: - concretização (15 AAC 23) - estabelecimento	

Percebemos pelo menos três riscos para a sustentabilidade institucional do programa do PFD, que depende fortemente da sustentabilidade institucional do fundo. Primeiramente, como foi mencionado, o PFD não é estabelecido pela constituição, mas pelo poder legislativo. Em segundo lugar, todos os seis membros do Conselho de Administradores da APFC são nomeados pela mesma pessoa, o governador do estado: os quatro profissionais diretamente, e os dois outros através de sua função de secretário, que é igualmente nomeado pelo governador (constituição alasciana Art. 3§25). Finalmente, a gestão dos rendimentos do APF pelo poder legislativo é polêmica, e será aprofundada na próxima seção.

2.3 Financiamento

Nesta seção, apresentamos como os rendimentos do APF são gerados e distribuídos anualmente. Neste contexto, analisamos a sustentabilidade financeira do fundo, que está, como veremos, intimamente relacionada à sua sustentabilidade institucional.

Uma vez que as receitas dos recursos naturais são depositadas no fundo, começa um ciclo autossustentável de investimentos-rendimentos, gerenciado pela APFC (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, pp. 14-22). Como investidor de longo prazo, a preocupação central da corporação é a segurança do principal, que é a condição prévia para a maximização do retorno (AS 37.13.020). Por isso, a APFC é legalmente respaldada pela regra do investidor prudente (AS 37.13.120.a). Ela precisa limitar o nível de risco tanto quanto possível: por um lado, diversificando entre vários tipos de investimento (AS 37.13.120.c) e, por outro, tendo como única diretriz de investimento a obtenção de rendimentos – e não motivações políticas ou sociais (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, p. 15).

A estratégia de investimento do fundo é concebida pelo Conselho de Administradores para produzir uma taxa de retorno anual média de longo prazo de 5% descontada a inflação. Para atingir essa meta, o Conselho determina anualmente uma alocação de ativos, tanto em tipo, quanto em proporção. Por exemplo, em 2010, o principal do APF foi investido nas seguintes categorias de investimentos: ações (36%), obrigações (23%), imobiliário (12%) e investimentos alternativos, como *private equity* e infra-estrutura (29%)⁸ (Alaska Permanent Fund Corporation, 2011a). Atualmente, os investimentos permitidos não são mais definidos em lei, mas pelo Conselho, segundo regulamentações inscritas no capítulo 15 AAC 137 do Código Administrativo do Alasca. O Conselho é assessorado pelo Conselho Consultivo de Investimento da APFC (APFC Investment Advisory Board), composto de três profissionais nomeados para mandatos de três anos. A APFC gerencia diretamente apenas uma parte dos investimentos; o resto é terceirizado para uma série de empresas especializadas.

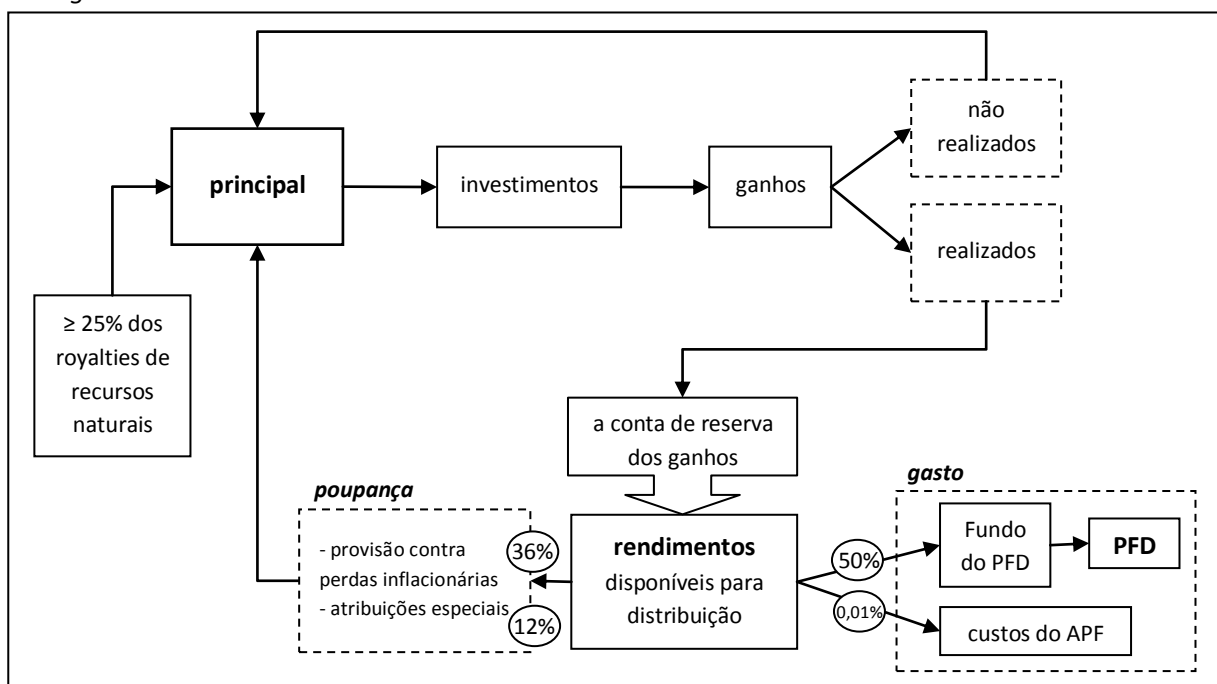
Os ganhos dos investimentos se dividem em ganhos realizados – dividendos, juros, aluguéis de imobiliário e infra-estrutura e rendimentos obtidos ou perdidos pela venda de ativos – e ganhos não realizados – correspondentes à mudança do valor de mercado dos ativos ainda não vendidos (Alaska Permanent Fund Corporation, 2011a). Os ganhos não realizados não podem ser gastos. Os ganhos realizados do fundo são transferidos para uma conta separada dentro do APF, a chamada “conta de reserva dos ganhos” (AS 37.13.145.a). No fim de cada ano fiscal, os rendimentos líquidos do fundo são calculados a partir desses ganhos. Isso, no entanto, não é o montante que pode ser gasto. Para aumentar a estabilidade do fluxo de rendimentos, a lei estadual prevê que os rendimentos disponíveis para distribuição sejam correspondentes a apenas 21% dos rendimentos dos últimos 5 anos, contanto que eles não ultrapassem a soma dos rendimentos do ano fiscal encerrado e do saldo da conta (AS 37.13.140).

Metade dos rendimentos anuais disponíveis para distribuição é depositada no chamado Fundo do PFD, para ser paga aos alaskianos pela PFDD (AS 37.13.145.b)(cf. infra, 2.5). Depois disso, a APFC

⁸ Em 2009, no entanto, o Conselho de Administradores da APFC optou por uma representação diferente, segundo o perfil de risco e retorno dos ativos, para poder fazer uma avaliação melhor do risco (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, p. 16).

amplia o principal com o montante necessário para compensar os efeitos da inflação (AS 37.13.145.c). Uma parcela muito pequena dos rendimentos (0,0021% do valor dos ativos) é suficiente para arcar com os custos da APFC (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, p. 32). Assim, a APFC é um dos investidores institucionais mais eficazes dos Estados Unidos. Todo o resto pode ser gasto, mas é quase sempre redirecionado pelo poder legislativo para o principal do APF. Desde o início do funcionamento do fundo até 2008, metade dos rendimentos foi gasta – parcialmente destinada ao PFD (50%), e parcialmente reservada a despesas relacionadas ao fundo (0,01%) – enquanto a outra metade foi poupada na forma de provisão contra perdas inflacionárias (36%) e de atribuições especiais do poder legislativo (12%) (p. 29). De uma outra perspectiva, podemos dizer que o principal é constituído por 4 fontes: pelo menos 25% dos *royalties* de recursos naturais; os ganhos não realizados; a provisão contra perdas inflacionárias; e as atribuições especiais. Assim, fechamos o ciclo de investimentos-rendimentos, que pode ser observado na figura seguinte.

Fluxograma do APF



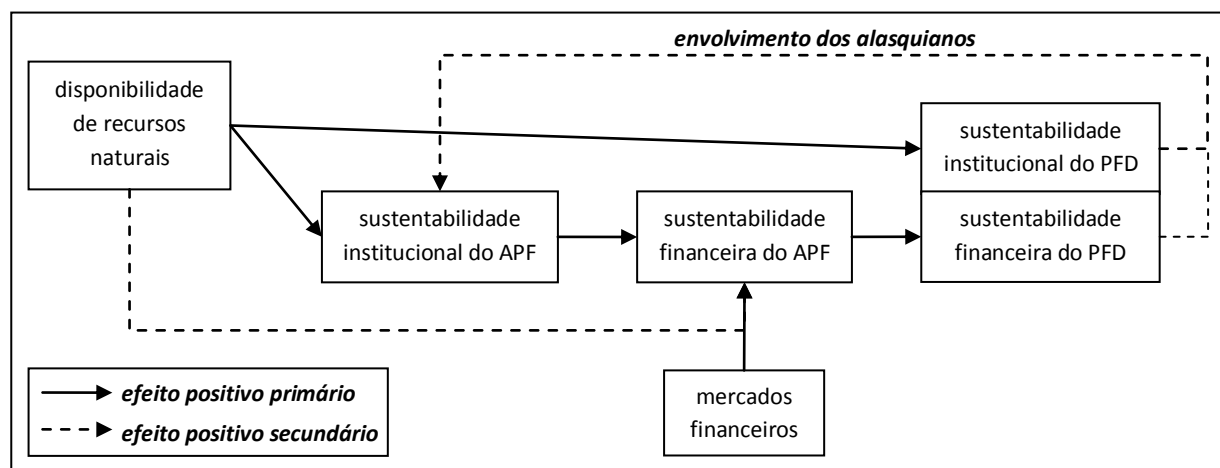
De um principal de \$734 mil investido completamente em obrigações, o Fundo Permanente do Alasca tornou-se um fundo de \$40 bilhões altamente diversificado (Alaska Permanent Fund Corporation, 2009, pp. 9-12). Calculada sobre 24 anos, a taxa de retorno real anual média foi de 6,7%, mais do que a taxa-alvo (p. 28). Não há dúvida de que a história do fundo até hoje é um verdadeiro sucesso. A sustentabilidade *financeira* do APF nos parece assegurada no longo prazo pelos *royalties* e pelo ciclo de investimentos.

A sustentabilidade *institucional* do APF, por sua vez, é positivamente influenciada pelo PFD, que envolve os alaskianos na conservação do fundo. No entanto, há uma década que a APFC está preocupada com a segurança de longo prazo do fundo. A causa é institucional, mas tem implicações financeiras fortes: a separação entre o principal – não gastável – e os rendimentos – gastáveis (Alaska Permanent Fund Corporation, 2011a). De fato, como vimos, os rendimentos, que às vezes chegam a ser de até um quarto do valor do principal, são inteiramente controlados pelo poder legislativo. Até hoje, o legislador alaskiano sempre reaplicou a sobra dos rendimentos no fundo. Mas com a

prevista futura escassez das fontes petrolíferas, ele não só poderia revogar esta reaplicação, mas até rever os Estatutos do Alasca que regulam a distribuição dos rendimentos, a fim de gastar os recursos do fundo no curto prazo.

Por isso, a APFC propõe uma outra estrutura de rendimento, chamada Porcentagem de Valor do Mercado (Percentage of Market Value – POMV). Essa estrutura define o montante gastável como uma fração sustentável do valor do fundo, em outras palavras, que possa ser apropriada sem perigo para a sustentabilidade financeira do fundo. A APFC sugere uma porcentagem real de 5%, significando que, descontada a inflação, não mais do que essa proporção do valor de mercado do fundo pode ser gasta anualmente, independentemente do volume dos rendimentos. Como isso acaba com a separação entre principal e rendimentos, a implementação do modelo POMV implica uma mudança constitucional, e portanto, requer um referendo popular. No entanto, este somente pode ser organizado a partir da iniciativa do poder legislativo. Apesar de que a APFC tenha publicado a primeira resolução sobre o tema em 2001 e tenha defendido o modelo desde então, não foi tomada nenhuma ação política nesse sentido.

A figura seguinte resume a análise de sustentabilidade institucional e financeira atual do APF e do PFD. Mostra claramente que a perpetuação de ambos é influenciada pela disponibilidade de recursos naturais.



2.4 Elegibilidade

A elegibilidade ao PFD é minuciosamente definida na legislação estadual que estabelece o dividendo (AS 43.23) e detalhada pela PFDD em regulamentações no Código Administrativo (principalmente 15 AAC 23). Trata-se de diferentes conjuntos de condições: o pedido, a residência, uma presença física mínima no estado e a ausência de antecedentes criminais (AS 43.23.005). O processo de determinação da elegibilidade é feita pela PFDD.

Primeiramente, o pretendente ao dividendo precisa fazer um pedido anual (AS 43.23.005.a.1). Esse processo permite um controle mais fácil das condicionalidades. O período de solicitação estende-se de janeiro a março⁹ (AS 43.23.011). O formulário de solicitação¹⁰ tem que ser assinado pessoalmente, exceto o de menores e de indivíduos inválidos elegíveis; este precisa ser assinado por um pai, um

⁹ Em alguns casos excepcionais, pedidos atrasados podem ser concedidos.

¹⁰ Tentamos entrar em contato com a PFDD para pedir um formulário de pedido, sem sucesso.

tutor ou um outro representante autorizado (AS 43.23.015.c-d). Atualmente, a grande maioria dos pedidos é feita *online* no site da PFDD¹¹ (Permanent Fund Dividend Division, 2010, p. 5). Ressaltamos que a exigência de pedido é um dos aspectos que distinguem o PFD de uma RBC verdadeira; por definição, um direito garantido como a RBC não tem que ser solicitada anualmente.

Em segundo lugar, o solicitante deve ser um residente alasciano na data do pedido e tê-lo sido durante o “ano de qualificação” (o ano anterior ao do dividendo pedido) inteiro. Além disso, ele precisa ser cidadão dos Estados Unidos ou estrangeiro reconhecido pelas leis federais, seja como residente permanente dos EUA, seja como refugiado ou requerente de asilo. A residência alasciana é entendida como a intenção de ficar no estado por tempo indefinido (AS 01.10.055). Ela precisa ser demonstrada pelo estabelecimento e o sustento de vínculos habituais no Alasca e pela ausência destes em outro lugar (15 AAC 23.143). Assim, a presença física em si não é uma condição suficiente para ser residente; pelo menos um passo além disso precisa ser tomado antes do começo do ano de qualificação. Exemplos de tais medidas são a propriedade de um imóvel; emprego; registro de pagamento de impostos, posse de veículos, matrícula em escola e certidão de nascimento; e matrícula eleitoral (15 AAC 23.173.g). O Código Administrativo também fornece uma lista de critérios que podem conduzir a negar a residência e, portanto, o PFD (15 AAC 23.143.d). O formulário de solicitação contém um certificado de residência (AS 43.23.015).

A presença física no estado, que constitui o terceiro conjunto de condições, é parecida com a residência, na medida em que ela é um indicador da intenção de permanecer indefinidamente no estado. Antes de tudo, cada pretendente precisa ter estado no Alasca durante pelo menos 72 horas consecutivas nos dois anos anteriores ao ano do dividendo atual (AS 43.23.005). Além dessa exigência, existe uma regulamentação complexa da presença no ano de qualificação, que apresentaremos aqui de maneira resumida. Basicamente, os alascianos podem ficar fora do Alasca por um prazo de até 180 dias (não necessariamente seguidos) no ano de qualificação. Para serem elegíveis além desse número de dias ausentes, eles precisam reivindicar uma ou algumas das 16 “ausências permitidas” (AS 43.23.008). As mais importantes são:

- Receber educação secundária ou pós-secundária;
- Receber educação específica não disponível no Alasca;
- Prestar serviço militar como membro das forças armadas dos Estados Unidos;
- Receber um tratamento médico contínuo¹² ou uma reabilitação;
- Cuidar de um parente com uma doença grave ou terminal precisando de tratamento fora do Alasca;
- Ser membro do Congresso dos Estados Unidos ou trabalhar no gabinete de um parlamentar;
- Trabalhar como funcionário público em serviço em um outro estado;
- Acompanhar um residente elegível que esteja ausente devido a, entre outras, as justificativas acima.

¹¹ <http://www.pfd.state.ak.us>

¹² A fim de mostrar o grau de detalhe na lei, essa ausência autorizada é definida assim: “receiving continuous medical treatment recommended by a licensed physician or convalescing as recommended by the physician who treated the illness if the treatment or convalescence is not based on a need for climatic change” (AS 43.23.008.a.5).

Para fins de verificação, ausências maiores do que 90 dias acumulados no ano de qualificação precisam ser reveladas no formulário de solicitação (15 AAC 23.103.e).

Em caso de ausência de longo prazo, as condições de residência e presença tendem a se confundir. Um indivíduo que tenha sido elegível, apesar de ter se valido de ausências permitidas durante mais que 5 anos, não é mais considerado como tendo a intenção genuína de permanecer no Alasca por tempo indeterminado; ele terá que demonstrá-la através de documentação (15 AAC 23.163.f-h). A PFDD decidirá sobre a elegibilidade do indivíduo considerando uma série de fatores, um dos quais uma permanência mínima no estado de 30 dias acumulados durante os últimos 5 anos. Se a mesma situação acontecer durante mais que 10 anos, o indivíduo não poderá reivindicar ausências autorizadas no ano de qualificação – ele poderá se afastar do Alasca durante no máximo 180 dias acumulados nesse ano (AS 43.23.008.c).

Finalmente, não são elegíveis indivíduos que, durante o ano de qualificação, foram condenados por um crime ou foram encarcerados por um crime ou por um delito, caso já tenham sido condenados por um crime anterior ou pelo menos dois delitos anteriores (AS 43.23.005.d). O montante do fundo do dividendo que seria pago caso esses indivíduos fossem elegíveis é anualmente dedicado ao sistema de encarceramento alasciano e a programas, fundos e ONGs que defendem as vítimas de crimes (AS 43.23.028.b). A última condição de elegibilidade é o cumprimento das exigências de alistamento no serviço militar obrigatório (AS 43.23.005.a.7).

As condicionalidades são rigorosamente controladas. O pretendente precisa fornecer no formulário de pedido as informações solicitadas relacionadas à residência e à presença física (15 AAC 23.173). Entre outras, elas incluem os contatos de residentes alascianos que possam confirmar as informações prestadas. Além disso, a PFDD sempre pode exigir informações adicionais; caso isso aconteça, o indivíduo precisa responder dentro de 30 dias depois do pedido da PFDD. Ela pode também usar quaisquer informações provenientes de outras secretarias estaduais para determinar a elegibilidade (AS 43.23.015.a). Ao reivindicar uma ausência autorizada, o próprio indivíduo é responsável por provar sua intenção de permanecer no Alasca por tempo indefinido.

Além das penalidades criminais, um indivíduo condenado por um crime relacionado a uma declaração falsa no formulário de solicitação não só precisa devolver todos os dividendos pagos, mas também perde a elegibilidade para todos os dividendos futuros (AS 43.23.035.a). Se a Secretaria da Receita suspeitar que um indivíduo intencionalmente deturpou ou foi negligente com respeito à elegibilidade, ele terá o seu dividendo confiscado, uma multa de até \$3 mil, e o cancelamento do dividendo durante os cinco anos seguintes (AS 43.23.035.c). A PFDD tem uma unidade de combate à fraude, que investiga irregularidades nos pedidos e denúncias anônimas de alascianos e outras agências governamentais¹³ (AS 43.23.055.10; Permanent Fund Dividend Division, 2011).

Finalmente, existe a possibilidade de recurso, caso um indivíduo fique insatisfeito com uma decisão da PFDD relativa à sua elegibilidade (AS 43.23.015.g). Compõe-se de duas etapas: um recurso administrativo na própria PFDD, e se for necessário, um recurso judicial.

Resumidamente, cada alasciano não criminoso com pelo menos um vínculo habitual no Alasca e a ausência desses em outro lugar pode ficar fora do estado durante pelo menos a metade do ano e

¹³ É até possível denunciar *online*: <http://www.pfd.state.ak.us/fraud/fraudreport/fraudreport.aspx>

ainda ser elegível ao PFD. Dessa definição de elegibilidade pelo PFD podemos tirar duas conclusões. Primeiramente, apesar do grande número e complexidade de condições do programa, elas não parecem tão restritivas. Os critérios de determinação da intenção de ficar por tempo indeterminado no Alasca, assim como as exigências de presença física são muitos, mas não muito estritos. Em segundo lugar, fica claro o alcance quase universal do PFD. Somente algumas categorias de criminosos são excluídas.

2.5 Pagamento: o ciclo anual do PFD

Estruturaremos a determinação do valor do PFD e o seu pagamento aqui na forma de um calendário de trabalho da PFDD¹⁴. Isso permite um entendimento mais vívido do processo.

O ano começa com o período de solicitação do dividendo, que dura do dia 1º de janeiro até o dia 31 de março. Assim que os pedidos são recebidos, a PFDD inicia o processo de determinação da elegibilidade, como descrito na seção precedente. A divisão se compromete a concluir esse processo até a data do pagamento em outubro.

No dia 30 de junho, fim do ano fiscal, é feita a balança da “conta de reserva dos ganhos”, que contém todos os rendimentos do APF gerados durante esse ano. Em julho, a APFC transfere a metade do montante disponível para distribuição (como definido em 2.2) dessa conta para o Fundo do PFD (AS 37.13.145.b). Isto é um fundo separado dentro do Tesouro público estadual, gerido pela PFDD (AS 43.23.045). Uma vez a verba recebida, a divisão calcula o montante total disponível para o pagamento do dividendo, acrescentando à soma recebida da APFC o saldo do Fundo do PFD e subtraindo dela alguns outros montantes, como os custos administrativos do programa (AS 43.23.025). Dividindo o valor obtido pelo número de indivíduos elegíveis, se encontra o valor do dividendo, que é anunciado pelo governador do Alasca em setembro.

O pagamento do dividendo é efetuado na primeira quinta-feira de outubro¹⁵. O PFD é transferido ou por cheque, ou, se for solicitado no formulário de solicitação, por depósito bancário, porém apenas para bancos alasquianos (Permanent Fund Dividend Division, 2011). Cada desembolso individual é acompanhado de um anexo contendo, entre outras, informações sobre os rendimentos do APF, sobre os custos do programa do PFD e sobre a não elegibilidade de criminosos (AS 43.23.028).

Desde 2009, o programa Pick.Click.Give¹⁶ oferece a possibilidade de doar o seu dividendo parcial ou totalmente a organizações do terceiro setor incluídas no formulário de solicitação (AS 43.23.062). Essas são reconhecidas pela PFDD através de um processo de candidatura. Os alasquianos que assim desejam, podem também destinar os seus PFDs a uma conta da Universidade do Alasca a fim de abater gastos futuros com mensalidades.

¹⁴ A apresentação do conteúdo dessa forma foi inspirada pelo relatório anual da PFDD (Permanent Fund Dividend Division, 2010, p. 4).

¹⁵ Em novembro e dezembro, a PFDD finaliza o processo de determinação da elegibilidade. Os indivíduos cuja elegibilidade for reconhecida somente no fim do ano receberão o dividendo só no ano seguinte.

¹⁶ <http://www.pickclickgive.org>

3 O projeto-piloto da *BIG Coalition* em Otjivero-Omitara, Namíbia

3.1 Contextualização

De janeiro de 2008 até dezembro de 2009 foi executado o projeto-piloto da Coalizão da Renda Básica de Cidadania (Basic Income Grant Coalition – *BIG Coalition*) em Otjivero-Omitara, um assentamento de baixa renda na Namíbia. Durante os 24 meses do projeto, cada um dos residentes com idade menor que 60 anos recebeu a RBC mensal de N\$100 (cerca de R\$22). No total, 930 pessoas foram beneficiadas pela BIG. Foi a primeira experiência genuína de RBC no mundo.

O debate sobre a RBC na Namíbia começou em 2002, quando o Consórcio Tributário Namibiano (Namibian Tax Consortium – NAMTAX) – uma comissão *ad hoc* formada para revisar o sistema fiscal namibiano – recomendou ao governo nacional implementar uma RBC para enfrentar com maior eficiência o alto grau de pobreza e a grande desigualdade de renda do país (The Namibian Tax Consortium, 2002, pp. 16-17; Haarmann & Haarmann, 2005, pp. 19-29). Um montante de preferencialmente N\$100 deveria ser pago mensalmente e sem condições a todos os namibianos com idades de 6 até 60 anos, a idade da aposentadoria¹⁷ (Jauch, 2009). Essa transferência de renda universal seria financiada por uma mudança tributária redistributiva, a saber, um aumento do imposto sobre o valor agregado. No entanto, o projeto parou no governo, que estava dividido sobre a proposta. Por isso, formou-se em 2005 a *BIG Coalition*, uma aliança da sociedade civil namibiana composta entre outros por entidades representativas das igrejas (CCN), dos sindicatos (NUNW) e das ONGs (NANGOF), dedicada a realizar a proposta do NAMTAX (BIG Coalition, 2005). Além de estratégia eficiente de combate à pobreza e à desigualdade, a *BIG Coalition* considera a renda universal como um direito de cidadania, e a sua transferência como um ato de emancipação (Haarmann, et al., 2009, pp. 18-19).

Em 2007, a coalizão decidiu implementar um projeto-piloto que demonstraria empiricamente os supostos efeitos sociais benéficos da proposta, a fim de incentivar o debate nacional sobre a RBC (Haarmann, et al., 2009, pp. 18-25). Dentre várias localidades namibianas foram selecionados o assentamento de Otjivero e a vila adjacente de Omitara¹⁸, localizados 100 km a leste da capital Windhoek, na região administrativa de Omaheke, devido ao tamanho, à acessibilidade, e sobretudo à situação social precária do lugar. Uma metodologia de pesquisa foi desenvolvida para avaliar os impactos da BIG, dividida em quatro eixos: uma pesquisa de base, feita em novembro de 2007; uma pesquisa de painel, efetuada em julho e novembro de 2008; entrevistas de pessoas-chave; e um conjunto de estudos de caso de indivíduos específicos. O Departamento do Desenvolvimento Social (Desk for Social Development – DfSD) da Igreja Luterana Evangélica na República da Namíbia (Evangelical Lutheran Church in the Republic of Namibia – ELCRN), um dos membros da coalizão, foi responsável pela implementação do projeto-piloto. Além disso, o DfSD, juntamente com o Instituto de Recursos e Pesquisa do Trabalho (Labor Resource and Research Institute – LaRRI), fez a pesquisa sobre os efeitos da BIG (BIG Coalition, 2008). A equipe de pesquisa foi composta por pesquisadores e assistentes – dezenove no total – e apoiada por um grupo de quatro profissionais internacionais.

¹⁷ A aposentadoria nacional, que era N\$470 (cerca de R\$100) por mês em 2009, é universal (Jauch, 2009; Haarmann, et al., 2009, p. 19).

¹⁸ A partir daqui falaremos de Otjivero-Omitara, ou simplesmente Otjivero.

O projeto-piloto foi considerado um grande sucesso pela *BIG Coalition* (Haarmann, et al., 2009, pp. 13-17). Houve algumas realizações impressionantes, como a redução da pobreza alimentar de 76% para 37% em um ano e da desnutrição infantil de 42% para 17% em seis meses; o crescimento da atividade econômica; a duplicação da frequência escolar; a redução do endividamento das famílias e o aumento da sua poupança; e uma queda significativa das taxas de criminalidade. Contudo, foi constatada uma entrada significativa de parentes carentes de moradores de Otjivero, o que mitigou um pouco os efeitos positivos, pois imigrantes não eram elegíveis (Haarmann, et al., 2009, pp. 34-36). Em dezembro de 2009, a coalizão, armada com a evidência empírica do projeto, publicou um comunicado de imprensa pedindo ao governo a introdução de uma BIG nacional no curso dos dois anos seguintes (BIG Coalition, 2009). Neste meio tempo, decidiu pagar um “benefício de transição” menor, de N\$80 (cerca de R\$18), a todos os participantes do projeto até que essa solicitação fosse atendida, para que eles não voltassem à situação de pobreza anterior (Haarmann & Haarmann, 2011; Khariseb, 2011). No momento de redação deste texto, este montante ainda estava sendo pago, e a *BIG Coalition* estava considerando estender o projeto para as regiões do norte do país, para convencer o governo a tomar iniciativas relativas à implementação da RBC (Khariseb, 2011).

O pequeno alcance do projeto faz com que as informações relevantes sobre o funcionamento do fundo sejam escassas. Somente no relatório final do projeto, *Basic Income Grant Pilot Project - Assessment Report* (Haarmann, et al., 2009) foram encontrados elementos concretos sobre o funcionamento do BIG. Mesmo assim, ele se foca na avaliação empírica da BIG, não na implementação prática. Felizmente, conseguimos fazer entrevistas por e-mail com os membros do DfSD: Claudia e Dirk Haarmann, um casal de reverendos luteranos alemães que constituíram a equipe do departamento durante o período do projeto-piloto (Haarmann & Haarmann, 2011); e Petrus Khariseb, que estava integrado no DfSD no momento de redação deste texto (Khariseb, 2011). Nestas entrevistas, todas as dúvidas foram esclarecidas.

3.2 Funcionamento

Estrutura institucional

Para surpresa da *BIG Coalition*, a comunidade de Otjivero se mobilizou desde o começo do projeto, sem ingerência dos organizadores (Haarmann, et al., 2009, pp. 37-39). Já em setembro de 2007, antes do primeiro pagamento da BIG, os moradores elegeram o Comitê da BIG, contando 18 representantes, entre os quais professores, comerciantes e policiais. O Comitê mantinha a ligação entre o projeto e a comunidade e sensibilizava-a sobre a BIG, por exemplo, designando os chamados “oficiais de controle” que aconselhavam os moradores de Otjivero sobre o uso da BIG. O Comitê se revelou muito precioso para enfrentar o problema potencial de alcoolismo. Devido ao seu papel de representação e mediação, os proprietários de botequins decidiram não abrir no dia do pagamento.

Financiamento

O projeto namibiano conseguiu financiamento através de uma campanha permanente de levantamento de fundos, realizada pelo DfSD (Haarmann, et al., 2009, pp. IX, 24; Haarmann & Haarmann, 2011). A campanha foi lançada em agosto de 2007, meio ano antes do início do pagamento, e ainda estava sendo conduzida no momento de redação deste texto (Khariseb, 2011). Além das instituições-membro da *BIG Coalition*, o projeto-piloto recebeu um vasto apoio financeiro nacional, de políticos, empresários e doadores individuais. Muitas contribuições vieram também do

exterior do país, sobretudo de igrejas e associações luteranas e evangélicas alemãs. Até o fim de 2009 foram coletados N\$4,7 milhões (cerca de R\$1 milhão). O montante levantado é depositado em uma conta na NamPost, a empresa namibiana de correios.

As doações são exclusivamente destinadas à BIG e aos custos administrativos do seu pagamento, efetuado a partir de julho 2008 pela NamPost (cf. infra) (Haarmann & Haarmann, 2011; Khariseb, 2011). O pagamento total do BIG aos beneficiários durante os dois anos do projeto foi de aproximadamente N\$2,2 milhões¹⁹. Os custos administrativos são N\$11,35 por *recebedor* da BIG, que não pode ser confundido com o seu *beneficiário*. O recebedor é a pessoa a quem o benefício é efetivamente entregue, inclusive o que cabe aos beneficiários menores sob sua responsabilidade. Por sua vez, o custo administrativo médio por beneficiário é aproximadamente N\$4 por BIG paga. Os salários do DfSD não são vinculados ao projeto, e os custos da pesquisa do projeto-piloto, um total de N\$500 mil, foram angariados separadamente. Todos os orçamentos foram auditados por uma empresa externa.

Elegibilidade

Estabelecer a elegibilidade foi bastante simples (Haarmann, et al., 2009, pp. 20-23; Haarmann & Haarmann, 2011). Todos os residentes do assentamento com menos de 60 anos de idade foram cadastrados seis meses antes do início do projeto. Os namibianos de 60 anos de idade ou mais têm direito à aposentadoria universal e por isso não puderam participar do projeto-piloto. O cadastramento ocorreu através de visitas às famílias, por meio de documentos de identificação. No registro de menores (com idade inferior a 21 anos) a família identificou também um cuidador principal, geralmente a mãe, para receber a BIG em nome dos menores da sua família. O processo de cadastramento foi realizado em um dia só para excluir a possibilidade de imigração. Somente as 930 pessoas registradas nesse dia foram elegíveis pela BIG durante o prazo do projeto-piloto. Em caso de morte de uma pessoa elegível, a sua família ainda recebeu a BIG durante um mês para arcar com os custos do funeral. Filhos de pessoas elegíveis nascidos depois do dia de cadastramento não foram incluídos no projeto. Finalmente, os participantes do projeto que emigraram de Otjivero não foram excluídos, por causa do modo do pagamento (cf. infra). Assim, a morte é o único fator que influencia o número de participantes; em 2011, este havia sido reduzido a 920 (Khariseb, 2011).

Pagamento

O pagamento da BIG ocorreu em duas formas sucessivas (Haarmann, et al., 2009, pp. 22-23; Haarmann & Haarmann, 2011). Nos primeiros seis meses do projeto, a sua gestão era terceirizada para a empresa United Africa. Ela seguia o procedimento do pagamento da aposentadoria. Os recebedores da BIG obtiveram um cartão eletrônico com as informações pessoais seguintes: o nome, números de identificação, uma foto, a data de nascimento, as impressões digitais e dados sobre o valor e o histórico das BIGs já recebidas. Os benefícios eram trazidos por veículo para um ponto indicado em Otjivero e pagos em dinheiro. Os recebedores se identificavam por impressões digitais e depois do pagamento, as informações relativas a este eram gravadas no cartão. Havia a possibilidade, para cada recebedor, de designar um representante legal que podia receber o dinheiro em seu nome.

¹⁹ N\$100*930*24, sem mudança do número de participantes.

Em julho de 2008, a *BIG Coalition* decidiu substituir a parceria com a United Africa pela NamPost, por causa de desacordos sobre o custo administrativo²⁰. Desde então, a BIG não é mais distribuída em dinheiro. Para cada recebedor foi aberta uma conta de poupança da NamPost, onde o dinheiro é mensalmente depositado. O custo administrativo mensal de N\$11,35 por recebedor, que é pago pelas doações, cobre a administração gratuita da conta, um cartão de débito válido em todo o país²¹ e um saque gratuito. A cada mês, a NamPost paga o dinheiro automaticamente, com o DfSD somente intervindo para atualizar as informações sobre os beneficiários (mortes) e recebedores (mudanças do cuidador principal) quando precisa. Além de ser uma maneira mais segura e menos estigmatizante do que uma fila de pessoas, um efeito colateral benéfico dessa mudança foi a inclusão dos recebedores no sistema bancário formal. Nas duas formas de pagamento, as BIGs de menores até 21 anos foram pagas à pessoa identificada durante o processo de cadastramento como cuidador principal.

²⁰ A United Africa queria mudar o contrato para cobrar por beneficiário em vez de por recebedor (Haarmann & Haarmann, 2011).

²¹ Foi isso que permitiu a emigração.

4 O projeto-piloto do ReCivitas em Quatinga Velho, Mogi das Cruzes, Brasil

4.1 Contextualização

O projeto de Renda Básica de Cidadania em Quatinga Velho (o RBC-QV²²) é muito parecido ao da *BIG Coalition*. Trata-se também de um projeto-piloto de pequeno alcance tendo como objetivo fortalecer os argumentos dos proponentes da RBC no debate nacional.

O RBC-QV é uma iniciativa da OSCIP²³ ReCivitas, o Instituto pela Revitalização da Cidadania, uma pequena ONG de seis membros formada em São Paulo em 2006. A sua missão é definida como “*investir em pessoas para formar cidadãos*” (ReCivitas, 2011). O ReCivitas propõe a promoção radical de valores de cidadania como paz, democracia e direitos humanos através de experimentações concretas de alternativas sociais combinadas com pesquisa e educação. O maior foco da organização é a RBC, e mais concretamente, a implementação da lei federal brasileira 10 835 de 2004²⁴. Esta lei instituiu a RBC como um direito de quase todos os residentes no Brasil a ser alcançado progressivamente pelo governo, mas (ainda) não saiu do papel. Em 2007, o ReCivitas começou a sua atuação na RBC em Paranapiacaba, um distrito do município de Santo André-SP de 1 300 habitantes. Ali, criou o Fundo Permanente da RBC nos mesmos moldes do APF. No entanto, a captação de recursos para esse fundo falhou desde o começo em 2008 e conseqüentemente, o projeto nunca foi realizado (Pereira & dos Santos, 2011b). Em meados de 2008, o ReCivitas se aproximou do projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal (cf. 6.1) e colaborou intensamente com o grupo de militantes no município durante um ano.

Logo depois do contratempo em Paranapiacaba, o ReCivitas decidiu desenhar e implementar um projeto-piloto, para que a RBC pudesse sair do campo das utopias e se tornar uma possibilidade e para demonstrar aos governantes as vantagens da RBC e enfrentar as suas críticas através de pesquisa e avaliação dos seus efeitos (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 30-32, 48-49). Foi escolhida a comunidade de Quatinga Velho, um núcleo habitacional rural do município de Mogi das Cruzes, situado a leste da cidade de São Paulo, por vários motivos. O seu tamanho era mais adaptado aos meios modestos do ReCivitas, e como as fronteiras físicas do bairro não eram claramente delimitadas, o projeto podia crescer no seu próprio ritmo. Além disso, a sua localização afastada era ideal para evitar fluxos migratórios. Finalmente, embora a sua população de aproximadamente 100 pessoas seja principalmente pobre e pouco escolarizada, o ReCivitas não queria que ela fosse sócio-economicamente homogênea. De fato, Quatinga Velho até inclui moradores da classe social B (Pereira & dos Santos, 2011b).

Em outubro de 2008 aconteceu a primeira reunião com os moradores, onde o ReCivitas se apresentou e explicou os objetivos do projeto (Pereira, dos Santos, dos Santos, & Neto, 2009, p. 2). No fim daquele mês foi paga a primeira RBC de R\$30 aos 27 participantes que tinham aderido ao projeto. Por um lado, esse valor foi determinado “*para que a transição do Programa Bolsa Família à RBC ocorresse sem prejuízo aos rendimentos de uma família média*” (p. 3). Por outro, o seu teto era

²² Essa sigla não é oficial mas usada meramente no contexto desse artigo.

²³ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – um marco jurídico no Brasil.

²⁴ Segundo o ReCivitas, ele é a única ONG brasileira que atua na área de transferência de renda (Pereira & dos Santos, 2011a, p. 9).

também definido pela restrição orçamentária do projeto, pois o ReCivitas afirmou que um valor de R\$50 seria mais adequado (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 46-47, 81). Com a perda da desconfiança inicial, progressivamente mais moradores aderiram ao projeto. Em três anos, o tamanho da comunidade triplicou, de 27 participantes em outubro de 2008 para 89 em junho de 2011.

Inicialmente, o projeto-piloto foi planejado para um ano prorrogável por mais um ano, até outubro de 2010, mas continuará até outubro de 2011 (Pereira & dos Santos, 2011b). Até essa data, a RBC será financiada por doações. Depois, haverá uma mudança radical no modo de financiamento do benefício, como discutiremos abaixo (cf. 4.2).

Para o ReCivitas, é necessário que o pagamento da RBC seja acompanhado de uma pedagogia baseada na emancipação política, na qual a noção de comunidade é central. A comunidade não coincide estritamente com os limites oficiais de Quatinga Velho, mas é definida como o conjunto de indivíduos que se identificam mutuamente como sendo os seus moradores (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 36-37, 45-46). Assim, a entrada no RBC-QV precisa ser aprovada na assembléia dos moradores. Atualmente, o papel da assembléia se limita ao estabelecimento da elegibilidade e o processo de decisão é animado pelo ReCivitas. Porém, a ONG espera que à medida em que o projeto amadureça, especialmente com o desenvolvimento do Fundo de Sustentabilidade do Terceiro Setor (cf. infra), o bairro se torne cada vez mais autônomo e assuma o controle total do projeto, inclusive das responsabilidades financeiras (Pereira & dos Santos, 2011b).

Além das reuniões da assembléia, o ReCivitas visita a comunidade semanalmente para manter um contato permanente com os moradores, sempre de maneira informal e convival, e mensalmente para pagar a renda (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 42-43). Durante essas visitas, disponibiliza também as suas Biblioteca e Brinquedoteca Livres, que são sistemas de compartilhamento de livros e brinquedos, respectivamente, baseando-se na confiança, sem prazo, cobrança ou punições. Desenvolvidos como ferramentas educacionais da cidadania, esses chamados Sistemas Livres são considerados pela ONG como complementos necessários da RBC.

Assim como na BIG, a pesquisa dos resultados é uma parte integrante do RBC-QV (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 44-73). Apesar de que o ReCivitas opta por uma forma de levantamento espontânea e informal e publica relatórios com frequência irregular, o pesquisador alemão Mathias Rudolph (2010) realizou uma pesquisa independente através de questionários. Na opinião dos moradores, a RBC melhorou a possibilidade de garantir as suas necessidades básicas, mudou as suas condições de vida, teve um impacto modesto sobre a atividade econômica em Quatinga Velho e aumentou o nível de participação dos moradores na comunidade. Também não foi constatada imigração motivada somente pela renda distribuída.

Dispomos de dois documentos escritos para a nossa pesquisa: o relatório semestral descritivo e empírico (Pereira, dos Santos, dos Santos, & Neto, 2009), e um relatório mais reflexivo no qual o projeto é contextualizado ideologicamente e os seus resultados são amplamente apresentados e discutidos (Pereira & dos Santos, 2011a). Contudo, estes relatórios dão uma visão fragmentada e confusa da implementação prática do projeto. No entanto, uma longa entrevista com as duas pessoas-chave do ReCivitas, o casal Bruna Augusto Pereira e Marcus Brancaglione dos Santos, permitiu aprofundar todos os aspectos do projeto piloto, assim como incluir os desenvolvimentos mais recentes do projeto (Pereira & dos Santos, 2011b).

4.2 Funcionamento

Financiamento

O ReCivitas divide o financiamento do projeto em duas partes (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 41, 83-84; Pereira & dos Santos, 2011b). Para que a totalidade das doações possa ser distribuída exclusivamente como RBC, foi criado o **Consórcio de Pessoas Físicas**, composto de todos os doadores, cujas contribuições são depositadas na conta de poupança chamada Fundo Quatinga Velho. Esse fundo é separado dos outros recursos do projeto e financia somente a RBC. A única exceção a esse comprometimento do ReCivitas para os contribuintes é a tarifa bancária de R\$21 por mês, paga a partir do Fundo Quatinga Velho. Os custos operacionais por sua vez são bancados completamente pela própria ONG.

Os consorciados, majoritariamente recrutados dentro da rede social dos membros do ReCivitas, são diferenciados em três tipos: 46 esporádicos, que contribuem uma vez ou eventualmente (em média 20% do financiamento total durante os três anos do projeto); 7 regulares, que doam mensalmente um montante fixo (50%); e 2 reguladores, Bruna e Marcus, que se comprometem a aumentar as suas contribuições se for necessário para garantir o valor da RBC (30%). No entanto, devido a atrasos das doações, a um aumento abrupto único dos participantes em Quatinga Velho e aos limites orçamentários dos consorciados reguladores, durante 4 meses do projeto só puderam ser pagos R\$25. Durante os três anos do projeto-piloto, a captação de recursos se tornou cada vez mais eficiente: apesar de os reguladores terem pago a totalidade do custo no primeiro mês do projeto, no ano de 2011 a sua participação já não foi mais necessária.

Os custos administrativos e logísticos consistem principalmente no custeio do combustível e dos Sistemas Livres (Pereira, dos Santos, dos Santos, & Neto, 2009, pp. 3-4; Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 83-84). No primeiro semestre do projeto, o custo mensal foi de aproximadamente R\$100; mas em 2010 ele atingiu R\$270. O ReCivitas se financia com o salário dos empregos da Bruna e do Marcus, e com os recursos de uma pequena empresa montada por eles: a TVONG, um canal Internet para a divulgação e o financiamento de projetos sociais.

Em outubro 2011, ou seja, três anos depois do início do projeto, o modo de financiamento será completamente modificado (Pereira & dos Santos, 2011b). A partir de então, a RBC será paga do recém-criado **Fundo de Sustentabilidade do Terceiro Setor (FSTS)**. Assim como o Consórcio de Pessoas Físicas, o FSTS junta pessoas físicas que disponibilizam determinados montantes. A grande diferença é que a maioria dos participantes se comprometem contratualmente por um prazo de até 20 anos a destinar somente os produtos de aplicação das suas contribuições para o projeto. Depois do prazo definido, eles recuperarão o montante inicial, ajustado pela inflação. Doações convencionais constituirão apenas uma pequena fração do fundo. De forma semelhante ao APF, os rendimentos gerados a partir do valor principal serão gastos para a RBC ou poupados para poder garanti-la depois do reembolso das contribuições iniciais. Assim, o RBC-QV se transformará de um projeto-piloto a uma RBC genuinamente garantida. Na verdade, a autossustentabilidade financeira do projeto sempre foi o objetivo do ReCivitas, mas só em 2011 tornou-se possível realizá-la.

Até o começo de junho de 2011, já haviam sido arrecadados R\$500 mil, o suficiente para pagar a RBC em Quatinga Velho. Agora, o ReCivitas está coletando até R\$5 milhões para replicar o modelo em outras comunidades no Brasil e no mundo. Graças à garantia de preservação da soma, o ReCivitas

está conseguindo atrair muitas vezes mais recursos do que no caso de doações convencionais. Para investir o capital, a ONG contratou o gestor de fundos Crédit Suisse Hedging-Griffo. Com ele foram acordados três princípios de investimento. Primeiramente, como a segurança do principal é a única preocupação do ReCivitas, a estratégia de investimento é extremamente conservadora. Nesse momento, o capital é somente investido em títulos de governo e gera um retorno mensal real de 0,7%. Além disso, as aplicações precisam ser investimentos “éticos”. Finalmente, o ReCivitas sendo um cliente normal, Hedging-Griffo não pode usar o RBC-QV como publicidade.

O projeto do FSTS ainda está em pleno desenvolvimento e provavelmente será ainda adaptado e melhorado em um futuro próximo. Por isso, é provável que as informações a seu respeito dadas acima estejam desatualizadas em breve.

Elegibilidade

A entrada de novos beneficiários é decidida pela assembléia dos moradores (Pereira & dos Santos, 2011a, pp. 36-37, 45-46, 53-54; Pereira & dos Santos, 2011b). Geralmente, a única condição de entrada é o reconhecimento como morador do núcleo habitacional pelos moradores que já participam do projeto. Ressaltamos que no contexto do projeto Quatinga Velho não é entendido como espaço geográfico, mas político. Assim, já houve um caso de uma família que não morava dentro dos limites territoriais do bairro, mas cuja entrada no RBC-QV foi aceita. Teoricamente, os moradores podem excluir outros do direito à RBC, mas, mesmo sabendo que um aumento do número de participantes pode diminuir o valor da RBC – o que de fato já aconteceu durante 4 meses do projeto – nunca houve discriminações. Isso pode ser atribuído ao local remoto que coloca um teto natural ao número de participantes potenciais²⁵, mas pode ser devido também ao entendimento correto da RBC como um direito para todos. De qualquer maneira, a ONG se reservou como direito suspender a sua participação no projeto em caso de discriminações óbvias. A entrada é completamente voluntária, e o ReCivitas estima que 22 moradores de Quatinga Velho não queiram participar do projeto (Pereira & dos Santos, 2011b).

O ReCivitas fez um cadastro dos participantes. Por residência, a ONG tem uma ficha com o nome, o endereço, o RG, o CPF e a data de nascimento de todos os moradores. A ficha inclui a assinatura do recebedor da RBC e o nome de uma outra pessoa que possa receber a RBC em lugar do recebedor caso não esteja em casa.

Pagamento

A RBC-QV é entregue diretamente em mãos nas residências dos moradores (Pereira, dos Santos, dos Santos, & Neto, 2009, pp. 2, 8; Pereira & dos Santos, 2011b). Durante a entrevista que conduzimos, o ReCivitas ressaltou a importância do contato pessoal direto enquanto a RBC está sendo paga, para o desenvolvimento do entendimento do benefício como um direito do cidadão. Por razões de segurança, a data do pagamento é irregular e não há um local centralizado. Assim como no projeto-piloto namibiano, a RBC de menores é majoritariamente distribuída às mães.

²⁵ Isso foi também um dos critérios para a escolha do lugar.

5 Conclusões sobre a análise das três experiências

Nesta seção, comparamos as três experiências e trazemos reflexões sobre o funcionamento da transferência de renda universal que possam alimentar o debate sobre a renda básica de cidadania. Começamos com uma comparação geral dos três PTRUs analisados. Depois, aprofundamos os aspectos financiamento e elegibilidade.

Reflexões gerais

A tabela abaixo resume e compara as características mais importantes de cada PTRU.

Síntese das três experiências de transferência de renda universal

PTRU	PFD	BIG	RBC-QV
<i>Natureza da experiência</i>	programa	projeto-piloto	projeto-piloto
<i>Natureza da transferência</i>	dividendo	RBC	RBC
<i>Lugar</i>	Alasca (EUA)	Otjivero-Omitara (NA)	Quatinga Velho (BR)
<i>Natureza do lugar</i>	estado federado	assentamento e vila	núcleo habitacional
<i>Ano do início</i>	°1982	°2008	°2008
<i>Organizador</i>	Estado do Alasca	<i>BIG Coalition</i>	OSCIPI ReCivitas
<i>Valor do benefício</i>	variável (de \$331 em 1984 a \$2069 em 2008)	N\$100 (2008-2009) N\$80 (2010-2011)	R\$30
<i>Periodicidade do benefício</i>	anual	mensal	mensal
<i>Financiamento</i>	rendimentos de fundo de investimento	doações	doações
<i>Elegibilidade</i>	residência; solicitação anual	residência no dia do cadastramento; menos que 60 anos	reconhecimento como morador da comunidade
<i>Número de pessoas elegíveis</i>	~664 000 (2010)	930 (2008) ↘ 920 (2011)	27 (2008) ↗ 89 (2011)
<i>Pagamento</i>	Cheque ou depósito bancário	Depósito bancário	Em dinheiro, em mãos

Dos três PTRUs existentes, o PFD é a experiência mais atípica, devido tanto à sua complexidade institucional e ao seu financiamento autossustentável quanto à falta de afirmação explícita do dividendo como um direito fundamental. Ambas as outras rendas universais, embora sejam RBCs explicitamente afirmadas, não constituem um direito garantido, porque são até hoje experimentações pontuais, inclusive no que se refere ao financiamento. Portanto, podemos concluir que atualmente, nenhum dos três PTRUs é um *programa garantido de RBC genuína*, ao contrário das aspirações do RBC-QV – e do RBC-SAP (cf. seção 6).

Além disso, nenhum dos três PTRUs paga um valor suficiente para atender as necessidades básicas individuais. Assim, nenhuma experiência permite examinar uma das críticas maiores contra a renda universal: os seus efeitos sobre a oferta do trabalho.

Uma semelhança interessante entre as três experiências é que todas foram conduzidas em lugares relativamente afastados, considerando-se o macro-espço do qual fazem parte. Da mesma forma que o Alasca é um dos estados mais remotos dos Estados Unidos, Otjivero-Omitara e Quatinga Velho são comunidades rurais, distantes de centros urbanos. Esta constatação é importante quando falamos dos efeitos da transferência sobre a imigração. Nas palavras do ReCivitas:

“Outro temor plausível era o afluxo de pessoas para morar na vila buscando o benefício, esse receio também não se verificou, e a isso atribuímos à escolha da localidade, que conforme defendemos como estratégia, para implantação da RBC, que nos planos regionais, nacionais ou mesmo internacionais, que a adoção da RBC se faça das áreas mais carentes para as mais desenvolvidas, ou das periferias ao centro, de modo a não criar ainda mais um estímulo ao abandono deste local em busca de mais uma oportunidade dentro de uma localidade repleta destas. Não cremos que a RBC poderia ser um estímulo, pelo menos não um estímulo suficiente, para atrair moradores para uma localidade, mas de certo contribui para que esses não a abandonem, se não estão seguros de como vão viver.” (Pereira & dos Santos, 2011a, p. 45)

Assim, uma questão importante para uma comunidade política querendo implementar um PTRU é o seu grau de desenvolvimento econômico relativo ao das regiões adjacentes. Quanto maior este, maior o poder de atração sobre imigrantes potenciais, e maior a necessidade de ter dispositivos específicos para lidar com imigração, especialmente os relativos à elegibilidade.

A maioria das outras características dos dois projetos-piloto são também similares. A BIG e o RBC-QV são conduzidos em países com uma enorme desigualdade de renda²⁶. Ambos são conduzidos pela sociedade civil para colocar a política em prática, pesquisá-la e convencer os políticos de implementá-la em escala nacional. Ambos vêem a transferência de renda universal tanto como uma política social benéfica quanto como um direito fundamental. Ambos têm um comprometimento muito forte com a comunidade: a *BIG Coalition* decidiu continuar o pagamento depois do prazo inicialmente definido; o ReCivitas está tentando estabelecer um financiamento autossustentável.

No entanto, os projetos-piloto diferem quanto ao objetivo final do projeto. A BIG nunca foi planejada para ser um programa garantido, porém, isso foi o objetivo do RBC-QV desde o começo. Isso é refletido no processo de determinação da elegibilidade (único em Otjivero; permanente em Quatinga Velho) e na busca de sustentabilidade financeira. Além disso, a ênfase na emancipação política é muito maior no projeto-piloto brasileiro. Assim, ao contrário do Comitê da BIG, um órgão meramente representativo e consultivo, a assembleia de Quatinga Velho é uma democracia direta que é destinada a tomar o poder das funções centrais do projeto.

Agora, focamos em dois aspectos do funcionamento da transferência de renda universal: o financiamento e a elegibilidade.

Financiamento

A sustentabilidade financeira do PFD foi amplamente discutida acima (cf. 2.3).

A maior conclusão que podemos fazer dos projetos-piloto com relação ao seu financiamento é que o tipo de financiamento escolhido depende do objetivo final da experiência – projeto ou programa – mas também que, reciprocamente, as possibilidades orçamentárias influenciam a escolha de objetivos mais ou menos ambiciosos. Por um lado, a *BIG Coalition* escolheu Otjivero por causa do seu tamanho adequado aos meios dos organizadores, permitindo garantir o financiamento durante os

²⁶ Segundo o coeficiente de Gini, a Namíbia e o Brasil estão respectivamente em primeiro (70,7) e em décimo (56,7) lugar numa lista de 136 países para os quais há dados disponíveis (CIA - The World Factbook, 2011).

dois anos do projeto-piloto. Por outro, depois da experiência abortada em Paranapiacaba, o ReCivitas decidiu reduzir drasticamente a sua área de atuação.

Até hoje, em ambos os casos a RBC foi financiada através de campanhas permanentes de captação de doações, usadas diretamente para o pagamento da renda. No entanto, esse tipo de financiamento não é sustentável, porque doações não são fiáveis. A implosão do Fundo Permanente da RBC em Paranapiacaba e a redução temporária do montante do benefício no caso do RBC-QV demonstram a precariedade dessa fonte de recursos, que depende fortemente de fatores externos. Contudo, o ReCivitas parece ter achado uma solução para os desafios à sustentabilidade financeira do RBC-QV. O FSTS deverá garantir a longo prazo a RBC aos moradores de Quatinga Velho.

Elegibilidade

Em programas de transferência de renda universal, a elegibilidade coincide com a cidadania. São elegíveis para receber a renda os membros da comunidade política, ou seja, os cidadãos. No projeto-piloto da BIG, os participantes do programa foram definidos pela *BIG Coalition*, de maneira exógena. Nas duas outras experiências, a elegibilidade é determinada pela própria comunidade política: no PFD, por uma democracia representativa; no RBC-QV, por uma democracia direta. Ambos os modelos têm suas vantagens e desvantagens. A definição de um conjunto de condicionalidades objetivas é a opção ideal para comunidades políticas grandes. Ela garante a segurança jurídica e a justiça entre todos os cidadãos. No entanto, este modelo requer um grande esforço legislativo e uma fiscalização burocrática considerável. A elegibilidade por reconhecimento mútuo em assembleia é um modelo preferível em comunidades pequenas onde o controle social seja possível. Embora as regras não sejam sempre claras e objetivas, isto justamente permite, por um lado, deliberações e decisões complexas de “caso a caso”, e por outro, uma redução drástica dos custos de legislação e de fiscalização (Pereira, dos Santos, dos Santos, & Neto, 2009, p. 5). Além disso, este modelo de determinação da elegibilidade em assembleia se aproxima mais da emancipação política perseguida pela RBC.

Contrariamente aos PTRs não universais, a transferência de renda universal não necessita de controle de condicionalidades como por exemplo a renda, a situação familiar ou o cumprimento de contrapartidas como a frequência escolar ou a procura de emprego (Vanderborght & Van Parijs, 2005, pp. 51-54). Além disso, a transferência universal não requer campanhas de divulgação e de sensibilização para garantir que as pessoas elegíveis efetivamente se beneficiem da política. Disso é habitualmente deduzido que devido ao caráter incondicional da transferência de renda universal, não seja preciso de controle administrativo centralizado. Nos dois projetos-piloto, tendo um número manejável de participantes, esse argumento é válido. Neles, não há tal fiscalização, e embora a sensibilização seja feita, esta não é necessária para o funcionamento da RBC. Porém, o funcionamento do programa do PFD claramente apresenta um custo administrativo considerável. A maior parte do trabalho da PFDD consiste na determinação da elegibilidade, primeiramente pelo processo de pedido, e depois por um controle meticuloso de residência e de presença baseado em um conjunto de critérios extremamente detalhados. Assim, enganosamente a universalidade não implica a ausência de condicionalidade. Como a elegibilidade para a transferência de renda universal é definida pela cidadania, a condicionalidade se situa em outro nível em comparação com os PTRs não condicionais. Ela não se aplica para *dividir* uma certa comunidade política entre aqueles que se beneficiam e aqueles que não o fazem, mas para efetivamente *delimitá-la*.

6 O projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal, Brasil: contextualização e recomendações

6.1 Contextualização²⁷

Santo Antônio do Pinhal é um pequeno município de cerca de 7 mil habitantes situado na Serra da Mantiqueira, no Estado de São Paulo. As suas principais atividades econômicas são o turismo e a agricultura. Os pinhalenses são relativamente pobres: em 2010, mais de 80% das famílias tinham uma renda familiar per capita de menos que R\$1 020, 9% entre R\$1 020 e R\$2 550 e 4% mais do que R\$2 550. A escolaridade média da população pinhalense de 15 até 64 anos é de 5,6 anos (comparada a 7,6 no Estado) e a proporção da população de 25 anos e mais tendo menos do que 8 anos de estudo é de 72% (56% no Estado).

O projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal (o RBC-SAP²⁸) é a segunda iniciativa concreta de RBC lançada no Brasil. Assim como o RBC-QV, a idéia de implantar um programa de RBC no município emergiu do debate sobre a lei federal 10 835/2004 (cf. supra, 4.1). Ela surgiu de um encontro entre o senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT), autor da lei federal, e o prefeito de Santo Antônio, José Augusto de Guarnieri Pereira, em maio de 2007.

Um ano depois, criou-se um grupo informal de cerca de oito voluntários dedicados à realização da iniciativa, que passou a cuidar dos contatos com a população e buscar adesão à proposta. O grupo de voluntários organizou palestras públicas e visitas a escolas municipais para explicar a RBC à população e mobilizar os habitantes. Distribuiu também fichas de cadastramento a cerca de 1 500 famílias pinhalenses (aproximadamente 5 mil moradores) para consultar a população sobre a proposta. O ReCivitas, que foi introduzido ao projeto pelo senador Suplicy, participou desse grupo desde o começo e trouxe a experiência de Paranapiacaba e Quatinga Velho para o município. Ficou até meados de 2009 a fim de se voltar a se focar no RBC-QV.

No início de 2009, o prefeito do município e o senador Suplicy levaram a iniciativa da RBC ao Fórum Social Mundial em Belém (Brasil). Na ocasião, o projeto chegou ao conhecimento da Corporação Andina de Fomento (CAF), um banco de desenvolvimento latino-americano multilateral composto por 18 países da América Latina, Caribe e Europa e por 14 bancos privados. Em março de 2009, o senador visitou Santo Antônio, fazendo contato com os vereadores e a população. Os voluntários continuaram a rotina de visitas de esclarecimento nos bairros, escolas e igrejas.

Finalmente, em outubro de 2009, em cerimônia pública que contou com palestras de especialistas nacionais e internacionais sobre a RBC, a Câmara Municipal de Santo Antônio do Pinhal aprovou por unanimidade – nove vereadores – a lei municipal 1 090/2009, que institui a RBC no município. A lei tem dois componentes. Por um lado, ela copia as partes centrais da RBC federal, a saber, o estabelecimento da RBC como um direito, a especificação das condições de elegibilidade – *“brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil”* na lei

²⁷ Esta seção é inteiramente baseada no texto de M. P. Nóbrega, F. G. Nóbrega e E. M. Suplicy intitulado *Histórico dos Trabalhos para a Implantação da Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal – São Paulo* e no artigo de T. Nakagawa intitulado *Caracterização socioeconômica do Município de Santo Antônio do Pinhal*, que fazem parte do relatório final mais ainda não publicado do *Projeto de pesquisa de transferência de renda no âmbito municipal no Brasil* do NEPP e da CAF (Convênio NEPP/Unicamp-CAF, 2011, no prelo).

²⁸ Essa sigla não é oficial mas usada meramente no contexto desse artigo.

federal, “registrados e residentes ou residentes no Município há pelo menos 05 (cinco) anos” na lei municipal – e a implementação não imediata mas gradual, priorizando as camadas mais necessitadas da população (Art. 1). Por outro, ela esboça uma estrutura institucional do programa da RBC, composta pelo Conselho Municipal de Renda Básica da Cidadania (CMRBC) e pelo Fundo Municipal de Renda Básica da Cidadania (FMRBC), nenhum dos quais criados até agora. Assim, ela vai além da lei federal, que não trata do aspecto institucional. O conselho será regulamentado pelo poder executivo e terá uma composição paritária entre poder público e entidades da sociedade civil (Art. 2). As suas tarefas centrais serão a determinação da forma de gestão do fundo, das condições de elegibilidade, da forma de pagamento e do valor do benefício. O FMRBC, cujo funcionamento também será concretizado pelo poder executivo, gerará os recursos necessários para financiar a RBC (Art. 3)²⁹. Como no Alasca, somente os rendimentos desses recursos podem ser destinados pelo conselho ao pagamento da RBC (Art. 1§2). No artigo 4 da lei, o município destina 6% das suas receitas tributárias ao fundo. No final das contas, embora a lei signifique um passo à frente comparada à legislação federal, a implementação verdadeira da RBC depende completamente da vontade política do poder executivo pinhalense.

A partir de dezembro de 2010 iniciou-se o *Projeto de Pesquisa de Transferência de Renda no Âmbito Municipal no Brasil*, um projeto de pesquisa e apoio à implantação da RBC em Santo Antônio do Pinhal coordenado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade estadual de Campinas (Unicamp) e financiado pela CAF (Convênio NEPP/Unicamp-CAF, 2011, no prelo). Dentro desse projeto de pesquisa, estão sendo concebidos um banco de dados para cadastrar os cidadãos do município e um modo de financiamento para o FMRBC; e estão sendo levantados o histórico do RBC-SAP e a situação sócio-econômica do município. Cinco consultores foram contratados para executar as tarefas do projeto, dos quais quatro membros do grupo de voluntários. Como este grupo tinha se reduzido aos quatro consultores, ele interrompeu as suas atividades de mobilização e passou a se dedicar prioritariamente ao projeto de pesquisa. No momento da redação deste texto, a prefeitura estava esperando a finalização do projeto de pesquisa antes de começar novas iniciativas. Em conclusão, desde o começo do projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal em 2007 até meados de 2011, pouco progresso havia sido feito na sua realização.

Por isso, tentamos trazer elementos relevantes do funcionamento das três experiências de transferência de renda universal para o projeto de RBC em Santo Antônio do Pinhal. Como foi dito na introdução, devido às grandes diferenças entre os PTRUs, temos uma diversidade considerável de instituições e de medidas das quais podemos tirar recomendações. Assim, o PFD pode inspirar profundamente os três aspectos do funcionamento do RBC-SAP que abordamos abaixo. Porém, a abundância de recursos naturais, assim como o nível de desenvolvimento econômico do Alasca e o tamanho do programa – graças ao qual os custos fixos do programa são insignificantes – são características importantes no sucesso do PFD, mas que faltam em Santo Antônio. Por sua vez, o contexto sócio-econômico e ideológico pinhalense é semelhante ao dos projetos-piloto, e assim, estes trazem muitos elementos interessante para a análise. Todavia, as suas estruturas institucionais são simples demais para servir como exemplo de um arcabouço institucional de um direito garantido e o seu modelo de financiamento – por doações – não é sustentável, pelo menos até o momento da redação deste texto.

²⁹ Pode-se observar a contradição na lei com respeito à gestão do Fundo Municipal. No Art. 2, o CMRBC determina a forma de gestão do FMRBC; no Art. 3, o poder executivo o regulamenta.

6.2 Instituições e governança

Nesta seção, discutimos qual seria a estrutura institucional do programa de RBC mais adaptada ao município. A maior preocupação é o desenho de um arcabouço institucional que possa garantir a sustentabilidade institucional do programa. Esta é atingida quando os componentes do RBC-SAP forem regulamentados em níveis de decisão tão fundamentais quanto possível. Além disso, do RBC-QV, aprendemos que, para realmente evoluir de simples transferência de renda universal à RBC, é necessário que o modelo de gestão do programa promova os valores de cidadania. Assim, é essencial que o arcabouço institucional do RBC-SAP contenha elementos de participação popular, ou até mesmo de democracia direta. O tamanho da comunidade política pinhalense torna isso perfeitamente realista.

Quando aplicamos esses princípios à estrutura institucional embrionária criada pela lei municipal 1 090, aparece uma série de problemas relativos à sustentabilidade institucional. Primeiramente, os níveis atuais de decisão constituem um obstáculo fundamental. Assim, o poder executivo, ou seja, o prefeito³⁰, tem poder decisório quase total sobre o Conselho e o Fundo. Por exemplo, mesmo que a lei municipal institua a paridade entre poder público e sociedade civil no CMRBC (Art. 2), se a concretização da sua composição e o seu funcionamento inteiro dependem da boa vontade de uma pessoa, a relativa independência de cálculos partidários torna-se mera aparência. Portanto, é crucial que grande parte do arcabouço do programa seja decidida pelo menos pela Câmara municipal – mesmo que uma maioria consista de apenas cinco vereadores³¹. Idealmente, a estrutura de base do programa deve ser redigida pela Câmara e ratificada por referendo, ou até mesmo discutida e aprovada por uma assembléia de todos os pinhalenses. No entanto, a viabilidade jurídica dessas medidas não ficou clara para nós³². No entanto, mesmo sem aprovação do poder legislativo, estes dispositivos de democracia direta são instrumentos poderosos de pressão política que podem ser organizados pela sociedade civil. Não nós parece provável que o poder público rejeite uma decisão proveniente de tais mecanismos, muito menos quando se trata de decisões constitutivas.

Agora, queremos aprofundar a discussão sobre o CMRBC. O FMRBC será abordado na parte seguinte sobre o financiamento. A lei concebe o Conselho como o órgão que fará as escolhas políticas do RBC-SAP. Os seus deveres são resumidamente (Art. 1§2; Art. 2):

- a determinação dos requisitos de participação e o processo de exclusão da RBC;
- o estabelecimento da forma de pagamento da RBC e especificamente da sua periodicidade;
- a definição do valor do benefício;
- a determinação da forma de gestão e aplicação dos recursos destinados ao FMRBC;
- a divulgação da balança detalhada do FMRBC;
- a avaliação periódica dos efeitos da RBC.

Porém, dadas estas responsabilidades, a paridade entre o poder público e a sociedade civil organizada não parece ser a composição mais adequada. As duas primeiras podem ser executadas

³⁰ Em Santo Antônio do Pinhal, o poder executivo é exercido pelo prefeito (Art. 52 da lei orgânica do município).

³¹ Art. 36 da lei orgânica do município.

³² A lei orgânica do município prevê a possibilidade de iniciativa popular, lançada com a apresentação à Câmara de um projeto de lei assinado por pelo menos 5% dos eleitores inscritos no município. Mas a iniciativa popular limita-se a um poder de definição de agenda (Art. 40).

pela Câmara municipal sem prejuízo evidente da sustentabilidade institucional do programa. No Alasca, as responsabilidades correspondentes são também decididas pelo poder legislativo. As outras, principalmente tarefas técnicas complexas de gestão de fundo e de pesquisa, necessitam de capital humano do qual provavelmente nem o poder público, nem a sociedade civil do município dispõem suficientemente.

Além disso, há uma série de questões relativas ao conceito de “entidades da sociedade civil organizada” que comporiam a metade do CMRBC. Como estes serão nomeados? Qual será a duração dos seus mandatos? Eles serão remunerados? No que será baseada a sua legitimidade? A inclusão da sociedade civil organizada não necessariamente aumentaria a participação de todos os pinhalenses. No entanto, isso não significa que ela não tem nenhuma importância. Ela é crucial para a continuação do projeto. Sugerimos que o grupo de voluntários cresça, se profissionalize e talvez se constitua em OSCIP, como o ReCivitas. Além disso, é necessário o desenvolvimento de vínculos com a prefeitura, com o ReCivitas e com a BIEN. Finalmente, o grupo tem o papel de desenvolver o que deve ser um dos pilares do programa: um método de pedagogia popular sobre a RBC. Assim, o grupo de voluntários tornar-se-ia naturalmente indispensável no ambiente político de Santo Antônio do Pinhal.

Parece-nos mais importante incluir a população pinhalense inteira em todos os níveis de decisão do RBC-SAP, em vez de um pequeno círculo de militantes. Já foram mencionados a assembléia e o referendo como instrumentos possíveis de decisão da estrutura básica do programa. Caso isso não fosse possível, ainda poderiam ser constituídos pela prefeitura como instrumentos consultivos. Propomos também a criação de uma comissão permanente³³ da RBC na Câmara municipal que, entre outros, de maneira análoga ao Conselho de Administradores da APFC, organize audiências públicas sobre o programa sempre que o poder legislativo quiser adotar, modificar ou revogar medidas relativas ao programa.

Em conclusão, consideramos que as responsabilidades de um programa de RBC sejam idealmente repartidas entre os diferentes níveis de decisão segundo a maneira representada na tabela abaixo. Em função do grau da democracia direta que a comunidade política queira atingir, propomos três modelos diferentes.

Apesar de a lei municipal 1090 ser claramente constitutiva, ela concede todos os poderes regulatórios a um conselho *através do poder executivo*. Assim, ela não contém suficientes garantias para a sustentabilidade institucional do programa. Com respeito ao fundo, ela contém uma contradição (cf. nota de rodapé na seção 6.1). Além disso, ela não prevê a participação popular. Portanto, recomendamos veementemente que a lei seja revista.

³³ Isso é possibilitado pelo Art. 30 da lei orgânica do município.

Repartição sugerida de prerrogativas em um programa de RBC

Nível de decisão	Instância de decisão			Prerrogativas
	1	2	3	
<i>Constitutivo</i>	assembléia da comunidade política	poder legislativo com aprovação por referendo	poder legislativo	- estabelecimento da RBC - estrutura institucional - base do financiamento - base da elegibilidade
<i>Regulatório</i>	assembléia / poder legislativo	poder legislativo	poder legislativo	- regulamentação do financiamento - regulamentação da elegibilidade - forma de pagamento
<i>Operacional – independente</i>	- administradores profissionais - pesquisadores profissionais			- gestão do financiamento - pesquisa
<i>Executivo</i>	- poder executivo - assembléias nos bairros (elegibilidade)			- elegibilidade: - concretização - estabelecimento - pagamento
<i>Facilitador</i>	sociedade civil			- educação - divulgação

6.3 Financiamento

Nessa parte, tentaremos determinar se a sustentabilidade financeira de um programa de RBC em Santo Antônio do Pinhal seria realizável no curto e médio prazo. Antes de tudo, gostaríamos de distinguir dois modos de financiamento. Por um lado, o financiamento pode se basear em *fluxos* externos de recursos garantidos (sustentáveis), como impostos. Por outro, ele pode ser autossustentável, ou seja, possuir os próprios meios da sua perpetuação. Aqui, a noção de conservação de *estoque* é essencial. Tipicamente, toma a forma de um fundo de investimento, como o APF e o FSTS.

Para garantir a sustentabilidade financeira, não é indispensável ter um financiamento autossustentável se os fluxos de recursos forem suficientemente estáveis, numerosos e diversificados. Quando um fluxo é garantido, ele não precisa passar por um ciclo de investimentos-rendimentos; ele pode ser gasto diretamente. Tampouco, o financiamento autossustentável é uma garantia de sustentabilidade financeira de um programa de RBC. Por exemplo, a taxa de retorno de um fundo de investimentos depende da situação nos mercados financeiros. Assim, parece problemático, até imoral, garantir um direito fundamental *somente* através de um fundo de investimentos, enquanto alguns fluxos, como um imposto de renda, parecem até mais seguros do que os rendimentos de um fundo de investimento³⁴. Em conclusão, para minimizar os riscos, um programa precisa combinar uma geração *interna* (pelo próprio programa) de recursos através de um fundo com fontes *externas* de recursos.

Examinamos qual seria o fluxo necessário para pagar uma pequena renda universal – de valor igual ou um pouco mais alto do que o da RBC em Quatinga Velho – aos 7 mil residentes de Santo Antônio do Pinhal. Na primeira tabela, o orçamento mensal e anual é exibido para diferentes montantes de RBC. A autonomia completa do financiamento – sem outras fontes de recursos – é atingida com a

³⁴ Porém, notar que a arrecadação de impostos (inclusive sobre a renda) também é pró-cíclica, elevando-se em épocas de prosperidade e reduzindo-se em períodos de recessão.

constituição de um fundo cujo fluxo de rendimentos tenham um volume suficiente para financiar o programa inteiro. Na segunda tabela, mostramos como o volume do principal do Fundo Municipal de RBC necessário para garantir uma RBC a uma população de 7 mil variaria com o montante da RBC e com a taxa anual real esperada de retorno sobre o investimento. As duas tabelas apresentam respectivamente os limites orçamentários inferiores e superiores do programa de RBC-SAP.

Por exemplo, com uma RBC mensal de R\$50, o programa precisaria de um fluxo mensal de R\$350 mil ($R\$50 \times 7\,000$). Com uma taxa de retorno anual real de 4%, o estoque de capital necessário seria de R\$105 milhões ($R\$350\,000 \times 12 \times 100/4$).

Fluxo necessário mensal e anual do RBC-SAP para uma população de 7 mil e por valor mensal da RBC (em R\$)

RBC	mensal	anual
R\$30	210 000	2 520 000
R\$50	350 000	4 200 000
R\$100	700 000	8 400 000

Volume necessário do principal do FMRBC para autossustentar o financiamento do RBC-SAP para uma população de 7 mil, por valor mensal da RBC e por taxa de retorno anual real esperada (em R\$)

RBC	2%	4%	6%
R\$30	126 000 000	63 000 000	42 000 000
R\$50	210 000 000	105 000 000	70 000 000
R\$100	420 000 000	210 000 000	140 000 000

Como dissemos, não é preciso ter o principal inteiro para garantir a sustentabilidade financeira do programa. Contudo, isso não é previsto pela lei municipal: a RBC pode somente ser paga com os *rendimentos* dos recursos do FMRBC (Art. 1§2). Não somente essa estipulação não necessariamente protege o fundo contra a oscilação do financiamento, como foi dito acima, mas ela também dificulta que se alcance o orçamento necessário ao programa.

Agora, analisamos as fontes possíveis de financiamento em Santo Antônio do Pinhal. Segundo o Art. 4 da lei municipal, o FMRBC é constituído, além dos rendimentos gerados, por:

1. 6% das receitas tributárias do município;
2. doações;
3. transferências realizadas por outros níveis de governo (Estado ou União);
4. produtos de aplicação dos recursos disponíveis;

1. Um exemplo de fluxo assegurado e estável são os impostos arrecadados pelo próprio município. Em 2009, a receita tributária própria era de R\$1 230 000, 9,5% do orçamento municipal total (Convênio NEPP/Unicamp-CAF, 2011, no prelo)³⁵. Com uma RBC mensal de R\$50 e uma receita tributária inalterada, a contribuição anual de 6% da receita municipal representa somente 1,8% do fluxo anual necessário. Mas como a RBC deve ser paga pelos rendimentos do fundo, a contribuição do município tampouco pode ser gasta diretamente, mas tem que ser depositada no FMRBC. No entanto, com uma taxa de retorno anual real de por exemplo 4%, esta representa meramente 0,07% do principal necessário. 2. As doações geralmente não são fontes de financiamento fiáveis e a sua coleta requer um esforço permanente dos organizadores. Porém, o modelo do Fundo de Sustentabilidade do Terceiro Setor parece promissor. O financiamento por rendimentos *doados* da aplicação de montantes *não doados* permite a acumulação de somas muito maiores do que doações convencionais e a garantia da estabilidade do orçamento do programa. 3. A probabilidade que o

³⁵ A receita fiscal municipal é composta principalmente pelo Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU), pelo Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) e pelo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Estado de São Paulo ou a União transfiram recursos para um programa caro e discriminante entre os cidadãos respectivamente estaduais e nacionais, como o RBC-SAP, é muito pequena. 4. Naturalmente, qualquer outra fonte de financiamento é bem-vinda, como um imposto municipal sobre o turismo dedicado unicamente à RBC ; a organização de eventos cujos lucros são depositados no fundo, etc. Cabe à sociedade civil pensar e, se for possível, implementar tais meios originais seja de financiamento direto da RBC, seja de alimentação do FMRBC.

Finalmente, a melhor opção é provavelmente um programa de RBC redistributivo, financiado, por exemplo, através de um imposto de renda progressivo. Primeiramente, em sociedades com poucos recursos naturais, a desigualdade de renda é a fonte de financiamento por excelência. A redistribuição nem requer o estabelecimento de um fundo de investimento como o APF, pois ela pode gerar a ela mesma os fluxos assegurados e estáveis necessários para financiar um PTRU. Além disso, caso um programa de RBC pretenda reduzir as desigualdades de renda, ele precisa ser financiado pelo menos parcialmente pela redistribuição. Se não, a RBC não as enfrenta, mas somente as desloca para cima. O ReCivitas chega à mesma conclusão:

“[S]e o processo de concentração de capital não for revertido, a RBC perde sua finalidade de promoção de igualdade, para se tornar mera complementação de renda. (...) Portanto se considerarmos a RBC como instrumento de promoção de justiça e igualdade, a RBC exige mais do que distribuição de renda, exige redistribuição.” (Pereira & dos Santos, 2011a, p. 86)

Segundo a *BIG Coalition*, nem sequer faria sentido introduzir uma RBC se todos tivessem exatamente a mesma renda, porque para ela, seu objetivo primário é justamente a redução das desigualdades de renda (Haarmann & Haarmann, 2005, p. 24).

No entanto, esse tipo de financiamento somente faz sentido em comunidades políticas com disparidades consideráveis – tipicamente em entidades políticas de escala maior como estados nacionais. Mas como Santo Antônio do Pinhal é relativamente pobre e conta com poucas pessoas de alta renda (cf. 6.1), este tipo de financiamento é implausível.

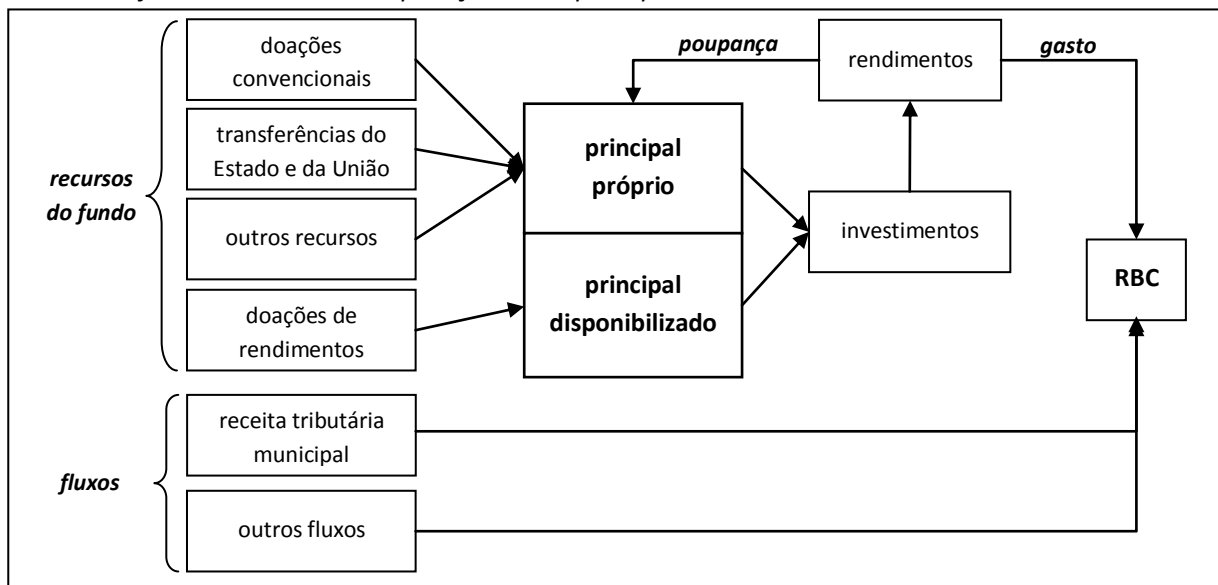
Idealmente, se suficientes recursos fossem encontrados, proporíamos dois modelos de financiamento seguintes para o RBC-SAP: o modelo do APF com separação entre o principal e os rendimentos e o modelo POMV (cf. infra).

A diferença entre os dois modelos é relativa. Se, como no APF, o fundo não for criado para uma política específica, o modelo POMV é uma garantia melhor para a segurança do fundo. Mas se o único objetivo do fundo for a geração de recursos para financiar o pagamento da RBC, os dois são relativamente parecidos, desde que o montante da RBC (para o modelo com separação entre principal e rendimentos) e a porcentagem anual real gastável do valor do mercado do fundo (para o modelo POMV) não sejam excessivos para não prejudicar a sustentabilidade do fundo.

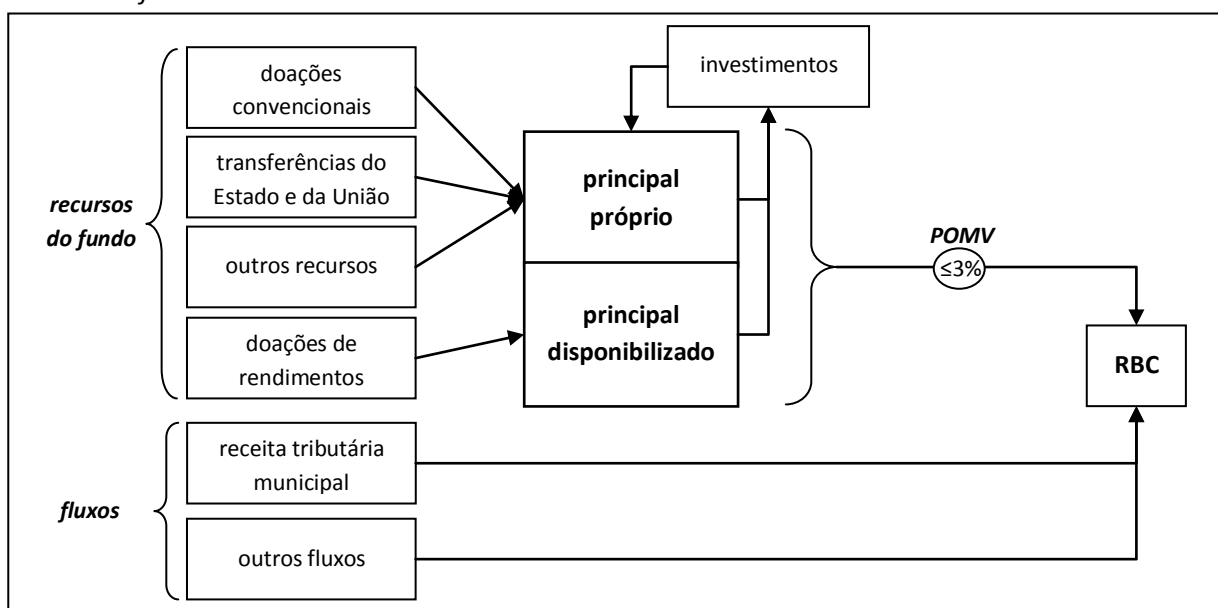
Nesse ponto, poderíamos fazer recomendações mais específicas sobre a gestão do FMRBC: a nomeação e as responsabilidades dos administradores e o equilíbrio a ser encontrado entre a sua independência e a sua responsabilidade; a estratégia de investimento do fundo; etc. Mas como dissemos na última seção, a escolha dos objetivos de um projeto, por um lado, e do tipo de financiamento, por outro, deve ser feita conjuntamente. De fato, a captação dos vários recursos

previstos na lei, e portanto, um financiamento sustentável, não parece viável no curto ou até no médio prazo.

Modelo de financiamento com separação entre principal e rendimentos



Modelo de financiamento POMV



6.4 Elegibilidade

Como delinear a comunidade política pinhalense? Eis a questão para a qual tentaremos oferecer respostas nessa seção. Como o município de Santo Antônio do Pinhal tem um tamanho intermediário entre o Estado do Alasca e a comunidade de Quatinga Velho, seria interessante combinar os modelos de condicionalidades objetivas do PFD e de reconhecimento mútuo do RBC-QV, que foram discutidos na seção 5. Recomendamos que os níveis constitutivo e regulatório do projeto definam os princípios gerais da elegibilidade.

Na lei municipal, são considerados elegíveis *“todos os registrados e residentes ou residentes no Município há pelo menos 05 cinco anos”* (Art. 1). Apesar da ambiguidade introduzida pela palavra “ou”, nos perguntamos por que o critério de residência não basta. Propomos que a residência, como no caso alaskiano, seja definida como a intenção de permanecer indefinidamente no município. Em assembleias organizadas periodicamente ou quando necessário nos diferentes bairros do município, os pinhalenses concretizariam e aplicariam o princípio de residência caso a caso de acordo com o seu próprio critério. Destes processos de base, surgiriam regras gerais de residência que poderiam ser institucionalizadas progressivamente pelo poder legislativo. A prefeitura manteria um cadastro atualizado de todos os cidadãos elegíveis. Devido ao tamanho manejável do município, não recomendamos que seja necessário solicitar o benefício periodicamente, como no PFD. Isto reduziria a conceitualização da RBC como um direito político e aumentaria os custos administrativos. Por isso, consideramos as assembleias de pinhalenses suficientes para garantir a fiscalização da elegibilidade. Porém, no começo do projeto, uma solicitação única ajudaria bastante na constituição rápida e eficiente do cadastro dos cidadãos. Esta poderia até ser repetida algumas vezes no início do projeto para incorporar os residentes inicialmente sob suspeita do programa. Depois, a atualização do cadastro seria feita através das assembleias.

Contrariamente aos três PTRUs analisados, Santo Antônio do Pinhal não é muito afastado dos seus vizinhos e tampouco tem uma situação sócio-econômica pior do que os municípios adjacentes. Portanto, um grande desafio do RBC-SAP será o seu impacto sobre a imigração para o município, problema para o qual não temos uma solução imediata. No entanto, caso o RBC-SAP se constitua primeiramente como um projeto-piloto de prazo limitado, existe uma solução provisória para lidar com o impacto nefasto da imigração sobre o financiamento do projeto. Tomando o projeto-piloto namibiano como exemplo, propomos que a elegibilidade seja determinada antecipadamente e tão rápido quanto possível e que ela permaneça inalterada durante o prazo do projeto³⁶. Contudo, tal medida excluiria a possibilidade de experimentar com a regulamentação da elegibilidade, o que pode ser interessante para a criação subsequente de um programa garantido de RBC.

6.5 Conclusão

Constatamos os seguintes problemas do projeto de Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal:

- A lei municipal 1090 concede uma parte grande demais da concretização ao poder executivo, o que é potencialmente perigoso para a sustentabilidade institucional do projeto (a regulamentação do CMRBC e o FMRBC);
- A lei contém ambiguidades (quem regula o FMRBC? a RBC pode ser financiada por outras fontes que não os rendimentos do FMRBC?);
- A lei permite a participação popular somente através da sociedade civil organizada;
- A lei ainda não foi concretizada pelo poder executivo, portanto, não existe um arcabouço institucional do programa atualmente;
- No curto e médio prazo, não há perspectiva de captação significativa de recursos, e portanto, de sustentabilidade financeira;
- A sociedade civil não é suficientemente organizada.

³⁶ Apesar que essa solução preserve o orçamento previsto para o projeto, como vimos em Otjivero, ela não impede a migração em si.

Por isso, propomos que o município siga o exemplo do RBC-QV e lance primeiramente um projeto-piloto de, por exemplo, cinco anos, ao invés de um programa genuíno. Assim, ainda não seria preciso desenhar um arcabouço institucional completamente operacional e nem requereria as capacidades técnicas complexas relativas à gestão de fundos. Durante o projeto-piloto, a lei municipal 1 090 poderia ser revista e as modalidades de um programa verdadeiro desenvolvidas: um arcabouço durável e democrático, um modo de financiamento sustentável, condições de elegibilidade justas mas que considerem os impactos potenciais da RBC sobre a imigração, a forma do pagamento, etc. A captação de recursos³⁷ (doações, como na BIG e no RBC-QV) seria muito mais fácil, assim como a determinação da elegibilidade. Finalmente, seria possível investir mais na pesquisa sobre os efeitos, na divulgação do projeto e na educação. O projeto-piloto poderia ser implementado por um coalizão da sociedade civil e da prefeitura. Mas tememos que sem sociedade civil forte, o sonho de uma Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal se evapore. Portanto, a nossa última recomendação é destinada aos pinhalenses: a sua mobilização é essencial para a continuação do projeto.

³⁷ Para estimar o orçamento de um projeto-piloto em Santo Antônio do Pinhal, é preciso determinar os parâmetros seguintes:

- o valor da RBC
- o número de pessoas elegíveis
- a duração do projeto-piloto
- os custos administrativos relativos ao pagamento
- os outros custos eventuais: pesquisa, divulgação, educação, etc.

7 Bibliografia

Alasca. (s.d.). Alaska Administrative Code Title 15 Chapter 137 Art.3 Alaska Permanent Fund Corporation investment activities.

Alasca. (s.d.). Alaska Administrative Code Title 15 Chapter 23 Alaska Permanent Fund Dividend.

Alasca. (s.d.). Alaska Statutes Chapter 37.13 Alaska Permanent Fund and Corporation.

Alasca. (s.d.). Alaska Statutes Chapter 43.23 Permanent Fund Dividends.

Alasca. (s.d.). Constitution of Alaska Article 9§15 Alaska Permanent Fund.

Alaska Permanent Fund Corporation. (2011). Acesso em 6 de abril de 2011, disponível em <http://www.apfc.org>

Alaska Permanent Fund Corporation. (julho de 2009). *An Alaskan's Guide to the Permanent Fund*. Acesso em 25 de maio de 2011, disponível em <http://www.apfc.org/home/Media/publications/2009AlaskansGuide.pdf>

Alaska Permanent Fund Corporation. (fevereiro de 2011). *Board of Trustees Charters and Governance Policies*. Acesso em 26 de junho de 2011, disponível em <http://www.apfc.org/home/Media/aboutAPFC/20110225GovernanceManual.pdf>

BIG Coalition. (abril de 2005). *A Basic Income Grant for Namibia*. Acesso em 30 de maio de 2011, disponível em http://www.bignam.org/Thumb_BIG_platform.gif

BIG Coalition. (3 de novembro de 2008). *Press Statement*. Acesso em 30 de maio de 2011, disponível em http://www.bignam.org/Publications/Press_release_response_to_NEPRU.pdf

BIG Coalition. (8 de dezembro de 2009). *Press Statement*. Acesso em 30 de maio de 2011, disponível em http://www.bignam.org/Publications/Press_release_conclusion_of_pilot_project.pdf

Brasil. (2004). Lei 10 835.

CIA - The World Factbook. (2011). *Distribution of family income - Gini index*. Acesso em 16 de agosto de 2011, disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>

Convênio NEPP/Unicamp-CAF (2011, no prelo). *Projeto de Pesquisa de Transferência de Renda no Âmbito Municipal no Brasil – Relatório final*. Convênio NEPP/Unicamp-CAF: 6801-0. Campinas: NEPP/Unicamp.

Goldsmith, S. (julho de 2010). *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*. Acesso em 4 de setembro de 2011, disponível em <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/BIENXIII AKPFDLessonspaperfinal.pdf>

Haarmann, C., & Haarmann, D. (1 de junho de 2011). Entrevista sobre o projeto-piloto da BIG. (A. Baert, entrevistador)

Haarmann, C., & Haarmann, D. (junho de 2005). *The Basic Income Grant in Namibia. Resource Book*. Acesso em 11 de julho de 2011, disponível em http://www.bignam.org/Thumb_resource%20book.gif

Haarmann, C., Haarmann, D., Jauch, H., Nattrass, N., Samson, M., Shindondola-Mote, H., et al. (abril de 2009). *Basic Income Grant Pilot Project - Assessment Report*. Acesso em 6 de abril de 2011, disponível em http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf

Howard, M., & Widerquist, K. (no prelo). *Exporting the Alaska Model: How the Permanent Fund Dividend Can Be Adapted as Model for Reform Around the World*.

Jauch, H. (4 de junho de 2009). *Kind of a BIG Deal*. Acesso em 30 de maio de 2011, disponível em Alternatives International: <http://www.alterinter.org/article3290.html?lang=fr>

Khariseb, P. (25 de julho de 2011). Entrevista sobre o projeto-piloto da BIG. (A. Baert, Entrevistador)

Pereira, B., & dos Santos, M. V. (2011a). *Renda básica garantida no terceiro setor - Um breve relato sobre a experiência em Quatinga Velho*. Mimeo, ReCivitas.

Pereira, B., & dos Santos, M. V. (16 de junho de 2011b). Entrevista sobre o projeto da RBC em Quatinga Velho. (A. Baert, entrevistador)

Pereira, B., dos Santos, M. V., dos Santos, M., & Neto, P. T. (2009). *Relatório semestral do Consórcio da Renda Básica de Cidadania em Quatinga Velho, Mogi das Cruzes - SP*. Acesso em 6 de abril de 2011, disponível em ReCivitas: <http://www.recivitas.org.br/page11.php>

Permanent Fund Dividend Division. (2010). *2010 Annual Report*. Juneau.

Permanent Fund Dividend Division. (2011). Acesso em 6 de abril de 2011, disponível em <http://www.pfd.state.ak.us>

Pinto, S., & Ozaki, M. (julho de 2010). *Um Estudo de Viabilidade Econômica para a Implementação do RBC em Santo Antônio do Pinhal*. Acesso em 4 de setembro de 2011, disponível em <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/BIEN2010SergioTakaovs2.ppt>.

ReCivitas. (2011). Acesso em 1 de junho de 2011, disponível em <http://www.recivitas.org.br/>

Rudolph, M. (2010). *Nachhaltige Entwicklung durch ein bedingungsloses Grundeinkommen?* Munique: GRIN.

Santo Antônio do Pinhal. (2009). Lei 1 090.

Tabatabai, H. (2011). The Basic Income Road to Reforming Iran's Price Subsidies. *Basic Income Studies*, 6 (1).

The Namibian Tax Consortium. (2002). *Report on Taxation in Namibia*. Windhoek.

Vanderborght, Y., & Van Parijs, P. (2005). *L'allocation universelle*. Paris: La découverte.