

Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros

EDUARDO MATARAZZO SUPPLY
e CRISTOVAM BUARQUE

O BRASIL ACABA de deixar a posição desconfortável de campeão de desigualdades econômica e social. Em 1995 e em 1996, o *World Development Report*, publicado pelo Banco Mundial, apontou o Brasil como o país com o mais alto índice de Gini: 63,4, de acordo com dados de 1989. A distribuição percentual de renda dos 10% mais ricos foi de 51,3% do PIB, enquanto essa mesma distribuição mostra que os 40% mais pobres possuem apenas 7%. Em nenhum outro país, dentre os 85 para os quais os dados se encontram disponíveis, os 10% mais ricos recebiam mais de 50% do PIB. Em nenhum outro país, os 40% mais pobres recebiam tão pouco como no Brasil. Guatemala com 59,6% (1989) e a África do Sul com 58,4% (1993) estavam na segunda e terceira piores colocações. Se consideramos, porém, informação mais recente – para 1993 e 1995 – do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o índice de Gini melhorou para 60,3 e 59,2, respectivamente.

Assim, Guatemala está agora na posição de líder em desigualdade de renda, seguida de Brasil, África do Sul, com 58,4% (1993); Kênia, com 57,5% (1992); Zimbábue, com 56,8 (1990); Panamá; com 56,6% (1989) e Chile com 56,5% (1994). Apesar dessa melhora, em 1995 as disparidades de renda no Brasil continuam a constituir agudo problema, já que 48,2% do total da renda vai para os 10% mais ricos da população e apenas 8,9% para os 40% mais pobres.

Muitos fatores contribuíram para essa severa desigualdade: três séculos de escravidão que terminou em 1888 e, mais recentemente, duas décadas – 1964-84 – de regime militar exacerbando o uso de instrumentos de desenvolvimento que, apesar de haverem promovido o crescimento com sucesso, se caracterizaram principalmente pela destinação de fundos públicos, por meio de incentivos fiscais e créditos subsidiados para donos de empresas. A maioria deles acumulou grande soma de riquezas. Ademais, a inflação tornou-se um problema cada vez mais agudo durante os anos 80 e início da década de 90, contribuindo evidentemente para a obstrução do crescimento e o aumento das desigualdades. Em junho de 1994 a taxa mensal de inflação alcançou o patamar de aproximadamente 47%. Tal fato levou o governo Itamar Franco (setembro/1992-dezembro/1994) a deslanchar o Plano Real com o propósito de estabilizar a moeda.

O ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, assumiu a presidência da República em janeiro de 1995, principalmente em função do sucesso do Plano Real no controle da inflação. A taxa de inflação de julho/96 ficou em torno de 1,2% e a taxa acumulada para os últimos 12 meses foi de 14,9%, a qual, apesar de alta para os padrões europeus, é muito mais baixa que aquela observada em passado recente. Embora Cardoso tenha procurado estabelecer condições para combinar estabilização e crescimento, melhoria das oportunidades de emprego e de distribuição de renda, o progresso nessas áreas tem sido bem modesto.

As taxas de crescimento do PIB em 1994 e 1995 foram de 6% e 4,1%, respectivamente. A mais recente projeção indica uma taxa de crescimento do PIB de 2,6%. A taxa média de desemprego anual nas seis principais áreas metropolitanas do Brasil foi de 5,1% em 1994, 4,7% em 1995 e 5,6% em julho de 1996. O desemprego e o empobrecimento de grandes segmentos da população contribuíram para o aumento alarmante do crime e da violência, especialmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Não há como ignorar o problema da pobreza que assombra o Brasil. O Plano de Metas, anunciado pelo governo em agosto/96, declara que a melhoria do padrão de vida dos brasileiros é um objetivo desejável que incrementa a coesão social e fortalece o sistema democrático. É também um pré-requisito para o crescimento econômico no longo prazo.

Um projeto de desenvolvimento para o Brasil deve considerar a eliminação da pobreza absoluta e a redução das disparidades na distribuição de renda, a crescente internacionalização da economia e as rápidas transformações tecnológicas que estão modificando o mercado de trabalho. Para alcançar tais metas, a sociedade brasileira precisa levar em conta seriamente a aceleração do processo de reformas agrária e urbana e a introdução de programas de garantia de renda mínima (PGRM) ou uma renda de cidadania.

Em quase todos os países, proposições de programas de renda mínima ou de cidadania encontraram seguidores entre filósofos e economistas. Antes de começar uma retrospectiva histórica do trabalho desses pensadores, gostaríamos de expressar nossos agradecimentos a todos os membros da BIEN que acumularam conhecimento nessa matéria, especialmente a Phillipe Van Parijs (1), Walter E. Van Trier (2), Hermione Parker (3), entre outros. Eles tornaram a tarefa de persuasão de pessoas, que no começo resistiam à idéia de uma renda de cidadania, mais fácil.

O PGRM pode ser visto como uma aplicação das palavras de Karl Marx (*Crítica ao Programa de Gotha*, 1875). Segundo seus argumentos, em sociedades mais maduras, as pessoas agiriam de forma a tornar possível que nas suas bandeiras pudesse estar inscrito: “De cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com a sua necessidade!”. A filósofa brasileira Marilena Chauí atentou para o fato de que princípio similar pode ser encontrado em Aristóteles (*Política*, escrito em 300 aC). Aristóteles afirmou que a finalidade da política é a vida justa,

alcançada através da prática do bem comum. Segundo Aristóteles, para se alcançar justiça política é necessário, antes de mais nada, promover justiça distributiva.

Os princípios do PGRM podem também ser encontrados em São Paulo, na *Segunda epístola aos Coríntios*, quando recomenda dever o homem seguir o exemplo de Jesus que, apesar de ser tão poderoso, decidiu viver entre os mais pobres. Para haver justiça e igualdade, “o que colheu muito não tenha demais, e o que colheu pouco não tenha de menos”. Também no Alcorão está recomendado que todos os muçulmanos, ao acumularem bens ou receberem ganhos substanciais, devem dividir sua fortuna com aqueles que não têm o suficiente, conforme as palavras do segundo Califa, Omar, sucessor de Mohamed.

Thomas More (*Utopia*, 1516) relata o diálogo entre um viajante e um bispo sobre a pena de morte, que não estava sendo eficiente na redução de assaltos: “Ao invés de infligir punições horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de subsistência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”. Inspirado nessa passagem, dez anos mais tarde um amigo de Thomas More, Juan Luis Vives, apresentou a primeira proposta de renda mínima para a cidade belga de Bruges, em *De subventionem pauperum* (Bruxelas, Anciens Etabl. Aug. Puvres S.A., 1526), a qual, mais tarde, foi implementada.

Nota

PEQUISA DO IBGE, com base na PNDA/95, aponta que existem 7,7 milhões de crianças entre 10 e 17 anos que trabalham, ou seja, quase 30% do total de crianças dessa faixa etária. Outras 447 mil entre 5 e 9 anos trabalham em média 16 horas por semana. A mesma pesquisa revela que 24% das crianças de 10 a 15 anos e 65% dos adolescentes de 15 a 17 anos trabalham 40 horas ou mais. Os números são alarmantes e mostram, claramente, uma realidade que tem de ser modificada com urgência.

Em Rondônia, 300 crianças com menos de 14 anos e 400 de até 18 anos trabalham em condições sub-humanas na jazida de cassiterita no garimpo de *Bom Futuro*, contrariando lei que só permite esse tipo de trabalho para maiores de 18 anos. Podiam ser citadas outras tantas atividades, como as do *sisal* e de *carvoarias*, por exemplo, que utilizam o trabalho de crianças.

Em 1994, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Extrativas de Rondônia registrou a morte de 42 pessoas, entre elas uma criança de seis e outra de quatro anos, devido ao deslizamento de um barranco. “Isso aqui é um *campo de genocídio*, é o garimpo em piores condições do Brasil”, diz Antonio do Amaral, presidente do Sindicato.

Coibir o trabalho infantil por meio de leis, desvinculado de políticas sociais, provou não produzir resultados satisfatórios. Inúmeras multas do Ministério do Trabalho, uma intervenção da Polícia Federal e duas do Ministério do Trabalho não modificaram a situação das jazidas em *Bom Futuro*. Enquanto os pais, por falta de opção, incentivarem seus filhos a trabalhar com a conivência de empresas, as crianças continuarão expostas ao risco e às condições sub-humanas, de atividades que tiram proveito do trabalho infantil.

Qual a solução para problemas tão graves como a *exploração infantil* e o *trabalho escravo*? A resposta já foi dada por 10 cidades que implementaram programas de renda mínima e está sendo discutida por mais de 80 municípios que consideram a implementação de Programas semelhantes ainda este ano. Em todo o

Há 200 anos, um dos principais ideólogos da Revolução Francesa e Norte-Americana, Thomas Paine, em *Agrarian justice* (em P.F. Foner, *The life and major writings of Thomas Paine*, Citadel Press, 1974), afirmou que “todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou sua equivalente”. Argumentou ainda que “todo o proprietário de terras deve à comunidade um aluguel pela terra que possui” e propôs a criação de um fundo nacional, o qual distribuiria dividendos a todos para compensar pela perda de sua herança natural.

Bertrand Russel (*Roads to freedom*, London, G. Allen & Unwin Press, 1918) propõe um plano no qual “certa renda, suficiente para as necessidades, será garantida a todos, quer trabalhem ou não, e que uma renda maior – tanto maior quanto o permita a quantidade total de bens produzidos – deverá ser proporcionada aos que estiverem dispostos a se dedicarem a algum trabalho que a comunidade reconheça como valioso”.

O economista holandês Walter E. Van Trier, da *Universitaire Faculteiten St.-Ignatius*, pesquisou as origens do conceito de *dividendo social* e encontrou considerável variedade de literatura relacionada com o debate sobre a renda básica. Ele atribui a origem do conceito ao famoso *Cambridge Circus*, um grupo de economistas que se reunia para discutir o trabalho de Keynes (4). Em particular, destaca-se o nome de James Meade, advogado incansável com referência à idéia de que deveria haver um “dividendo social” igual para todos, expressão que utilizou em seus primeiros trabalhos, ou de uma “renda de cidadania”, como veio a chamá-lo em trabalhos posteriores.

Podemos encontrar defensores da renda mínima e do imposto de renda negativo dentre aqueles que se posicionaram com mais eloqüência em favor do capitalismo. Friedrich A. Von Hayek, ganhador de um prêmio Nobel de Economia, defende, em *Os caminhos da servidão* (1994), no capítulo sobre segurança e liberdade, proteção contra privações físicas severas e garantia de que um mínimo de meios de subsistência deve ser dado a todos. George Stigler (*The economics of minimum wage legislation*, *American Economic Review*, n. 36, jun. 1946) mostrou que o imposto de renda negativo seria a melhor forma de proteger a remuneração daqueles que, de outra forma, ganhariam muito pouco. Milton Friedman popularizou a defesa do imposto de renda negativo como o instrumento mais eficiente no combate à pobreza (*Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962).

Em 1968 John Kenneth Galbraith e os ganhadores do prêmio Nobel James Tobin e Paul A. Samuelson, organizaram um manifesto – assinado por 1.200 economistas – solicitando ao Congresso norte-americano a aprovação de um sistema nacional de suplementação e garantia de renda. A mesma recomendação já havia sido expressa pela Comissão Heinemann, designada pelo presidente Lyndon Johnson para estudar medidas que deveriam ser instituídas pelos Estados Unidos de forma a promover a “Guerra contra a pobreza”. James Tobin (*Policies for prosperity*, MIT Press, 1987) demonstrou desapontamento com o fato de a administração Johnson nunca ter encorajado um programa de garantia de renda siste-

mático e universal, um imposto de renda negativo. Argumentou que a reforma não era incompatível com os programas da “Guerra contra a pobreza” e que ela conduziria, com grande probabilidade, à vitória nessa guerra.

Em 1969 o presidente Richard Nixon, com a cooperação de Daniel Patrick Moynihan, apresentou o *Family Assistance Plan*. De acordo com esse Plano, cada família cuja renda não tivesse alcançado US\$3,900 por ano estaria creditada ao imposto de renda negativo equivalente a 50% da diferença entre essa quantia e a renda familiar. Posteriormente, o senador Russel Long propôs a criação do *Earned Income Tax Credit* (EITC), uma forma de imposto de renda negativo que se tornou lei em 29 de março de 1975, durante a administração Gerald Ford. O EITC foi expandido em 1993 pelo presidente Clinton, fazendo com que esse dividendo viesse a ser o programa de transferência de renda mais importante dos Estados Unidos. O EITC não foi objeto de relevantes cortes pelo Congresso norte-americano, como aconteceu recentemente com a *Aid to Families with Dependent Children* e o *Food Stamps Program*.

Na Europa, quase todos os países – entre outros, Reino Unido, Suécia, Bélgica – garantem um benefício por criança até que ela complete a escola básica, como um direito à cidadania. Em 1988 a França instituiu o programa *Renda Mínima de Inserção* por iniciativa do presidente François Mitterand e do primeiro-ministro Michel

Brasil, por meio dessas iniciativas municipais, quase 30 mil famílias recebem um benefício mensal que permite às crianças abandonar o trabalho e se dedicar às atividades escolares. A expectativa é que esse número, ainda em 1997 cresça substancialmente.

Programas de renda mínima vão além do combate ao trabalho infantil, pois ao garantir uma renda às famílias carentes, resgatam o *direito à cidadania* à medida em que se promove justiça social e se investe em capital humano.

Em nível federal, a discussão foi iniciada, conforme será exposto no decurso do texto publicado em *Estudos Avançados*, em abril de 1991, quando o Projeto de Garantia de Renda Mínima, de minha autoria, foi apresentado no Senado Federal e, em dezembro desse mesmo ano, aprovado e enviado para a Câmara dos Deputados. Distribuído à Comissão de Finanças e Tributação, em 1992, o deputado Germano Rigotto (PSDB-RS) foi designado seu relator e deu parecer favorável. Em 1996, revendo seu parecer, propôs nove emendas, levando em conta tanto a experiência internacional como a de alguns programas que já se encontravam em andamento.

O projeto, no entanto, após cinco anos e cinco meses, está ainda aguardando ser votado nessa Comissão.

Nesse ínterim, outros projetos dessa natureza começaram a tramitar no Congresso Nacional. Um deles, o Projeto de Lei 667/95, de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) – que autoriza o Governo Federal a conceder apoio financeiro ao Distrito Federal e aos municípios que instituírem o programa de garantia de renda mínima associado a ações sócio-educativas – foi apresentado na Câmara dos Deputados em junho de 1995 e distribuído para a Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Na Comissão, o relator, deputado Osvaldo Biolchi (PTB-RS), apresentou substitutivo que foi aprovado com quatro emendas. Ao Projeto de Lei 667/95 foram pensados Projetos de Lei de autoria dos deputados Pedro Wilson (PT-GO), e Chico Vigilante (PT-DF). Também os deputados Zaire Rezende (PMDB-MG) e Fernando Ferro (PT-PE) apresentaram projetos.

Rocard, aprovado pela Assembléia Nacional sem voto contrário algum, com aproximadamente 10% de abstenções. Atualmente, toda pessoa com 25 anos ou mais, cuja renda não alcance no mínimo FF 2.600, recebe um complemento de *Revenue Minimum D'Insertion*, com valores 20% abaixo daqueles percebidos pelos franceses, também foi adotado pela Guiana Francesa, vizinha do Brasil. Na Espanha, desde 1990, por meio de leis diferentes em cada província, a *Renda Mínima de Inserção* foi também implementada. Os sindicatos convenceram o governo de que algum mecanismo para proteger trabalhadores menos qualificados e organizados deveria ser criado. Também em Portugal, o *Programa de Renda Mínima Familiar* foi introduzido em 1996 pelo primeiro-ministro António Guterres.

Em julho de 1995, o senador Eduardo Suplicy visitou o Alasca, um dos lugares do mundo onde, desde 1982, um dividendo igual, pago a todos os cidadãos, já é uma realidade. O senador impressionou-se ao saber, depois de conversar com centenas de alascanos, que eles avaliavam positivamente os dividendos pagos anualmente para todos os que vivem no país em um ano ou mais. Em 1995 o valor do dividendo alcançou US\$990 por ano. Desde 1976, com a finalidade de financiar o programa, 25% de todos os royalties da exploração de recursos minerais, como o petróleo, foram destinados ao Fundo Permanente do Alasca.

Programas de renda mínima, dentre outras vantagens, possuem mecanismos que não interferem nos aspectos alocacionais positivos do mercado, apresentam flexibilidade para acomodar as transformações pelas quais a sociedade brasileira passa e preservam a dignidade humana, já que oferecem condições para a superação das necessidades básicas.

A idéia de uma renda de cidadania está se tornando a cada dia mais popular entre economistas latino-americanos como, por exemplo, Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Roberto Gargarella entre outros (5). No Brasil, os primeiros economistas a propor uma renda mínima mediante um imposto de renda negativo foram Antonio Maria da Silveira (6), Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger (7).

Estamos tentando mostrar que a proposta de renda mínima não é somente iniciativa do Partido dos Trabalhadores, mas uma idéia que pertence à humanidade, na medida que pensadores de todos os segmentos e de orientações políticas amplamente divergentes a tem defendido. Assim, a garantia de renda mínima ou a Bolsa-Escola, uma proposta que será mencionada ao longo desse artigo, não deve ser vista como um presente de um presidente, governador, prefeito, senador, deputado ou qualquer outro parlamentar, mas um direito do cidadão.

O PGRM é um grande desafio. Um desafio viável e de grande responsabilidade porque oferece soluções para o estabelecimento do desenvolvimento econômico e social no Brasil.

Durante o 5º Congresso da BIEN, um dos autores deste texto, o senador Eduardo Suplicy, mencionou que, em abril de 1991, submeteu ao Senado Federal uma proposta para a introdução do *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRM) no Brasil na forma de um Imposto de Renda Negativo. Toda pessoa com 25 anos ou cuja renda mensal estiver abaixo de um certo patamar, hoje de R\$240,00,

teria o direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda. De acordo com a experiência do programa e com a disponibilidade de recursos, o governo poderá aumentar aquela taxa para 50%. O plano poderia ser introduzido gradualmente: durante o primeiro ano, aqueles com 60 anos de idade ou mais teriam acesso ao PGRM; durante o segundo ano, aqueles com 55 anos ou mais; e assim sucessivamente até que, no oitavo mês, todos com 25 anos de idade ou mais teriam direito ao benefício. Futuramente, com o desenvolvimento da economia, pessoas mais novas poderiam ser incluídas. O PGRM seria financiado com recursos federais, principalmente pela substituição de programas menos eficientes em aliviar a pobreza.

O Projeto de Lei foi aprovado no Senado em 6 de dezembro de 1991. Todos os partidos votaram a favor da proposição, com a abstenção de apenas quatro dos 81 senadores. O presidente Fernando Henrique Cardoso, na ocasião líder do PSDB, pronunciou-se classificando o PGRM como “uma utopia realista, com os pés no chão”. Depois de quatro anos e 10 meses, o Projeto de Lei está ainda para ser votado na Câmara dos Deputados, onde já recebeu parecer favorável do deputado Germano Rigotto na Comissão de Finanças e Tributação.

As condições já amadureceram para que o Projeto seja votado com algumas modificações. Desde o princípio dos anos 90, o debate a respeito do conceito de uma renda mínima garantida, uma renda de

Em 27 de novembro de 1996, foi solicitada *urgência* para a votação do substitutivo Osvaldo Biolchi (PTB-RS) na Câmara dos Deputados. Em 3 de dezembro foram proferidos, em Plenário, pareceres favoráveis em substituição à Comissão de Seguridade Social e Família, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, sendo, então, aprovado com mais uma emenda.

O projeto assim aprovado na Câmara, que passou a tramitar no Senado como PLC 89/96, dispõe que as famílias contempladas serão aquelas que, entre outros critérios, possuam filhos de até 14 anos e comprovem sua frequência na escola. O limite máximo do benefício por família fica determinado pela equação $R\$15,00 \times n^{\circ}$ de filhos entre 0 e 14 anos - (0,5 x valor da renda familiar *per capita*). Os municípios agraciados serão aqueles cuja receita tributária por habitante seja inferior à média estadual e a renda familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do estado.

No Senado Federal, três projetos foram pensados ao PLC 89/96. O PLS 236/95, de autoria do senador Ney Suassuna (PMDB-PB), o PLS 84/96, de iniciativa do senador José Roberto Arruda (PSDB-DF) e o PLS 201/96, de autoria do senador Renan Calheiros (PMDB-AL).

Após ser analisado pela Comissão de Assuntos Sociais, o PLC 89/96 será encaminhado às Comissões de Educação e de Assuntos Econômicos. Na CAS foi designado, como relator, o senador Lúcio Alcântara, o qual propôs um substitutivo que, no entanto, não eliminou as *inconsistências técnicas* presentes no projeto.

Assim, a senadora Marina Silva (PT-AC) apresentou emendas procurando corrigir tais inconsistências por meio da adoção de uma nova fórmula que permite a gradual universalização do direito à renda mínima. O formato do PGRM, com as emendas, seria, então, o seguinte: famílias com filhos de até 14 anos terão o direito a receber um complemento de renda desde que comprovem que as crianças de 7 a 14 anos estejam frequentando a escola e que a renda familiar *per capita* seja menor do que R\$ 80,00 mensais. O complemento seria 40% da diferença en-

cidadania sob diferentes formas, como uma bolsa-escola paga a famílias pobres com o intuito de criar condições para que seus filhos possam freqüentar a escola, frutificou por todo o país. O economista José Márcio Camargo (8), em 1991, durante um encontro de economistas do Partido dos Trabalhadores, chamou a atenção para o fato de que um dos principais problemas brasileiros refere-se ao grande número de crianças de 7 a 14 anos de idade – em torno de 3,5 milhões em 1995, de acordo com o IBGE – que está trabalhando em áreas rurais ou urbanas, ajudando no cultivo do café, da cana-de-açúcar, da fruticultura, trabalhando nas minas de carvão ou vendendo doces nas ruas. Eles começam a trabalhar tão cedo porque seus pais não têm renda suficiente para pagar pelo seu sustento. Uma vez alcançada a idade adulta, apesar de possuírem alguma experiência de trabalho, essas crianças não detêm o conhecimento necessário para ter acesso as profissões melhor remuneradas. Portanto, uma das maneiras de romper os laços desse círculo vicioso da pobreza seria oferecer um complemento de renda àquelas famílias, desde que as crianças freqüentassem a escola.

Importante efeito adicional pode ser observado no mercado de trabalho. Menor número de crianças oferecendo seus serviços no mercado, permite que os adultos tenham maiores oportunidades de emprego e também salários mais elevados.

Em 1995 experiências seguindo essas diretrizes foram implementadas no Distrito Federal e em Campinas.

No Distrito Federal, o co-autor deste artigo, o governador Cristovam Buarque, do Partido dos Trabalhadores, introduziu o programa Bolsa-Educação ou Bolsa-Escola. Todas as famílias com renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita*, morando no Distrito Federal por no mínimo cinco anos, com crianças de 7 a 14 anos de idade, têm direito a receber um salário mínimo, desde que seus filhos freqüentem a 90% das aulas na escola pública. Se a criança faltar na escola por mais de dois dias durante um mês, o pagamento é interrompido. No caso de trabalhador desempregado, será exigido que ele se matricule no Sistema Nacional de Emprego (SINE) para mostrar que está tentando encontrar emprego. O programa é válido por um ano e a família poderá renová-lo por períodos sucessivos de um ano, se as condições requeridas forem mantidas. Em agosto de 1996, 15 mil famílias foram beneficiadas pelo programa, número que provavelmente aumentará para 20 mil nos próximos meses, abrangendo todas as famílias habilitadas a receberem o benefício no Distrito Federal.

O *slogan* do programa é “toda criança na escola e toda escola de qualidade”. O principal objetivo do programa é mandar crianças para a escola e criar condições para que atinjam a idade adulta com melhores perspectivas no mercado de trabalho. O programa tem o mérito de desencorajar o trabalho infantil, de estimular crianças a permanecerem na escola e de ampliar a importância da educação na vida desses cidadãos.

As fontes de financiamento do programa provêm das dotações orçamentárias do Distrito Federal e da União e ocasionalmente de doações de instituições não-governamentais. De maio/1995 a agosto/96, R\$13,5 milhões foram gastos com o programa Bolsa-Escola.

Os resultados positivos do programa evidenciaram-se pela análise de alguns indicadores fornecidos pela Secretaria de Educação. Hoje existem 30 mil crianças sendo assistidas pelo programa. Antes de sua implementação, a taxa de repetência era de 22%, caindo atualmente para 7%. A taxa de evasão escolar era de 8 a 10% das crianças que se matriculavam em escolas públicas; e depois da implementação do programa, despencou para 0,2%. Finalmente, em 1995, 79,8% das crianças matriculadas no programa foram aprovadas, dez pontos percentuais acima da taxa de aprovação escolar de 1994.

Outro programa, que complementa o da Bolsa-Escola, foi recentemente implementado pelo governo do Distrito Federal. É o chamado *Poupança-Escola*. O novo programa garante a todo estudante, de família já beneficiária do programa Bolsa-Escola, um salário mínimo por ano. Se o estudante repetir o ano por duas vezes consecutivas, ele perde a poupança que havia sido depositada numa conta bancária especial e o dinheiro reverterá para o financiamento de programas do governo destinados à criação de empregos e à expansão da renda. O estudante pode sacar o dinheiro nas seguintes condições: metade do valor depositado, quando concluir a quarta série do primeiro grau; após haver completado a oitava série, a outra metade pode ser retirada; e, quando o aluno terminar o segundo grau, ele pode receber todos os recursos creditados em sua conta. Portanto, tal programa encoraja os alunos a per-

tre R\$80,00, vezes o número de pessoas na família e a renda familiar.

Dessa forma, uma família composta de pai, mãe e duas crianças de 7 a 14 anos, que frequentam escola, com renda de R\$120,00, teria direito a um complemento de 40% da diferença entre R\$320,00 e R\$120,00. O benefício, nesse caso, seria de R\$80,00. Mantém-se assim o estímulo para que as pessoas trabalhem e progridam, garantindo-se sempre o mínimo de renda.

O programa teria início pelos municípios de menor renda ou de menor arrecadação *per capita* e, a partir do 6º ano, outra emenda da senadora Marina Silva propõe o direito da universalização para todas as famílias que não alcancem o patamar de pelo menos R\$80,00 mensais *per capita*, incluídas, até mesmo, aquelas que não tenham crianças em idade escolar.

Relatório do Tribunal de Contas da União sobre o Programa Comunidade Solidária propõe, como forma de combater as mazelas sociais em nosso país, que seja assegurado “uma renda mínima às famílias pobres para manterem seus filhos em escolas públicas”. Além disso, afirma que “projetos desse tipo, que priorizam a política social e não a política econômica imediatista, atendem a algumas necessidades presentes dos excluídos sem ter cunho meramente assistencialista” (Relatório, p. 182).

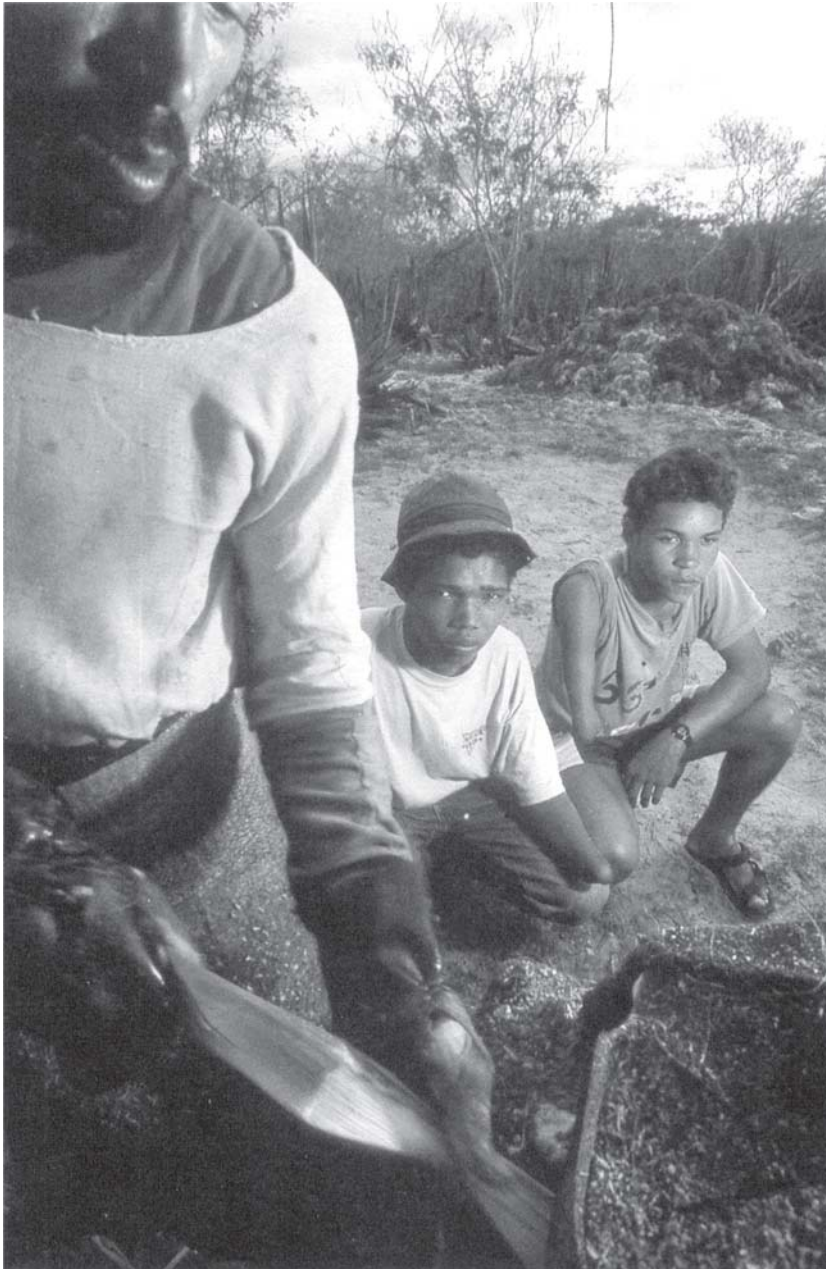
É bastante provável que o Congresso Nacional esteja prestes a completar a votação sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Senador Eduardo Suplicy

Brasília, 6 de junho de 1997

manecerem na escola porque a sua desistência representa alta perda de oportunidades.

Egberto Nogueira / Abril Imagens



Crianças que perderam as mãos em máquina de beneficiamento de sisal na Bahia

Em Campinas, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (que infelizmente faleceu em fevereiro passado), do PSDB, iniciou um Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). No final dos anos 80 e início dos 90, a recessão começou a afligir a cidade: o desemprego cresceu, a produção agrícola caiu e as condições de vida da população deterioraram-se. A população favelada

aumentou ao ritmo acelerado de 5,8% por ano, enquanto a taxa de crescimento populacional foi de 2,2%. Em 1994 7,4% da população foi classificada como miserável e a proporção de pessoas pobres foi de 37,9%. A distribuição de renda, que já era severamente desigual, se acentuou ainda mais no mesmo ano, quando os 5% das famílias mais ricas receberam renda *per capita* 36 vezes maior que a dos 5% mais pobres.

Nesse contexto, o PGRFM estabeleceu que todas as famílias com crianças de até 14 anos de idade e renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita* (considerando-se o salário mínimo de R\$ 70,00 por mês, vigente em janeiro de 1995) têm o direito a receber um complemento de renda suficiente para que a renda familiar atinja um montante igual a meio salário mínimo vezes o número de membros da família. O chefe da família deve levar seus filhos de até seis anos de idade para postos públicos de saúde para que as condições nutricionais das crianças sejam checadas. Crianças de 7 a 14 anos de idade devem ir a escola. A mãe ou o pai tem como obrigação frequentar uma reunião mensal com assistentes sociais e psicólogos, em grupos formados de 20 participantes do programa para discutir seus problemas, como fazer uso do dinheiro que dele recebem (apesar de poderem gastá-lo da forma que bem lhes convier) e receber orientação em termos de planejamento familiar. Em setembro de 1996, 2.700 famílias eram beneficiárias desse programa.

O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas publicou, em fevereiro de 1995 e em 1996, relatórios densos sobre os resultados do Programa de Campinas (9). Os relatórios chamam a atenção para alguns aspectos do público-alvo visado pelo programa: a alta de famílias monoparentais (45,5% do total), principalmente aquelas chefiadas por mulheres; a juventude dos beneficiários (64,5% têm menos de 34 anos de idade); a distribuição dos beneficiários por faixa de renda (42,5% das famílias não possuem renda); a precariedade das condições de trabalho (64% não possuem carteira de trabalho assinada); o alto percentual de crianças com idade superior à recomendada para a série que estão cursando. A condição educacional do chefe da família foi também analisada: 23% nunca foram à escola e 50% pararam de estudar depois de completar a quarta série do primeiro grau.

Além do Distrito Federal, com uma população de aproximadamente 1,9 milhões de pessoas, e Campinas, com quase um milhão de habitantes, outras cidades e regiões estão se envolvendo com a idéia e a implementação de programas de garantia de renda. Projetos estão sendo implementados, aprovados ou sancionados. Em 1997 serão iniciados em outras 16 cidades, entre elas Salvador (BA), Ribeirão Preto, Santos, São José dos Campos, Santo André (SP), Vitória (ES), Boa Vista (RR), Londrina (PR), Belo Horizonte (MG). Apesar de a introdução da idéia e as primeiras iniciativas terem sido tomadas pelo Partido dos Trabalhadores, tais programas foram lançados por parlamentares das mais divergentes correntes políticas. Finalmente, o projeto está sendo discutido em 12 Assembléias Estaduais e em 70 Câmaras Municipais, como resultado das iniciativas de prefeitos, representantes estaduais e municipais.

Na cidade de Salvador, com população de 2,2 milhões de habitantes, a renda média familiar de 69% da população é inferior a um salário mínimo. Em junho/96, a prefeita Lídice da Mata implementou um Programa de Garantia de Renda Familiar para assistir a famílias com crianças de até 14 anos de idade que possuísem renda familiar abaixo de R\$ 100 ou renda *per capita* de R\$ 25. Em agosto, dois meses após o início do programa, 514 famílias já se encontravam cadastradas.

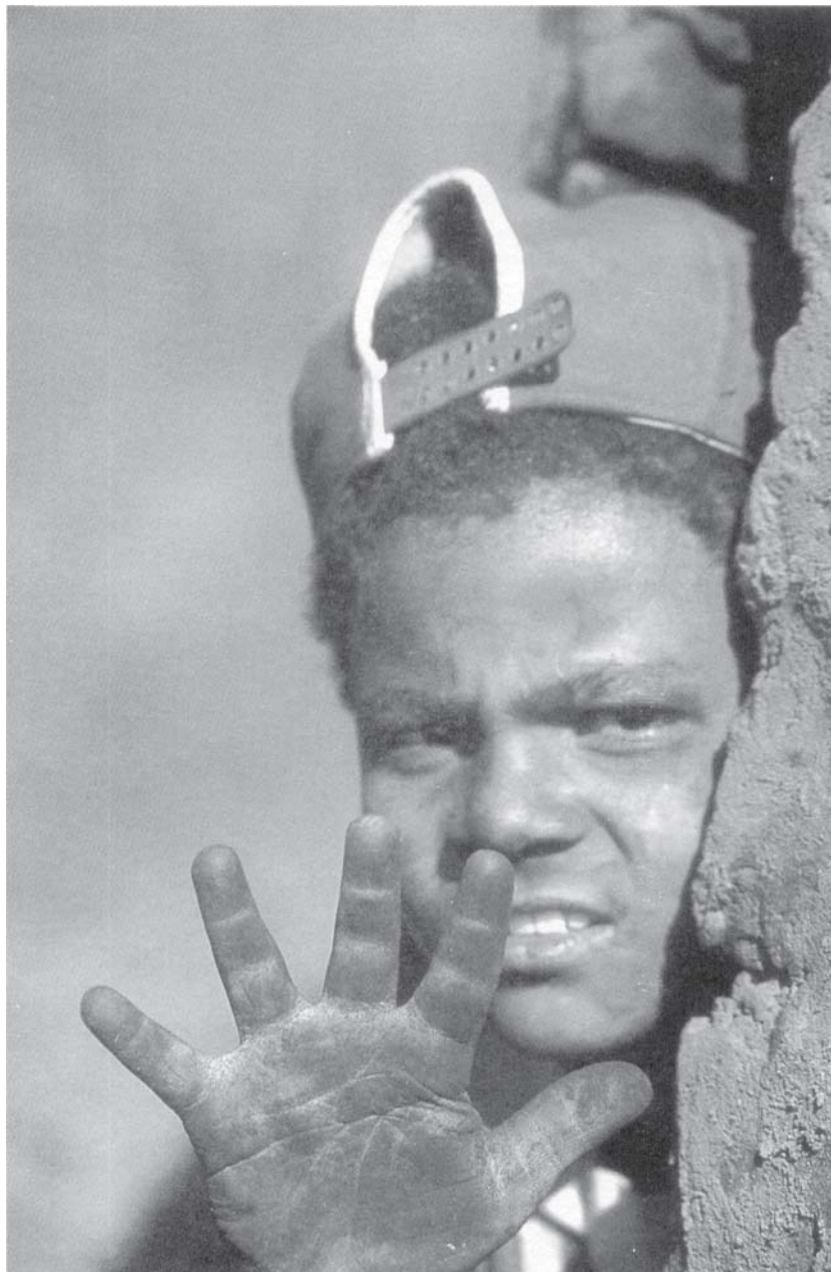
Na cidade de Ribeirão Preto, o Programa foi implementado pelo prefeito Antonio Palocci para assistir a famílias com crianças deficientes e/ou menores de 14 anos que comprovem frequência à escola. Para serem elegíveis, a sua renda familiar não pode exceder a dois salários mínimos. Os benefícios estão definidos por quatro níveis: R\$ 40, 60, 70 e 100 por mês, que serão concedidos dependendo da avaliação das condições familiares. Até agosto/96, 1.800 famílias, totalizando sete mil crianças e adolescentes, estavam inscritas no programa. Desse total, mais de 100 crianças viviam nas ruas. O programa reabilitou 95% delas, ajudando-as a sair das ruas.

Algumas precauções devem ser tomadas quanto ao formato do PGRM. Atualmente, o foco tem sido dado: ao debate da renda familiar *versus* renda *per capita* como parâmetros para estipular a parcela da população que será beneficiária potencial do programa; e ao grau de participação e envolvimento das esferas federal, estadual e local na discussão, no planejamento e na implementação de políticas de renda mínima.

A discussão renda familiar *versus* renda *per capita* foi levada em consideração no substitutivo ao projeto do senador Suplicy, de autoria do deputado Germano Rigotto. Em julho/96 ele incorporou algumas características das experiências regionais e sugeriu que o benefício deveria ser concedido levando-se em consideração determinadas condições: a pessoa com renda *per capita* de até R\$ 240 por mês teria o direito a 30% da diferença entre a sua remuneração e esse teto; e associado a esse critério, para ser elegível, a pessoa deveria pertencer a uma família com renda mensal inferior a R\$720. Os beneficiários que tivessem filhos de até 14 anos de idade deveriam provar que aqueles na faixa etária de 7 a 14 anos frequentam a escola. O deputado Rigotto propôs ainda uma forma alternativa para a implementação do PGRM. Em lugar de se iniciar o programa com grupos etários mais idosos, começar-se-ia pelos estados mais pobres do Brasil e, gradualmente, ampliando-o na direção dos estados com maiores rendas *per capita*. Outra emenda permite à União estabelecer acordos com governos locais e estaduais com o intuito de dividir responsabilidades financeiras e administrativas.

O segundo debate está centrado nas esferas federal *versus* municipal como lugar para o desenvolvimento de políticas públicas. Em nível local, como já foi visto, grande impulso foi dado para a implementação de propostas combinando critérios de renda com o requisito de que, para ser beneficiário do programa, a família deve manter suas crianças na escola. Existem algumas vantagens na descentralização de políticas públicas. Cidades têm maior chance de detectar o público-alvo, agir sobre ele, além de acompanhar a implementação e execução do programa. Por outro lado, existem também algumas desvantagens na condução

do PGRM pela esfera municipal. Os municípios mais pobres, ou seja, aqueles que mais dependem desses programas, não dispõem de recursos para implementá-lo. Tal fato pode acentuar as disparidades regionais.



Claudio Rossi/Abril Imagens

*Menor trabalhando
em carvoaria em
Mato Grosso do Sul*

Durante o encontro realizado em agosto/96, presidido por Dra. Ruth Cardoso, primeira-dama e presidente do Conselho da Comunidade Solidária – entidade brasileira que coordena os esforços do governo para a erradicação da pobreza –, foram discutidas e divulgadas experiências com programas de renda mínima

em todo o Brasil. O Governo Federal estabeleceu a espécie de comprometimento que está disposto a assumir com relação a programas de renda mínima. A Comunidade Solidária recomendou que as iniciativas devem ser tomadas pelos futuros prefeitos, mas, por outro lado, recusou-se a sugerir que o Governo Federal deva financiar esses programas.

Acreditamos que o PGRM deva ter um formato nacional e que a sua implementação possa ser descentralizada, levando em consideração as características locais de cada estado e cidade. Fazendo uma analogia ao setor de saúde no Brasil, o chamado Sistema Unificado de Saúde (SUS), define qual e como será a participação dos três níveis de governo e qual a orientação a ser seguida pelas políticas de saúde. Não obstante, a implementação dessas políticas é realizada pela esfera local e a tendência é que mais responsabilidades sejam transferidas para as mãos dos prefeitos.

Outro importante aspecto que orienta a discussão em torno do PGRM refere-se a como reconciliar as restrições orçamentárias com a urgência em se erradicar a pobreza. Portanto, o custo de tais programas e os mecanismos para seu financiamento figuram como prioritários nessa discussão. Custos podem variar enormemente em um país de 158 milhões de habitantes onde aproximadamente 31,4 milhões com 25 anos ou mais seriam elegíveis como beneficiários do programa aprovado pelo Senado, incluídas as emendas propostas pelo deputado Germano Rigotto. Com um benefício médio mensal de R\$ 47, o custo total por ano seria de R\$ 17,6 bilhões, cerca de 2,5% do PIB brasileiro, que corresponde a de R\$ 800 bilhões. Se considerarmos a família, ao invés do indivíduo, os custos seriam significativamente reduzidos. A tarefa mais árdua é conciliar custos razoáveis sem abalar a efetividade do programa e seus objetivos primordiais.

Finalmente, o financiamento do PGRM também está no centro dos debates. O programa seria financiado com recursos federais, basicamente por meio da substituição de programas já existentes e pela redução dos incentivos e renúncia fiscais. No entanto, essa resposta ao problema não parece satisfazer aos parlamentares que clamam por um tratamento mais detalhado da matéria. Esforços estão sendo concentrados para o ajuste do formato do PGRM, com o intuito de torná-lo compatível com os recursos que venham a ser destinados ao programa.

Apesar de, nesse estágio, um PGRM mais focalizado e de menor custo representar uma solução para aprovação e implementação de tais iniciativas, estamos convencidos de que, a longo prazo, depois de completada a primeira fase com sucesso, o PGRM significará um passo na direção de uma renda básica incondicional ou uma renda de cidadania para todo brasileiro.

Notas

- 1 Van Parijs, Phillippe, *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?* Oxford, Clarendon Press, 1995; *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform.* Londres, Verso, 1992; A justiça e a democracia são incompatíveis? IEA-USP, *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 109-128, jan./abr. 1995.

- 2 Van Trier, Walter E. *Everyone a king. An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from the British Inter War experience*. Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995; *James Mead and his 'social dividends'. An intriguing chapter in the history of an idea*. Antuérpia, Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius, 1993; *Who framed social dividend? A tale of the unexpected*. Antuérpia, Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius, 1989.
- 3 Parker, Hermione. *Instead of the dole: an enquiry into integration of the tax and benefit systems*, Londres, Routledge, 1989.
- 4 Um dividendo social ou alguma forma de renda mínima para todos foi amplamente defendida pelo casal E. Mabel and Denis Milner. *A scheme for State bonus: a rational method of solving the social problem*, 1919; por George D.H. Cole, *The next ten years in British social and economic policy*, MacMillan Press, 1929; *Principles of economic planning*, MacMillan Press, 1935; pelo prêmio Nobel de Economia, o inglês James Edward Meade, *Outline of an economic policy for a labour government*, 1935, in S. Howson (ed.), *The collected papers of James Meade*, v. I: Employment and inflation, Londres, Unwin Hyman Ltd., 1988; de forma mais profunda em *Agathotopia: the economics of partnership*, Faberdeen University Press, 1989; *Liberty, equality and efficiency. Apologia pro agathotopia mea*, MacMillan Press, 1993; *Full employment regained? An agathotopian dream*, Cambridge University Press, 1995; por Oskar Lange, *On the economic theory of socialism*, 1936; por Joan Robinson, *Introduction to the theory of full employment*, MacMillan Press, 1937; por Abba P. Lerner, *The economics of control: the economics of welfare*, MacMillan Press, 1944.
- 5 Consultar *Contra la exclusión*, Rubén Lo Vuolo (coord.). Buenos Aires, Mino y Dávila Editores, 1995.
- 6 Silveira, Antonio Maria da, Moeda e redistribuição de Renda, *Revista Brasileira de Economia*, abr./jun. 1975.
- 7 Bacha, E. & Unger, Roberto M., *Um projeto de democracia para o Brasil, participação, salário e voto*, Paz e Terra, 1978.
- 8 Consultar Camargo, J.M. Pobreza e garantia de renda mínima, *Folha de S. Paulo*, 26 dez. 1992, também publicado em Suplicy, Eduardo M., *Programa de Garantia de Renda Mínima*, Brasília, Senado Federal, 1992; Os miseráveis, *Folha de S. Paulo*, 3 mar. 1993.
- 9 Em *Acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas*. Draibe, Sonia Miriam (coord.). Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), fev./dez. 1995; Silva e Silva, Maria Ozanira, *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?*. Campinas, NEPP, 1996.

Eduardo Matarazzo Suplicy é senador da República pelo Partido dos Trabalhadores, (São Paulo) e professor de economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque é governador do Distrito Federal pelo Partido dos Trabalhadores e professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.