



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Fábio Luiz Lopes Cardoso

***Da Renda Mínima à Renda Básica de
Cidadania***

Campinas, SP
2013



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Fábio Luiz Lopes Cardoso

Da Renda Mínima à Renda Básica de Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Josué Pereira da Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Fábio Luiz Lopes Cardoso, e orientada pelo Prof. Dr. Josué Pereira da Silva

Orientador

Campinas, SP
2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Marta dos Santos - CRB 8/5892

C179d Cardoso, Fábio Luiz Lopes, 1987-
Da renda mínima à renda básica de cidadania / Fábio Luiz Lopes Cardoso. –
Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Josué Pereira da Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Suplicy, Eduardo Matarazzo, 1941-. 2. Cidadania - Brasil. 3. Justiça social -
Brasil. 4. Política social - Brasil. 5. Renda - Distribuição - Brasil. I. Silva, Josué
Pereira da, 1951-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: From minimum income to basic income

Palavras-chave em inglês:

Suplicy, Eduardo Matarazzo, 1941-

Citizenship - Brazil

Social Justice - Brazil

Social Policy - Brazil

Income distribution - Brazil

Área de concentração: Sociologia

Titulação: Mestre em Sociologia

Banca examinadora:

Josué Pereira da Silva [Orientador]

Gilda Portugal Gouvêa

André Pires

Data de defesa: 27-06-2013

Programa de Pós-Graduação: Sociologia

Fábio Luiz Lopes Cardoso

Da Renda Mínima à Renda Básica de Cidadania

Este exemplar corresponde à redação final da
Dissertação de Mestrado em Sociologia
defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 27/06/2013

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Josué Pereira da Silva
(orientador)

Profa. Dra. Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa
DS/IFCH/Unicamp

Prof. Dr. André Pires
PUC/Campinas

SUPLENTES:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (DCP/IFCH/Unicamp)

Profa. Dra. Milene Peixoto Ávila (UESC)

Junho/2013

Dedico este trabalho a quem se foi: minha avó
muitas saudades.

A quem veio: minha filhinha.

E a quem sempre esteve ao meu lado: meus
pais.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de dizer MUITO OBRIGADO a todos que colaboraram para o desenvolvimento desta dissertação. Existem muitas pessoas importantes que ajudaram indiretamente na materialização da pesquisa, mas como todo projeto acadêmico deve-se apenas expor aqueles que foram diretamente vinculados à sua realização, por mais injusto que possa parecer. Aqueles que não estão textualmente homenageados agradeço pessoalmente durante os percursos do trabalho e gostaria que agora também se sentissem lembrados.

Em especial gostaria de agradecer ao meu orientador o Professor Dr. Josué Pereira da Silva por sua paciência, ensinamentos e confiança. As orientações do Professor Josué foram fundamentais para a realização e para os rumos deste estudo.

Agradeço a UNICAMP e ao programa de Pós-Graduação em Sociologia, seus professores, colegas e funcionários, pelo acolhimento, amizade e convívio. A CAPES pelo fundamental financiamento. Ao Grupo de Pesquisa de Teoria Crítica e Sociologia em especial os professores Dr. Fernando Lourenço e Dr. Silvio Camargo e a todos os colegas participantes. O Professor Dr. Marcelo Ridenti da disciplina Seminário de Tese. A Banca de Qualificação os Professores Dr. Valeriano Costa e Dr.^a Gilda Portugal Gouvêa que muito contribuíram para o meu amadurecimento. Aos professores da Banca Examinadora Dr.^a Gilda Portugal Gouvêa e Dr. André Pires e a todos os presentes na ocasião.

Agradeço ainda aos meus pais Fernandino e Marta e a minha irmã Dr.^a Juliana Lopes Cardoso. As amadas e especialistas Francélli e Júlia. Meus amigos Mestrando Julian Araujo Brito; Mestranda Karina Vales Cappelli; Doutorando Pedro Rodrigues de Souza da Cruz; Dr.^a Giovanna Bonilha Milano; Doutorando Pablo Polenese e o Mestre Christian Guglielmetti. Da UNESP de Araraquara Professor Dr. Lucas Cid Gigante; Professor Dr. Marcelo Santos; Dr. Rodrigo Toledo; e a Professora Dr.^a Maria Teresa Kerbauy. Por fim, agradeço aos centros de pesquisa e documentação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados pela qualificada e rápida assistência.

“O auxílio econômico e a aceitação da responsabilidade maior pela tranquilidade e ordem internas contribuirão para a paz nos países pobres e para a paz de espírito nos mais afortunados. A compaixão tem uma face humana, mas também presta um serviço bem prático.”

(John Kenneth Galbraith, 1996, p.156).

RESUMO

Esta dissertação trata sobre a trajetória dos programas de transferência direta de renda no Brasil, suas diferenças e especificidades. Buscou-se analisar não apenas suas alterações estruturais, mas também políticas e teóricas. Para iniciar, estabelecemos foco no senador Eduardo Matarazzo Suplicy quanto à elaboração das suas propostas, o que permite perpassar toda a trajetória nacional nessa temática em particular. O senador Eduardo Suplicy é uma figura importante no desenvolvimento da política social no país. São de sua autoria, entre outros projetos, o Programa de Renda Mínima e a Lei da Renda Básica de Cidadania, o primeiro foi apresentado em 1991 e a segunda sancionada em 2004. Ambos versam sobre a mesma área de atuação, sendo a Renda Mínima base para a promoção de políticas públicas nos anos 90 e a Renda Básica que, aprovada de forma pioneira, colocou o Brasil na vanguarda dessas políticas em âmbito mundial. A implantação e impacto desta última ainda é uma incógnita, mas o desenvolvimento da primeira culminou nos principais programas hoje em vigência. Deste modo, estudar a atuação de Suplicy na luta pela efetivação de suas propostas e os fatores que o levaram a substituir uma pela outra, aprofundando suas respectivas origens e desenhos, significa mergulhar nos meandros desta temática demonstrando as diferenças de concepções entre os programas.

Palavras-chave: Cidadania; Eduardo Suplicy; Justiça Social; Políticas Sociais; Transferência de Renda.

ABSTRACT

This dissertation deals with the history of the programs of direct income transfer in Brazil, including its differences and specificities. In this work was analyzed not only their structural changes, but also their political and theoretical changes. At the beginning, it is focused on Senator Eduardo Matarazzo Suplicy and in the formulation of their proposals, which allowed to follow the entire national history of this particular issue. Senator Eduardo Suplicy is a major figure in the development of social policy in Brazil. The Minimum Income Program and the Law of Citizen's Basic Income are of his own, among other projects. The first was presented in 1991 and the second sanctioned in 2004. Both deal with the same area, wherein the Minimum Income represented the basis of the promotion of public policies in the 90s and the Basic Income, that was approved in a pioneering way, putting Brazil at the global forefront of these policies. The implementation and impact of the latter is still unknown, but the development of the first yielded the programs in operation today. Thus, the study of the Suplicy's acts struggling for the achievement of his proposals and the factors that led to the substitution of one proposal for the other, deepening their origin and designs, means diving into the intricacies of this issue to demonstrate the differences between the concepts of the programs.

Keywords: Citizenship, Eduardo Suplicy; Social Justice, Social Policy; Cash Transfer.

RESUMEN

Esta tesis trata de la trayectoria de los programas de transferencia directa de renta en Brasil, sus diferencias y especificidades. Intentamos analizar no sólo sus cambios estructurales, sino también políticos y teóricos. Para empezar, hemos establecido foco en el senador Eduardo Matarazzo Suplicy cuanto a la elaboración de sus propuestas, lo que nos permite considerar toda la trayectoria nacional de este tema en particular. El senador Eduardo Suplicy es una figura importante en el desarrollo de la política social en el país. Son de su autoría, entre otros proyectos, el Programa de Renta Mínima y la Ley de Renta Básica de Ciudadanía, el primero se presentó en 1991 y la segunda ha sido sancionada en 2004. Estos inciden en la misma área de actuación, siendo la Renta Mínima la base para la promoción de políticas públicas en los años 1990 y la Renta Básica, aprobada de forma pionera, puso a Brasil en la vanguardia de estas políticas a nivel mundial. La implantación y el impacto de esta última todavía es desconocido, sin embargo el desarrollo de Renta Mínima ha culminado en los principales programas vigentes hoy. Por lo tanto, investigar la actuación de Suplicy en la lucha por la realización de sus propuestas y los factores que lo llevaron a sustituir una por otra, profundizando sus respectivos orígenes y diseños, significa sumergirse en la complejidad de este tema, demostrando las diferencias de concepciones entre sus programas.

Palabras-clave: Ciudadanía, Eduardo Suplicy; Justicia Social, Política Social; Transferencia de renta.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Situando o Debate	3
1.1.1 - Contexto atual	5
2. Breve Histórico das Políticas Sociais	7
2.1 Constituição de 1988	11
2.2 Transferência de Renda no Brasil	14
3. Debate Internacional	17
3.1 Welfare State	17
3.2 Literatura Internacional	23
3.2.1 – Situando o debate	23
3.2.2 – Discussões recentes	26
3.3 Programas Internacionais	31
CAPÍTULO I - A Renda Mínima	37
1. Introdução	37
2. Origem da Proposta	40
3. Discussões no Senado	45
3.1 Parecer do Relator	49
3.2 Seção Final do Senado	53
4. Câmara dos Deputados	59
4.1 Os Pareceres dos Relatores	60
5. Debates Externos	68
6. Discussão	77
7. Considerações Finais	83
CAPÍTULO II - A Renda Básica de Cidadania	87
1. Introdução	87
2. A Visão de Suplicy	90
3. Panorama Histórico	99

3.1 Fase Germinal.....	99
3.2 Fase Moderna.....	101
3.3 Experiências.....	104
4. O Grupo da BIEN.....	105
4.1 A Renda Básica para a BIEN.....	107
4.2 BIEN e a Renda Básica no Brasil.....	112
4.3 Suplicy X BIEN.....	113
5. Tramitação Institucional.....	114
5.1 Senado Federal.....	114
5.2 Câmara dos Deputados.....	117
5.3 Sanção Presidencial.....	120
5.4 Suplicy X Lei.....	121
6. O Debate.....	123
6.1 A BIEN no Brasil.....	126
6.2 Discussões Internacionais.....	129
7. Considerações Finais.....	132
CAPÍTULO III – Renda Mínima e Renda Básica em Debate.....	139
1. Introdução.....	139
2. A Modalidade da Renda Mínima.....	142
2.1 Bolsa Escola.....	146
2.2 Primeiro Programa Nacional.....	157
2.3 Outros Programas Federais.....	161
2.4 Programas Federais Recentes.....	163
3. Repensando a Transferência de Renda.....	166
3.1 Renda Básica como Justiça Social.....	173
4. Renda Mínima X Renda Básica.....	177
5. Considerações Finais.....	182
CONCLUSÃO.....	197

ANEXO 1 - Carta do Atlântico	205
ANEXO 2 - Programa de Garantia de Renda Mínima	207
ANEXO 3 - Salário Mínimo.....	219
ANEXO 4 – Programas de Transferência de Renda nos Diferentes Países	225
ANEXO 5 – Renda Básica de Cidadania	231
BIBLIOGRAFIA	241

RELAÇÃO DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS:

Tabelas

Tabela 1 - Distribuição dos Benefícios Sociais Pelo Nível de Renda.....	11
Tabela 2 - Despesas Realizadas no ano de 1990 / Orçamento da União para 1992.....	52
Tabela 3 - Simulação de funcionamento do PGRM com a alíquota fixada em Cr\$ 45.000,00.....	52
Tabela 4 – Incremento na produção setorial.....	64
Tabela 5 - Disposições de funcionamento do PGRM.....	78
Tabela 6 - Comparativo entre a proposta do senador Eduardo Suplicy e o projeto aprovado.....	160
Tabela 7 - Comparativo Entre os Modelos de Renda Mínima	191
Tabela 8 - Comparativo Entre os Modelos de Renda Básica.....	192
Tabela 9 - Tabela comparativa entre os principais programas de transferência de renda elaborados no Brasil.....	193
Tabela 10 - Valores do Salário Mínimo de 1984 até Hoje.....	219
Tabela 11 - Programas de Renda Mínima na Europa.....	225
Tabela 12 - Programas de Transferência de Renda Pelo Mundo.....	227

Gráficos

Gráfico 1 – População brasileira em 1991.....	50
Gráfico 2 – Pessoas economicamente ativas (1989).....	50
Gráfico 3 – Estimativa da população e a possível abrangência do PGRM.....	51
Gráfico 4 – Beneficiários por etapa de implementação.....	62
Gráfico 5 – Montante de Transferências de Recursos por Etapa de Implementação.....	62
Gráfico 6 – Número de Beneficiário em 1990 por Faixa de Renda.....	76
Gráfico 7 – Número de Beneficiários por região do país.....	76

Quadros

Quadro 1 - O imposto negativo segundo Cornot, Lerner e Friedman.....	146
Quadro 2 - Os Três Princípios de Justiça de Rawls (1971).....	174
Quadro 3 - A renda básica de cidadania e a renda mínima garantida.....	183

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar os programas de transferência de renda que se desenvolveram no Brasil na última década do século XX até a primeira década do século XXI. Por mais diferentes que se apresentem estes mecanismos seguem em maior ou em menor grau duas matrizes distintas, a saber, as elaborações da Renda Mínima e da Renda Básica. Neste trabalho é exatamente nas diferenças entre estas concepções que se concentrará o foco da discussão. Pois o conflito entre os modelos determinará os rumos de nossa política social e é necessário saber o que está em jogo. Para analisar a trajetória brasileira contamos com um personagem importante tanto na proposição quanto na construção concreta destas medidas: o atual senador pelo Estado de São Paulo Eduardo Matarazzo Suplicy do PT (Partido dos Trabalhadores). Ele será nossa porta de entrada no debate para posteriormente aprofundarmos a análise. Visamos abordar as razões que levaram Eduardo Suplicy a elaborar a proposta da Renda Básica de Cidadania, sancionada em 2004, que a princípio substituiu a proposta da Renda Mínima também de sua autoria aprovada no senado em 1991, além do processo desta mudança.¹ Apesar do sucesso ou não de suas propostas foi Suplicy o responsável por colocar na pauta da agenda pública brasileira a questão da transferência de renda.

A materialização da Lei da Renda Básica de Cidadania configura-se como a principal luta na qual o referido senador tem se dedicado nos últimos anos. Ele acredita que isto será possível através da transição do Programa Bolsa-Família para a Renda Básica. Aparentemente este processo se configura como o caminho mais rápido para a sua implantação (Suplicy, 2006, 2007, 2008, 2010, 2010a). Procuraremos retratar a distinção de concepções entre as matrizes que fundamentam os programas, buscando primeiramente defini-los e entendê-los, para depois compará-los, observando se esta transição proposta se faz pertinente. E estes são, em linhas gerais, os objetivos pretendidos por esta dissertação.

É também através da atuação do senador que o Brasil adentrou definitivamente o debate sobre o direito à renda na última década do século XX. Com a sua proposta da Renda Básica vislumbramos a possibilidade de colocar em prática a proposta de política de

¹ Ambas as propostas delimitam junto com suas discussões subsequentes a periodização do presente estudo.

transferência de renda mais abrangente do mundo. Por conseguinte, a elaboração e desenvolvimento dos programas apresentados e os debates políticos e intelectuais que suscitaram são elementos fundamentais para compreender os rumos deste tipo de intervenção no país, assim como suas perspectivas futuras. É este o papel que a Renda Básica cumpre hoje, um referencial simbólico para o aprimoramento das políticas sociais (Silva, 2008).

Partindo da ideia de que a conversão da proposta da Renda Mínima para a Renda Básica foi um processo prático, através de diversos programas e experiências, e intelectual através das discussões nacionais e internacionais, elencamos as seguintes questões ainda pouco claras no debate e que baseiam a problematização deste trabalho: Quais as principais características das propostas de Renda Mínima e da Renda Básica e suas diferenças fundamentais? O que significaria desenvolver os programas atualmente em vigência rumo à Renda Básica de Cidadania?

Nossa hipótese, sem o objetivo de esgotar a temática, é que para além de diferenças técnicas na forma de aplicar os mecanismos presentes em cada uma das propostas, existem também divergências quanto à visão de mundo que fundamenta as premissas de cada uma delas. Portanto além de instrumentos de combate à pobreza pode haver estruturas que permitam operar transformações na organização da realidade social ou que simplesmente reforçam o *status quo*. Partimos ainda da perspectiva de verificar a capacidade dos programas em lidar com os problemas sociais contemporâneos.

Desta forma, para a elaboração do nosso estudo far-se-á necessário desenvolver um mapa descritivo do conjunto dos programas de transferência de renda em vigência nos últimos anos, além, obviamente, da análise das políticas em estrita relação com o senador, tentando estabelecer algumas relações e distinções entre elas.² Apresentaremos as linhas gerais da engenharia programática de cada proposta, suas variações, histórico e

² Os principais programas de transferência de renda que foram propostos no Brasil nos últimos anos são: O Programa de Renda Mínima (1991); os programas municipais de transferência de renda com as primeiras propostas surgindo no final de 1994; os Programas Bolsa-Escola (1999), Fome-Zero e Bolsa-Família (2003); além do Programa da Renda Básica de Cidadania (2004). Através deles será possível relacionar outros programas subjacentes que também foram postos em prática no período de estudo, como o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 1996), o BPC (Benefício de Prestação Continuada, 1993), entre outros.

embasamentos, para poder posteriormente discuti-las. A trajetória institucional será também retratada a fim de apresentar o debate especificamente nacional sobre o tema.

Por isso estruturamos o trabalho da seguinte maneira: após situarmos o debate e passarmos pelo histórico dos programas de transferência de renda (Introdução), iniciaremos pelas experiências da primeira proposta apresentada por Suplicy, a Renda Mínima (Capítulo I); depois abordaremos as especificidades e discussões em torno da proposta da Renda Básica de Cidadania (Capítulo II). Após isto, apresentamos um balanço dos programas de transferência de renda vigente no país nos últimos anos, buscando comparar as duas matrizes em debate (Capítulo III). Ao final apresentamos as conclusões de toda a trajetória desenvolvida analisando os desafios e as perspectivas presentes nos diferentes modelos de políticas públicas. Trataremos o fato de que a nossa política social possui a especificidade de ter dois modelos de programas diferentes, na mesma área de atuação e aprovados quase ao mesmo tempo, tendo inclusive a possibilidade de migração de um para o outro (Conclusão).

1.1 Situando o Debate

Atualmente muita confusão se estabelece em torno dos conceitos, nomenclaturas e diversidade programática do conjunto das experiências brasileiras de transferência de renda. Por exemplo, a questão tão essencial quanto simples, de que a Renda Mínima e a Renda Básica são programas distintos. Portanto, para iniciarmos a discussão precisamos primeiro situá-la. Sintetizamos o panorama nacional da seguinte maneira:

A Renda Básica de Cidadania é o programa federal mais abrangente atualmente aprovado. Foi sancionada como lei um dia antes da aprovação do programa Bolsa-Família que se encontra atualmente em vigência.³ A Renda Básica proposta pelo senador Suplicy ainda não foi regulamentada e implementada, alguns autores acreditam na possibilidade de transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica, uma medida que é também

³ A Renda Básica de Cidadania foi sancionada no dia 8 de janeiro de 2004 e o Programa Bolsa-Família foi sancionado no dia 9 de janeiro de 2004. A Renda Básica configura-se no programa mais abrangente já aprovado no país em matéria de transferência de renda, pois prevê o recebimento de certo valor monetário para a toda a população sem restrições ou contrapartidas.

prevista em Lei (Brasil, 2004; Cocco e Negri, 2006; Justo, 2010; Suplicy, 2006, 2007, 2008, 2010, 2010a).⁴ Porém, ambos os programas relacionam-se a tradições e formulações teóricas distintas.

As principais características da Renda Básica são a distribuição de valor monetário de forma universal e a inexistência de contrapartidas. Sua origem contemporânea pode ser remetida ao grupo da Rede Mundial de Renda Básica (*BIEN - Basic Income Earth Network*, fundada por diversos intelectuais em 1986) do qual Suplicy também faz parte (Silva e Silva, 1997; Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2008). Pode ser denominada ainda, com algumas diferenças em sua elaboração, pelos termos: Segundo Cheque, Rendimento Vitalício, Renda de Cidadania, *Basic Income*, Renda de Existência e Subsídio Universal. E ainda muitas outras variações com os nomes: renda, benefício, dividendo, bônus, salário, somados aos complementos universal, geral, garantido, nacional, básico, do cidadão, de cidadania e de existência (Van Parijs e Vanderborght, 2006). Foi introduzida no Brasil em 2001, mas frequenta os debates, discreta e esporadicamente, de forma conjunta a outras discussões sobre o tema desde os anos 90.

A Renda Mínima é um programa menos abrangente que foca nos mais pobres o recebimento de valor monetário, sendo extinto quando certo valor de renda estipulado como teto for atingido. Pode exigir contrapartidas e exige fiscalização. Foi introduzida, na literatura brasileira, pelo economista Antonio Maria da Silveira em 1975 e como Projeto de Lei por Suplicy em 1991 (Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM). Variantes deste programa foram implementados em diversos municípios ao longo dos anos 90 - do qual o principal formato foi o chamado Bolsa-Escola - e é este modelo que serviu de base para a elaboração do Programa Bolsa-Família.⁵ A Renda Mínima também é conhecida como Imposto de Renda Negativo, Dividendo Social, Dividendo Nacional e Mínimo Diferencial (Silva e Silva, 1997). Sua multiplicidade de nomenclaturas e modelos é creditada a uma enorme quantidade de experiências e debates internacionais. Sua origem contemporânea é normalmente remetida a Milton Friedman e seu livro "Capitalismo e Liberdade" de 1962, que é também o responsável pela introdução do debate dos programas

⁴ Os autores das referências são: Ana Fonseca; Carolina Raquel de Melo Justo; Eduardo Matarazzo Suplicy; Giuseppe Cocco; e Antony Negri.

⁵ As primeiras cidades a implementarem programas de Renda Mínima, seguidas posteriormente por muitas outras, foram: Brasília, Campinas e Ribeirão Preto (Fonseca, 2001 e Silva e Silva, 1997).

proposto no Brasil. Podemos dizer que o desenvolvimento dos programas no Brasil seguiu uma linha tradicional variando da proposta do imposto negativo. Curiosamente o PGRM de Suplicy ainda tramita na Câmara dos Deputados mesmo após o surgimento de muitos outros programas.

1.1.1 - Contexto atual

Os programas de transferência de renda passaram a ser considerados fundamentais nos últimos anos, é através deles que o Brasil se destaca por seu desempenho econômico e desenvoltura internacional, apresentando um quadro de potencial crescimento e estabilidade. Proporcionaram a ampliação do consumo interno, através da inclusão de grupos antes pouco assistidos pelo Estado e com baixa capacidade de acesso ao mercado, e assim ajudam no bom desempenho do país frente às turbulências externas (Sader, 2010).⁶

Pode-se afirmar que as políticas sociais passaram a ser vistas como investimentos estratégicos e elementos de política macroeconômica capazes de alavancar o desenvolvimento (Dowbor, 2010). O mero desenvolvimento econômico não significou melhoria dos índices sociais, neste sentido, tornaram-se necessárias medidas concretas e objetivas na área de política social para combater efetivamente, entre outros problemas, os nossos vergonhosos índices de desigualdade, ampliando a integração social (Schwartzman, 2007).

A ausência de uma igualdade básica é central na elaboração destes mecanismos de intervenção, pois garante as bases para a sua legitimidade demonstrando sua urgência intrínseca. Porém, ainda existem muitas resistências políticas e sociais a implantação destes programas, motivadas pela ideia de regulação justa via mercado “livre”, de desincentivo ao trabalho, ou de cooptação das populações pobres pelos diferentes governos promotores destas medidas. Neste contexto, também se inserem os debates sobre focalização e universalização, emprego e desemprego estrutural, assim como, da ampliação ou redução dos serviços estatais. Todos estes pontos são considerados bastante polêmicos.

⁶ Este novo momento é chamado por Bresser-Pereira de Neodesenvolvimentismo, sua tese principal relaciona-se a retomada do desenvolvimentismo clássico com algumas alterações fundamentais, a principal delas diz respeito à tentativa de compatibilizar desenvolvimento econômico com atenção especial para o campo social. Para mais informações ver: <http://bresserpereira.org.br/>.

Desta forma a Lei da Renda Básica aprovada em 2004 representaria um contraponto ao atual direcionamento das políticas públicas já que, de forma simplificada, possui seu foco na universalização diferentemente da focalização. Concordemos ou não com Suplicy, é esta a principal alteração que o senador vem defendendo nos últimos anos.⁷ Pois apesar das ampliações realizadas atualmente o modelo vigente continuou o mesmo.

Para Silva (2008), a aprovação do Bolsa-Família, logo após a sanção da Renda Básica contribuiu para retirar o foco desta última, adiando assim sua regulamentação, além de desestimular o seu debate. O Programa Bolsa-Família não representou uma ruptura ou mudança radical nos rumos da política social nacional, mas uma continuidade e aprimoramento em relação aos programas municipais e federais anteriores; portanto, podemos associar seu formato com um processo iniciado na proposta da Renda Mínima de Suplicy em 1991. Deste modo, a Renda Mínima em seus diversos desenhos foi experimentada e estudada por muito tempo – através dos programas municipais, estaduais e federais. E a Renda Básica surgiu em nosso debate, de forma mais contundente, apenas após sua aprovação; e mesmo assim, ainda hoje, não angariou discussões como as que surgiram na época de lançamento da Renda Mínima.

No Brasil o programa da Renda Básica possui as especificidades de ser implantado gradualmente com foco nos mais necessitados (o que para Lavinhas (2004) e Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2008) torna-se um contrassenso, já que por princípio a Renda Básica é um programa universal) e deve seguir a lei de responsabilidade fiscal.

Suplicy admite que a implantação da Renda Básica ainda esteja distante, mas que o programa Bolsa-Família pode ser um passo em sua direção (Suplicy, 2007). Sendo que, é exatamente pelo critério por etapas e de focalização que o Programa Bolsa-Família é considerado institucionalmente como o início do processo de implantação da Renda Básica.

No entanto, não está claro se o Bolsa Família, de caráter emergencial, desembocará efetivamente no novo programa, diverso em muitos pressupostos, e de como esta transição será feita (Brito e Soares, 2010). No entanto, Esping-Andersen (1991) afirma que historicamente se não forem ampliados os serviços sociais voltados aos mais pobres, estes

⁷ Convém destacar que se trata da universalização em sentido amplo e não apenas para os mais pobres, ou certa faixa etária específica.

correm o risco de retrair até sua completa extinção. Estaríamos, portanto, frente a um dilema, expansão estruturada ou tendência à extinção na próxima onda de recessão econômica.

Com o desenvolvimento de novas tecnologias produtivas, do crescimento do setor de serviços e da economia imaterial, a temática do direito à renda ganha elementos novos para seu debate.⁸ Para Silva (2008) a aprovação da Renda Básica representa uma vitória simbólica importante a despeito de todos os entraves que se delineiam atualmente para sua implantação, representando uma referência futura de transformação.

É com base neste complexo quadro apresentado rapidamente que buscamos dialogar a partir das experiências do senador Suplicy com a conjuntura atual dos programas de transferência de renda, visando observar o que tem sido proposto como possibilidade de transição entre os dois programas e qual o significado desta possível mudança a partir das características, alcances e limites de cada modelo. Para iniciarmos este intento é importante levantar as origens do sistema de proteção social brasileiro, o que faremos no próximo tópico.

2. Breve Histórico das Políticas Sociais

O combate à pobreza no Brasil não é uma luta recente, mas foi só nos de 1990 que a discussão sobre o direito à renda emergiu definitivamente. Para compreendermos o campo político e cultural no qual este debate se insere devemos buscar pistas na maneira como se configurou a construção dos mecanismos de proteção social nos períodos anteriores.

O desenvolvimento da política social no Brasil não contou com alguma especificidade que fosse determinante para sua história. Pelo contrário, esta se deu de forma alinhada ao padrão observado em outros países (Santos, 1979), com seu início no final do

⁸ O conceito do imaterial diz respeito a uma impossibilidade do capitalismo tardio de continuar a produzir valor em grande escala sem se apropriar dos saberes e características essencialmente humanas. Esses saberes são uma forma de sociabilidade e experiência, adquiridas durante todo processo de vida e de interação em sociedade. Representados, sobretudo, pelos momentos de não produção mercantil, de não trabalho formal e de vivência cultural. São das habilidades, da astúcia, da capacidade de organização em grupo e da criatividade, que se nutrem esses saberes, isto é, uma vivência para além do mero conhecimento técnico formal, mas que não prescinde deste último (Gorz, 2005).

século XIX.⁹ Colocada na perspectiva institucional apresentou apenas alguns momentos de significativo avanço, como aqueles promovidos pelo Estado Novo em 1930 e pela ditadura de 1964.¹⁰ Anteriormente a estes momentos, pouco ou nada havia sido feito e o abandono era a regra. Ademais, quando medidas foram finalmente colocadas em prática elas se caracterizavam pelo viés patrimonialista, privatista, filantrópico, calcados no favor, no clientelismo (Falchetti e Kerbauy, 2010) e com frequentes vazamentos para as classes mais abastadas da sociedade.

Em geral a maior parte das conquistas do período antes de 1930 terá sempre o caráter de garantir alguns direitos às forças produtivas, compensatórias pelo trabalho realizado, sem se preocupar com a questão da equidade ou com a formulação de regras para a acumulação (Santos, 1979). Sem nenhuma relação com direitos de cidadania, essas leis até grande parte das primeiras décadas do século XX tiveram caráter privativo, segregacionista e limitado. O Estado passava a ter função correspondente ao do empregador privado sem nenhuma dimensão pública ou realmente nacional de atuação.

Os anos 30 são considerados, portanto, o divisor de águas na história da política social nacional; este foi o período de implementação do núcleo duro de nossa legislação trabalhista, profissional e sindical, e ponto fundamental para o posterior desenvolvimento das outras modalidades de proteção. Só que estas transformações continuaram limitadas às fronteiras do mercado. Com a instituição da carteira de trabalho em 1932 apenas os trabalhadores com contrato formal passaram a ter seus direitos resguardados.

Poucos avanços foram registrados até o período militar em que se anotaram avanços institucionais privados e públicos. A esfera gerencial e institucional se modernizou aceleradamente frente aos períodos anteriores, mas algumas antigas estruturas foram mantidas ou aprofundadas. Os impostos foram implementados de forma radicalmente

⁹ Baseado em Silva e Silva (1997) apresentamos a seguinte síntese sobre o desenvolvimento dos sistemas de proteção social no Brasil: 1930-1943 – Introdução e expansão; 1943-1964 – Expansão fragmentada e seletiva; 1964-1977 – Consolidação institucional; 1964-1979 – Expansão massiva; 1979-1988 – Crise e ajustamento do sistema; 1988-1993 – Reestruturação do sistema, novos princípios, novas reformas, e uma nova agenda.

¹⁰ Santos (1979) e Carvalho (2003) afirmam que a expansão dos serviços de assistência social nesses dois períodos reserva em comum o fato de serem marcados por regimes autoritários, em que a busca por alguma legitimidade, em contraponto ao encolhimento dos direitos políticos, motivou o desenvolvimento dos direitos sociais.

regressiva e as políticas de assistência continuaram focadas. A universalização, um dos maiores méritos do período, ocorreu apenas em algumas frentes como a previdenciária.

O desenvolvimento econômico, forte fator de legitimação do regime ditatorial, tornou-se, em longo prazo, um incentivador de desigualdades. A pequena melhora geral não impediu o crescimento do fosso que existia entre ricos e pobres. Na década de 1960 em torno de 20% da parcela mais pobre da população detinham 3,9% da riqueza nacional, na década de 1980 o valor da riqueza desta parcela passou para 2,8%, enquanto que a riqueza pertencente à classe mais abastada só aumentou no mesmo período.

Cabe ressaltar ainda que muitos dos avanços institucionais no campo da política social foram historicamente frutos da incorporação de antigas demandas de grupos organizados, principalmente de trabalhadores, que em diversos casos anteciparam em muito, através de suas demandas e bandeiras de luta, as políticas governamentais (Silva, 2008). E o corporativismo, a cidadania regulada (Santos, 1979) assim como a relação pessoal entre o indivíduo e o Estado, sem concepções coletivas de fato, são marcas históricas da nossa cidadania (Carvalho, 2003).¹¹

N prática imperou no Brasil o modelo de cidadania de tipo liberal, que restringe o alcance das iniciativas de assistência propostas. Os próprios limites da concepção liberal de cidadania já estavam sendo apontados no final do século XIX pelos chamados sociais liberais ingleses (Merquior, 1991; Gimenez, 2007). Este formato pressupõe a hegemonia dos mercados e das liberdades individuais que acabam por prejudicar o próprio funcionamento da sociedade, causando desagregação social, pesadas punições aos mais “fracos”, além da limitação da própria esfera pública e dos direitos (Vieira, 2001, Gimenez, 2007). A ideia de política social decorrente deste modelo é a concepção de tipo *stricto sensu* (Falchetti e Kerbaudy, 2010).¹² E essa tem sido a principal linha seguida na concepção das políticas sociais no Brasil que, por valorizar o “mérito individual” fornece apoio público às classes mais privilegiadas e restringe a ajuda aos que realmente precisam.

¹¹ Para Santos (1979) a cidadania regulada tinha como principal elemento a carteira de trabalho, passaporte para o acesso aos direitos, e o grupo profissional em que o indivíduo estava inserido, que determinava a qualidade desses direitos.

¹² Concepção *stricto sensu* de política social refere-se à ideia limitada, minimalista e pontual de intervenção. Em outra perspectiva a concepção *latu sensu* de política social vê a intervenção estatal como direito importante para o aprofundamento da democracia, incentiva ações mais amplas e profundas de intervenção (Falchetti e Kerbaudy, 2010).

Desta forma, o Brasil chega às portas da década de 90 com seu sistema de proteção social marcado pela obsolescência e por uma cultura política conservadora. Esta herança de dificuldades cercada pela corrupção, a falta de estrutura institucional e a desorganização administrativa foram às primeiras dificuldades na reorganização de todo o sistema realizada pelos novos governos democráticos. Em muitos aspectos houve continuidades quanto à tradição clientelista e corporativista dos sistemas de auxílio, juntamente com uma crise econômica que assolou os anos 90, após os já conturbados anos da década de 80 (Draibe, 1995; Silva e Silva, 1997).

Segundo Draibe (1995) neste período a situação social brasileira era de ampliação das desigualdades, com distanciamento do crescimento econômico em relação ao desenvolvimento humano, além da paralisia do sistema de proteção social. Tem-se um sistema incapaz de enfrentar o problema da pobreza e da falta de *know-how* institucional dado o fracasso de diversas tentativas e planejamentos anteriores. Até aquele momento o apoio político necessário para avançar ou dar efetividade a programas sociais mais complexos sempre havia sido negligenciado.

Por isso:

O sistema brasileiro está assentado sobre um conjunto de definições e princípios bem mais generosos que aqueles vigentes até os anos 80, mas bastante defasados e distantes da realidade da nossa proteção social, mais frágil e cada vez menos capaz de enfrentar a situação social crescentemente agravada pela crise econômica. Mais ainda, a população pobre e miserável adentra os anos 90 desprovida até mesmo dos programas assistenciais com que contava, mesmo que precariamente, nos anos 80 (Draibe, 1995, p. 218).

A tabela abaixo demonstra a apropriação do grupo com melhor renda no comparativo (>2) e que representa a menor porcentagem populacional (16%) como sendo destino da maior parcela de recursos dos programas sociais (34%); os dados são do final da década de 80 e demonstram um dos graves problemas dos programas sociais em curso no período, que não atingiam adequadamente os mais vulneráveis.

<i>Distribuição dos Benefícios Sociais Pelo Nível de Renda</i>		
Salário Mínimo Mensal	Porcentagem da População	Porcentagem dos Beneficiários
>2	16	34
1 – 2	18	22
½ - 1	24	24
1/4 – ½	22	14
< ¼	19	6
Total	99	100

Tabela 1: Fonte - Banco Mundial, 1988 (Almeida, 2000).

2.1 Constituição de 1988

Coloca-se emblematicamente a constituição de 1988, advinda do processo de redemocratização e da incorporação de diversas demandas sociais como representante de um Brasil ideal, marco que superaria seus graves problemas históricos e que fundaria uma democracia efetiva, pensada também a partir da esfera social (Aggio e Lahuerta, 2003). Nas palavras de Ulysses Guimarães, uma “constituição cidadã” (Sader, 2010). Este momento, no entanto, teve como pano de fundo uma transição conservadora que impediu um verdadeiro avanço no período pós-ditadura rumo aos direitos propostos pela nova carta constitucional (Aggio e Lahuerta, 2003; Sader, 2010). Continuidades e discontinuidades, o velho e o novo contrastaram no Brasil redemocratizado (Sader, 2010). O que era para ser a constituição de um país socialdemocrata culminou na adoção específica e gradual do Consenso de Washington (Silva e Silva, 1997).¹³ As transformações na área social ficaram

¹³ Consenso de Washinton: Recomendações políticas e econômicas formuladas pelas principais agencias de financiamento internacional - FMI (Fundo Monetário Internacional) e BID (Banco Mundial) - e os Estados

subordinadas às determinações econômicas de caráter neoliberal e em consonância com o conservadorismo advindo das décadas anteriores.¹⁴

Inserida neste contexto rapidamente os limites da nova carta constitucional apresentaram-se de forma bastante clara. Como assinalado por Adorno (2008) e Santos (2010), verifica-se que um dos graves problemas do Brasil consiste na sua enorme necessidade de se constitucionalizar. A discrepância entre a carta constitucional e as políticas efetivadas é enorme. Vianna (1998) chamou de americanização perversa o fato de termos direitos abrangentes e igualitários, mas que na prática são segregacionistas e, no limite, valorizam os serviços oferecidos pelo mercado.

Como consequência, tem-se um ambiente de expansão paradoxal que coaduna com o tipo de cidadania construído historicamente no país (Gimenez, 2007). Redução das esferas de assistência e prioridade nas relações econômicas. E neste sentido, diversas outras iniciativas que visam à ampliação da democracia e da participação sem relação com a economia (como no caso do orçamento participativo, por exemplo) têm encontrado grandes dificuldades em seu processo de consolidação (Avritzer, 2002).

Ianni (1988) demonstra, entretanto, que a ampliação de direitos sociais pode promover uma maior politização dos indivíduos. Assim como as políticas de transferência de renda - mesmo limitadas - podem contribuir para superar as graves carências materiais que impedem o próprio exercício da cidadania, a possibilidade de possuir direito a ter direitos, condições para organizar-se e lutar pelas próprias demandas (Silva, 2011). Para Silva (2008) além da ampliação da cidadania o direito a renda seria essencial para promover transformações na realidade brasileira, já que combater a desigualdade material e simbólica específica de nosso país poderia ser uma forma de abrir caminho para o combate às desigualdades existenciais e vitais. Desta forma vislumbra-se um caminho, uma possibilidade de enfrentamento do círculo-vicioso da cidadania e da pobreza; a

Unidos para promover ajustamentos macroeconômicos nos países “em desenvolvimento”. O conjunto de medidas foram as principais doutrinas neoliberais propagandeadas no período dos anos 90.

¹⁴ Assim como houve a manutenção de pactos políticos e estruturas de poder do período anterior, Draibe (1995) salienta que o processo de formação da “Constituição Cidadã” também não foi uma ruptura. A rearticulação da sociedade civil, a partir de meados da década de 70, já colocava em pauta a necessidade de um reordenamento da cidadania no Brasil, e foram os fatores emergentes naquele período que proporcionaram as bases para as formulações das prerrogativas amplas e universalistas presente em 1988 (Silva e Silva, 1997).

universalização e a ampliação das políticas sociais, combinando investimento com estratégia política.

Fato que o desenvolvimento dos programas sociais no Brasil se deu na contramão do desmonte do *Welfare State* em nível mundial. Este fator será mais um obstáculo que determinará o caráter dos programas colocados em prática nos anos subsequentes, juntamente com um plano técnico e prático de caráter neoliberal pautado na eficiência do gasto público e na redução de custos. Estes programas de caráter “novo” em comparação aos *Welfare States* tradicionais tinham ainda como aliados grandes órgãos de financiamento internacionais.

Outro fator prejudicial à ambiciosa carta de 88 foi a profunda crise que se abateu sobre o Brasil, mas também em outros países da América Latina no mesmo período. Em especial os enormes índices de inflação prejudicavam o andamento da economia e consumiam o salário mínimo diariamente, mas a crise econômica também promoveu a falta de investimento, altos índices de desemprego, problemas de oferta e demanda e crise fiscal. O desenvolvimento recente das políticas sociais só foi possível com mudança deste quadro alcançada apenas em meados dos anos 90.

Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo ocorre a retomada da temática do combate à pobreza por seu sucessor o presidente Itamar Franco, e o surgimento de movimentos populares como o encabeçado pelo sociólogo Betinho (Herbert de Sousa) chamado de “Campanha da Fome” (Lobato, 1998; Suplicy, 1998a) em prol da justiça social, além de grande efervescência política. Em 1993 se dá o início da retomada do crescimento econômico, e em 1994 é colocado em prática o plano de estabilização da moeda, – Plano Real - que altera significativamente o quadro de instabilidade econômica e inflacionária anterior. Com presidente Fernando Henrique Cardoso a abertura econômica que significou a “entrada” do Brasil no mundo globalizado solidificou as ideologias e teorias neoliberais como carro chefe da “modernização da nação”. A aceleração da abertura econômica pelo menos num primeiro momento teve papel importante no incentivo ao consumo e combate à pobreza, porém este fator benéfico se estagna já em 1995 (Rocha, 2000).

A carta de 88 teve influência decisiva em nossa trajetória, mas sofreu muito com as turbulências do período. Os anos 90 foram ainda palco de recuos no conjunto da assistência social e a perda de seu caráter sistêmico, assim como, viu diversas experimentações desarticuladas e fragmentadas, marcadas pelas ações emergenciais, nas quais os programas de transferência de renda já começavam a ser protagonistas.

2.2 Transferência de Renda no Brasil

Podemos identificar as primeiras iniciativas quanto à implantação de mecanismos de transferência de renda com o salário mínimo proposto em 1934 e vigente apenas a partir de 1940 (Silva e Silva, 1997), além de outras intervenções pontuais durante todo o período até 1988.¹⁵ Com destaque para a implantação do seguro desemprego em 1986. (Silva e Silva, Yazbek, Giovanni, 2008).

Antônio Maria da Silveira propôs em 1975 a primeira medida específica de transferência direta de renda seguindo a linha básica do imposto negativo preconizado por Milton Friedman. Mas a primeira diretriz legislativa advém do dispositivo presente na carta constitucional de 1988 que garante uma Renda Mínima aos maiores de 70 anos e aos portadores de deficiência com renda familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto de salário mínimo (Almeida, 2000; Lavinias, 2004). Este dispositivo presente na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi regulamentado através do BPC em 1993. Outras iniciativas de transferência de renda, até o período de 88, sempre foram organizadas como políticas de governo, muito mais suscetíveis à atmosfera política e econômica.

No âmbito da carta de 88 os programas de transferência de renda foram introduzidos como programas emergenciais a fim de auxiliar outras iniciativas a recuperar os anos de abandono público de populações em condições de miséria. Eram residuais e focalizados,

¹⁵ Destacam-se, entre outras medidas, a ampliação da previdência para trabalhadores rurais em 1971; e a renda mensal vitalícia para maiores de 70 anos e deficientes lançada em 1974. Outras contribuições pontuais e emergenciais em geral eram relacionadas a questões das crianças de rua, auxílio aos pobres, pessoas em situação de risco, bolsas de estudo e no caso de calamidade pública.

O salário mínimo na época de sua formulação tinha o objetivo de satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos que estivessem inseridos no mercado de trabalho, seu valor, diferentemente do atual, cobria a maior parte das despesas básicas do trabalhador (Silva e Silva, 1997). No anexo 3 segue tabela com o valor do salário mínimo a partir de 1984, período em que este foi unificado.

portanto, reproduziam o caráter histórico e insuficiente dos programas sociais brasileiros. Estes programas tinham como foco a manutenção dos assistidos sem enfrentar as causas da pobreza. Havia a crença de que o crescimento econômico aliado a programas deste tipo promoveriam gradativamente a redução da miséria.

Nesse contexto que Suplicy apresenta em 1991 sua proposta de Renda Mínima (PGRM) elaborada conjuntamente com Silveira seguindo a ideia original de 1975. Esta foi a primeira tentativa de regulamentar alguns artigos da área social presentes na nova constituição e acrescentava no debate nacional uma proposta ampla e de conteúdo abrangente que tentava atingir o foco da reprodução da pobreza. Combinava um fundo social presente na nova constituição com a ascensão de uma agenda neoliberal de políticas públicas, porém, nunca chegou a ser implantado.

Segundo Silva (2008) um vácuo separa a apresentação da proposta do PGRM e as iniciativas municipais que emergiram a partir de 1994, sendo que nenhuma outra proposta foi apresentada neste período. Assim, o projeto de Suplicy e seu debate decorrente se caracterizaram como fundamentais para o desenvolvimento das iniciativas municipais durante os anos 90.

A expansão federal logo no início do século XXI foi bastante lenta, em parte pela falta de prioridade que se somava a nova crise que assolou o país em 2001. Mas nos últimos anos além da completa unificação dos programas com o Bolsa-Família, elaborado com a ajuda do Banco Mundial, a elevação do salário mínimo tem contribuído muito para o combate à pobreza e redução das desigualdades, embora os números ainda sejam insuficientes. Podemos somar ainda a expansão da educação e nos anos mais recentes do ensino superior, a estabilidade econômica e a retomada ainda que modesta de planos de investimento.

Portanto hoje podemos dizer que faz parte da agenda do Estado a luta por maior justiça social e seu principal instrumento são os programas de transferência de renda, mas foi e ainda é árduo o caminho de concretização destas premissas. A questão chave formulada por Draibe (Draibe *in* Suplicy, 1992) sobre as discussões que se seguiram após a apresentação do PGRM por Suplicy exemplifica um dos principais questionamentos colocados na época quanto à exequibilidade deste tipo programa:

Até onde, nas circunstâncias atuais em face de uma tão extensa população pobre e miserável, um Estado também empobrecido como o nosso pode instituir programas da natureza daquele proposto pelo senador? (Draibe *in* Suplicy, 1992, p. 262.).

Como já previa Furtado (1983) e posteriormente Draibe (1995), Almeida (2000), Cordioli (2003), Coutinho (2008) e Pereira (2010), muito mais do que falta de recursos o Brasil carecia de falta de vontade, maturidade e força política para de fato enfrentar a questão da pobreza através de programas universalistas.

Além disso, o avanço em matéria de combate à pobreza necessita de muitas experiências e debates, na medida em que dado o tamanho do país, seu contingente populacional e o volume de recursos necessários, formular a engenharia institucional de programas transferência de renda é uma tarefa consideravelmente complexa, exigindo amplos esforços e planejamento de longo prazo. Vale ressaltar que a complexidade dessas políticas não é um impedimento para sua realização, ou justificção para seu fracasso, mas apenas demonstra que deve ser uma política organizada e objetiva, diferentemente de tradicionais planos apressados e desestruturados que visam apenas recolher benefícios políticos, com economia de recursos, em detrimento do combate efetivo à pobreza.

Draibe (1995) salienta que no Brasil como nos principais países “em desenvolvimento” a temática da Renda Mínima adentra as discussões principalmente pela porta do combate à pobreza, enquanto nos países de capitalismo central é na problemática do desemprego, via avanço tecnológico, que se faz esta inserção devido ao surgimento da nova pobreza.¹⁶ Para Almeida (2000) isto se deve ao fato de que no Brasil esta nova pobreza sempre foi comum. Talvez seja por isso que o debate da Renda Básica ainda não tenha deslanchado internamente, pois as questões estruturais ainda não são o centro do debate. Bauman (2000) credita as dificuldades de ampliação do debate da Renda Básica a sua estrita vinculação a temas relativos à assistência à pobreza.

¹⁶ Nova pobreza: O desemprego de longa duração, as dificuldades de acesso a um emprego estável, as situações de isolamento ligadas à reestruturação dos modelos familiares, são fatores que explicam o surgimento dessas novas figuras da pobreza nas sociedades dos países de capitalismo central ao fim dos anos dourados (Paugan, 2003). A era de ouro relaciona-se ao período de prosperidade econômica do pós-guerra concomitante com auge do fenômeno do *Welfare State*.

Mas ambos os terrenos (da pobreza e do desemprego tecnológico) são inter-relacionados e a maturidade do debate se mede pela introdução nas duas frentes (Draibe *in* Silva e Silva, 1997). Draibe (1995) preleciona que diversos fatores foram responsáveis pelo aparecimento dos programas de transferência de renda e seria muito simplista creditar somente ao neoliberalismo seu surgimento.

Avançaremos agora no quadro internacional que tem como mérito dar origem às discussões a respeito do direito à renda.

3. Debate Internacional

Programas de transferência de renda já estavam presentes há tempos na estrutura de benefícios de Estados de Bem-Estar dos países de capitalismo central (Silva e Silva, 1997); foi primeiramente através deles que essa modalidade de programas começou a ser colocada em prática concomitantemente em diferentes países. Os mais antigos são a Dinamarca (1933), a Nova Zelândia (1935), e a Inglaterra (1948) (Leite, 1983; Almeida, 2000). O fenômeno do *Welfare State* representou de fato uma transformação nas categorias da cidadania, das políticas públicas e da forma como vemos e nos relacionamos com certas injustiças sociais, principalmente as de cunho material e econômico. Promoveu avanços também na esfera política-institucional e de gestão das assistências sociais. Representa um marco que determina as linhas nas quais os debates subseqüentes serão desenvolvidos. Um estudo mais aprofundado de seu caráter é importante para avançarmos em nossa discussão já que em diversos momentos nos remetemos a ele.

3.1 Welfare State

Para T. H. Marshall (1967), teórico da cidadania e do *Welfare State* na Inglaterra, a cidadania é um grande agente de mudança social, através do fortalecimento de direitos, o aumento da participação e da democratização. Esta concepção seria adquirida por todos os cidadãos, incorporando também direitos relacionados a grupos com *vulnerabilidades* específicas. A cidadania é posta, desta forma, não apenas como a ampliação dos direitos,

mas como agente interventor que promove mudanças na sociabilidade e na relação com as instituições. E foi a partir da ampliação da esfera da cidadania que a construção do *Welfare State* ofereceu resposta a históricas demandas sociais acrescentando a esfera dos direitos sociais como uma modalidade dos direitos fundamentais.

Foi assim que o provimento de serviços sociais como um direito de cidadania se tornou um dos maiores acontecimentos do século XX. Karl Polanyi (1944) chamou este processo, juntamente com a invenção de mercados auto-regulados como princípio de organização social e o aumento da proeminência do Estado, de a grande transformação, fruto das profundas mudanças que se desenvolveram na passagem do final do século XIX e início do século XX.

A primeira metade do século XX foi um período marcado por grandes turbulências como a crise do liberalismo, a revolução russa, a queda do padrão ouro, a primeira guerra mundial, a crise da bolsa de 1929, a ascensão do fascismo e, por fim, a segunda guerra mundial. Tais eventos provocaram grandes modificações sobre a cultura, a visão de mundo e o equilíbrio da sociedade advinda do século XIX. Segundo Karl Polanyi (1944), a sociedade que precedeu essas mudanças ruiu totalmente e a estabilidade entre as grandes nações europeias, garantidora da paz e de prosperidade econômica, havia terminado.¹⁷

Na perspectiva das medidas de bem-estar, como uma das formas de resposta ao cenário conturbado que se apresentava, o ambiente do início do século abriu espaço para diversos atores sociais (intelectuais, políticos, sindicalistas) que promoviam sua defesa. Ficou claro naquele período que a pobreza não era apenas fator de responsabilidade individual (Marshall, 1965; Pereira, 2008). Ademais, os profundos traumas que se seguiram

¹⁷ Liberalismo: Em termos históricos determinar o que é o liberalismo pode ser uma tarefa bastante complicada. O debate sobre suas origens é amplo, o conceito foi e é usado por uma gama muito grande de correntes e grupos, seu significado varia de país para país e conforme o período histórico. Por exemplo, entre muitas outras definições, a ideia de liberalismo é relacionada à contestação de diversas formas de tirania, principalmente no início do período moderno. Assim como, para outros, o liberalismo relaciona-se com a defesa dos mercados, da livre concorrência, dos méritos individuais e da limitação da atuação do Estado, a exemplo da atmosfera política e econômica da Inglaterra do final do século XIX. Neste trabalho quando nos referirmos ao liberalismo estamos relacionando-o com este último exemplo, também chamado de liberalismo economicista inglês do século XIX (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998). Cívem fazer uma ressalva, muitos autores consideram que a formulação teórica liberal deve ser considerada apenas após a segunda metade do século XX, sendo que teóricos muitas vezes relacionados a esta vertente como o filósofo inglês John Locke (1632-1704) serviriam apenas de base para a futura formulação do conceito, portanto tal classificação não é adequada.

acabaram por aumentar a coesão da sociedade dentro das esferas nacionais, este processo foi denominado como refundação social (Rosanvallon, 1997). Assim, o *Welfare State* pode ser viabilizado por um pacto interclasses acordado através da pressão proletária e das tendências da elite econômica, favoráveis na época à adoção de políticas de proteção visando à preservação das próprias forças produtivas (Marshall, 1965; Pereira, 2008).

Outras circunstâncias foram de especial congruência para fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento do *Welfare State*, como a formação dos monopólios, o fortalecimento e burocratização do Estado, o aparecimento da teoria keynesiana, o surgimento do formato democrático partidário competitivo (Offe, 1984) e um específico modelo de produção - modelo fordista. No plano político ideológico as ideias tradicionais (liberais clássicas e marxistas radicais) foram perdendo espaço em torno do projeto moderado da então nova via socialdemocrata (Przeworski, 1991). Os abalos sociais causados pelo horror da guerra promoveram um ambiente de solidariedade social para além das classes, o que permitiu pactos e alianças que proviam bem-estar para o conjunto da sociedade. As pressões populares por mudanças passaram a ser fator de maior atenção dado o fortalecimento das organizações de trabalhadores. Havia também um amplo projeto político, impulsionado pelos ciclos de crescimento econômico dos períodos pós- crise e pós- guerras, que visava rechaçar os motivos que levaram a ascensão da Alemanha Nazista. Os principais expoentes deste projeto foram a Carta do Atlântico e o acordo de Bretton Woods.¹⁸

Em geral, o conceito de *Welfare State* é atribuído às políticas sociais do pós- segunda guerra, de caráter universalizante e padronizado, que visaram de maneira contributiva e compulsória atender às necessidades básicas de todos os cidadãos com um conjunto de programas oferecidos pelo Estado (Pereira, 2008).¹⁹ Outras características

¹⁸ A Carta do Atlântico foi um acordo de intenções assinado durante a segunda guerra mundial pelos governos dos EUA e da Inglaterra que previa as diretrizes essenciais que deveriam reger as políticas internas e externas dos países aliados após o término do conflito. A íntegra da carta encontra-se no anexo 1. A conferência de Bretton Woods estabeleceu sistemas de gerenciamento político e econômicos internacionais no período do pós- segunda guerra mundial, agências como o BID (Banco Mundial) e o FMI (Fundo Monetário Internacional) forma criadas nesta conferência.

¹⁹ Inicialmente voluntárias, as contribuições para os programas de Bem-Estar passaram gradativamente a ser contributivas, isto é, obrigatórias e consignadas aos salários. A implantação de novos direitos e programas sociais possibilitou também o aumento da poupança, e de impostos, provisionando o Estado de recursos. Muitas vezes estes recursos eram aplicados na promoção do “desenvolvimento”. Segundo Ernest Mandel (Pereira *in* Pereira e Pereira, 2010) dada a gestão Estatal do dinheiro diretamente captado junto a população,

essenciais deste fenômeno são relacionadas à dependência do crescimento econômico, do pleno emprego e da forte atuação do Estado na sociedade e na economia (Silva, 2008). O próprio termo possui diversas variações, entre elas: Estado Protetor, Estado Benfeitor, Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, Estado Executor, Estado Reformista e Estado Interventor.

Esping-Andersen (1991) descreve três tipos ideais de regimes de *Welfare State* que seriam predominantes nas regiões de capitalismo mais desenvolvido do ocidente, seriam elas: O tipo Liberal, de cunho focalizado e com forte presença do mercado; o tipo Tradicional, ligado à família e com proteções específicas via grupos profissionais; e o tipo Socialdemocrata ou Escandinavo, responsável pelos mais altos índices de direitos sociais, de universalização e de desmercadorização parcial.²⁰ O *Welfare State* foi um modelo histórico de Estado regulador da economia descrito por Habermas como uma formidável máquina de produção de igualdade (Draibe *in* Silva e Silva, 1997).

Na perspectiva da política social, que é um tipo de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social por meio de um conjunto de medidas institucionais, o *Welfare State* representou apenas um estágio de sua história; no entanto, foi também seu auge (Pereira, 2008a; Alves e Zimmermann, 2009). A expansão dos direitos sociais como modalidade de Bem-Estar de amplitude mundial viveu seu apogeu na década de 60, denominada de era de ouro (Hobsbawm, 1994). Após este período de expansão e consolidação, os ataques às estruturas do *Welfare State* foram progressivamente se acirrando e os princípios cardeais da política de regulação econômica e social do pós-guerra foram perdendo substância (Pereira, 2002). Seu desmonte foi considerado iminente principalmente pelo avanço neoliberal, pelas crises econômicas e do mercado de trabalho iniciadas nos anos 70. A crise do mercado de trabalho foi um fator primordial, sendo que os altos índices de desemprego oneravam as políticas de *Welfare State* em três frentes: Diminuíam sua base de financiamento, aumentavam os custos dos programas sociais e reduziam os recursos aplicados na economia e em investimentos.

grande parte da crise dos sistemas de proteção iniciados nos anos 70 foi culpa dos próprios administradores e não dos programas em si.

²⁰ Desmercadorização: O Grau a que os indivíduos podem manter um padrão de vida aceitável independente da participação no mercado de trabalho (Esping-Andersen, 1990; Silva, 2008).

Em contraponto ao pensamento tradicional, Alves e Zimmermann (2009) e Pereira (2008) afirmam que o declínio do *Welfare State* seria, na verdade, um mito. Apesar da necessidade de aprimoramentos, os tradicionais problemas atribuídos à operacionalização dos regimes de Bem-Estar e o desmonte de seus programas sociais teriam causas ideológicas. Alves e Zimmermann (2009) asseguram que as políticas sociais dos Estados intervencionistas acabaram por se revelar sólidas instituições. Nesse mesmo texto, seus autores afirmam que as instituições de *Welfare State* são mecanismos eficazes na redução das desigualdades, da pobreza e que a sua específica concepção de cidadania deve ser expandida para o século XXI.

No entanto, existem alguns limites e problemas que os regimes tradicionais de *Welfare State* não estavam devidamente preparados para enfrentar. Fraser (2009) cita como principais: o economicismo – que centrava as políticas de igualdade com viés de classe, como questões apenas de distribuição; o androcentrismo – que focava no homem e no modelo de família padrão a formulação de políticas públicas, tinha como base o trabalhador assalariado do regime de produção fordista; o estatismo – que era a busca por suprimir o conflito e a participação política através de hierarquias, organizações burocráticas e das decisões de caráter técnico; o westifalianismo – que era a concentração das atenções e medidas de justiça aos limites do território nacional.

Draibe (1997) faz alguns apontamentos que devem ser levados em conta quando pensamos em estudar esses modelos atualmente. Seriam eles: a descentralização e integração dos programas; o estabelecimento de parcerias público-privadas; o resgate do caráter sistêmico dos serviços sociais; e o gasto público social no centro do modelo de desenvolvimento. Outros pontos que podem ser destacados são: a questão da centralidade do trabalho (Offe, 1995); estímulo à participação política e ao desenvolvimento da democracia; adoção de políticas distributivas ou redistributivas; políticas sociais positivas ou negativas para frente ou para trás (Pereira, 2008a); organização e desenvolvimento da esfera gerencial das políticas sociais; e a incorporação dos direitos difusos (Pereira,

2008a).²¹ Além da necessidade de atentar e combater a convivência da expansão dos direitos sociais com a redução de outras esferas dos direitos.

Segundo Draibe (1997) o Brasil, assim como outros países da América Latina, desenvolveu algumas estruturas básicas de *Welfare State* mesmo que de maneira imperfeita. E seria muito simplista pensar que somente na Europa houve programas deste tipo. Para ela o Brasil se caracterizou por possuir um sistema de *Welfare State* de tipo residual, que se aproxima ao mesmo tempo dos modelos de tipo conservador e liberal da tipologia de Esping-Andersen (1991), tendo ainda como característica um menor volume de recursos.²²

Para Vanderborcht e Van Parijs (2006) o surgimento dos programas de Renda Mínima foi fruto do amadurecimento e aprimoramento de medidas de proteção social oferecidos pelos regimes de *Welfare State* e a construção de um amplo programa de Renda Básica representa um pilar sólido para a expansão segura de diversos programas sociais sistêmicos. E estes seriam os elementos para a construção do Estado de Bem-Estar Social do século XXI (Van Parijs, 1994).

²¹ Encadeamentos positivos ou negativos para frente de políticas sociais correspondem à capacidade de um programa de assistência de incentivar outros programas a atuarem conjuntamente ou de suprimi-los. Exemplo positivo: programa de transferência de renda juntamente com programas de alimentação; negativo: programa de renda básica que substitua todos os outros programas assistenciais. Encadeamento positivo ou negativo para trás de políticas sociais correspondem à capacidade de promover iniciativas que sejam pré-condições para programas sociais. Exemplo positivo: política de segurança alimentar que incentiva pequenos produtores; negativo: políticas caracterizadas por estimular o efeito contrário do encadeamento para trás positivo. Exemplo: incentivo a grandes latifúndios de produção única para exportação (Pereira, 2008). Direitos difusos são aqueles que não se identificam com uma classe ou grupo social, pois são demandas de grandes contingentes da população abancando uma multiplicidade de indivíduos.

²² Segundo Titmuss (1974), as tipologias significam apenas um recurso explicativo que ajudam a dar ordem a um conjunto confuso de fatos e sistemas que interessam ao pesquisador. Por isso um modelo não deve ser útil pelo recorte que propõe e sim pela capacidade de auxiliar a compreensão. Nesse sentido, os modelos explicativos tornam-se pertinentes se entendermos seus limites, utilizando estas ferramentas apenas como complemento de outras informações. Por isso o propósito que se pretende alcançar ao construir um modelo não consiste em admirar sua arquitetura.

3.2 Literatura Internacional

3.2.1 – *Situando o debate*

Os primeiros debates teóricos sobre a instituição da transferência de renda se deu a partir do mote da divisão social das riquezas devido à instituição da propriedade privada, além dos antigos ideais do direito ao emprego e o do direito a boa vida. Thomas Paine já em 1795 salienta a propriedade privada como o cerne da origem da diferença entre ricos e pobres.²³ Como antídoto sugeriu que uma parcela dos lucros sob o uso dos recursos naturais fosse depositada em um fundo a ser distribuído igualmente entre todas as pessoas (Silva e Silva, 1997; Almeida, 2000; Fonseca, 2001).

Mas, segundo o próprio Suplicy, os registros mais remotos sobre os fundamentos da garantia de renda podem ser encontrados em diversos períodos da história, sendo o primeiro datado do século XIV (Almeida, 2000; Suplicy, 2002).²⁴ Outras referências importantes são as *Poor Laws* inglesas do século XV (Silva e Silva, 1997; Pereira, 2008b) e ainda na Inglaterra uma forma rudimentar de transferência de renda chamada de sistema de *Speenhamland* instituída no século XVI, ambos foram os primeiros registros legais de programas de transferência de renda, importantes, pois significam a saída dos programas de assistência exclusivamente da esfera privada - igrejas e comunidades locais - para a esfera pública.²⁵ Ademais, formas de assistência garantidoras de recursos já eram discutidas no período da antiguidade, pelos filósofos gregos, nas comunidades árabes do século VII e nas civilizações astecas e incas (Marshall, 1967; Silva e Silva, 1997; Almeida, 2000; Cardoso, 2010). Muitos foram os pensadores que durante o processo de desenvolvimento da civilização moderna se dedicaram a este tema.

Carvalho (2004) e Rosavallon (1997) defendem que o desenvolvimento do assistencialismo está ligado à origem do Estado nacional no século XIV, que tinha como

²³ Thomas Paine (1737-1809) político e filósofo inglês.

²⁴ Thomas More em seu livro “Utopia” de 1516; Juan Luis Vives em “Um tratado de Subvenção aos Pobres” de 1526. Thomas More (1478-1535) diplomata e advogado inglês.

²⁵ O sistema de *Speenhamland* foi bem avançado para sua época, compelia o direito ao trabalho, junto com um salário mínimo e um salário-família garantidos. O surgimento das *Poor Laws* representou um grande regresso ao substituir o sistema de *Speenhamland*, pois partia de concepções punitivas para lidar com as questões da pobreza (Marshall, 1967).

objetivo garantir a segurança da propriedade privada. As políticas de proteção social desenvolveram-se desordenadamente até as propostas de seguridade apresentadas na antiga Prússia pelo chanceler conservador Otto Von Bismarck (1871-1890) - com o objetivo principal de evitar as mobilizações, o desgaste físico dos trabalhadores e reprimir o avanço do partido socialista (Sigerist, 1943). Obteve seu auge ao final da segunda guerra mundial, tornando a questão social definitivamente uma atribuição do Estado (Cardoso, 2010).²⁶

Outro ícone na origem dos regimes de proteção foi o surgimento do *Report on Social Insurance and Allied Services* (também conhecido como Relatório Beveridge, Informe Beveridge ou Plano Beveridge), na Inglaterra, em 1942 (Fiori, 1995). Embora existissem diversas formas desenvolvidas de regimes de seguridade social, como o caso sueco (Carvalho, 2004), o grande mérito do Relatório foi apresentar de maneira pioneira um plano político concreto, com propostas de reformas sociais abrangentes e universalistas. Assim, foi capaz de implantar um regime de proteção social também concreto obtendo ampla aceitação e repercussão (Pereira, 2008). A importância do relatório pode ser percebida pela sua grande influência internacional nos diversos programas de *Welfare State*, e inclusive nos sistemas de proteção desenvolvidos no Brasil (Noronha, 1999; Gonçalves, 2001; Cardoso, 2010). Este regime tinha como especificidade auxiliar aos pobres além de garantir segurança futura para os trabalhadores.

Em nenhum dos casos, Bismarkiano e Beveridgeano, estabeleceu-se auxílio além de níveis mínimos, de forma contínua e plenamente universal. No caso inglês existiu uma grande diferença entre o plano e o *Welfare State* posto em prática, sendo este último mais próximo a denominação liberal de Esping-Andersen. O Relatório em si se aproxima mais da concepção de tipo escandinavo pela sua cobertura (do nascimento a morte) apesar de possuir forte caráter liberal em suas formulações (Esping-Andersen, 1991; Cardoso, 2010).

Teoricamente um dos frutos das influências alemã e inglesa em matéria de políticas sociais são as tipologias. Para Titmuss (1974), pioneiro destas classificações, existem duas modalidades básicas de proteção, uma de tipo Bismarckiano (de caráter seletivo e

²⁶ A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX, durante a revolução francesa, quando os trabalhadores passaram a reagir a exploração do seu trabalho (Falchetti e Kerbauy, 2010; Silva, 2008). Circunscreve-se num campo de disputa e envolve a luta pelo usufruto dos bens socialmente construídos como direitos.

corporativista, no qual os benefícios eram fixos, uniformes e voltados apenas aos grupos profissionais) e outra de tipo Beveridgeano (de formatação calcada nos direitos de cidadania, com ampla rede de benefícios sociais garantidores de um bom nível de vida a todos os indivíduos) (Cardoso, 2010).

Porém, Philippe Van Parijs (Van Parijs e Vanderborght, 2006) ao elaborar uma tipologia específica para analisar os programas de transferência de renda baseia-se novamente nos modelos Bismarkiano, Beveridgeano, introduzindo como novidade, o modelo Paineano fundamentado nas concepções de Thomas Paine.

Segundo a elaboração de Van Parijs o modelo Bismarckiano caracteriza-se pela renúncia de parte dos rendimentos salariais para a criação de um fundo de apoio; nesta modalidade não existe nenhuma concepção de solidariedade social, ou de distribuição de riquezas. O seu fornecimento monetário tinha principalmente bases previdenciárias. O modelo Beveridgeano introduz uma noção de solidariedade social ausente no primeiro, mas que se baseia em uma rasa perspectiva de criação de redes de proteção que obscurece os custos individuais, que serão motivos de divergências futuras. Este modelo também não rompe com o financiamento proveniente dos salários e era apenas emergencial. Ambos tinham como prioridade a adequação econômica em detrimento da solidariedade social e exigiam contribuições prévias para assistir os necessitados além de serem compulsórios.

O terceiro modelo é uma proposta que visa romper com as problemáticas detectadas por Van Parijs nos modelos anteriores. O tipo Paineano prevê uma renda incondicional a todos os cidadãos independente das necessidades.²⁷ O financiamento desta proposta seria proveniente de parte da riqueza gerada através da apropriação privada de recursos naturais. A base de solidariedade estaria claramente dada como um direito de todos, fornecido e subsidiado por todos, através da riqueza geral, independente dos salários.

Portanto para o autor pode-se dividir em dois momentos da proteção social, antes com os modelos Bismarkiano e Beveridgeano com políticas rasas, mas integradas e programas como a Renda Básica, base para elaboração de novos programas, e que se identificam com o modelo Paineano e o *Welfare State* do século XXI.

²⁷ Thomas Paine defendeu a introdução de uma renda incondicional a todo indivíduo maior de 21 anos como um ressarcimento ou indenização pela expropriação da terra tornada objeto de apropriação privada. Propunha ainda um benefício anual aos maiores de 50 anos (Fonseca, 2001).

3.2.2 – *Discussões recentes*

No início do século XX questões relacionadas à inserção de novas tecnologias na produção reforçaram a necessidade de distribuição de riquezas através do direito à renda. Este tema retorna com maior fôlego nos anos 80, em decorrência das profundas crises do final da década anterior que provocou a elevação da pobreza em países tradicionalmente ricos. Propostas e modelos surgem ou são recuperados por toda a Europa e os Estados Unidos, em diversos círculos teóricos e ideológicos, atraindo também a atenção da academia.

Através da perspectiva teórica podemos dividir, de forma geral, o debate internacional em dois grandes grupos – progressistas e conservadores (Almeida, 2000).²⁸

O primeiro baseava-se nos limites do mercado de trabalho em fornecer oportunidades a todas as pessoas, mesmo através de políticas de desenvolvimento econômico e pleno emprego. O pleno emprego não seria mais possível, haja vista a introdução de novas tecnologias e da automação na produção em larga escala (Offe, 1995; Silva e Silva, 1997). Este fenômeno acarretaria na maior produção de riqueza sem a devida distribuição via trabalhador assalariado tradicional, pois suprime cada vez mais os postos de trabalho. A política social, principalmente a proveniente da tradição do *Welfare State* entra em crise, seu financiamento era quase todo baseado em contribuições que incidiam sobre os salários. Deste modo, os programas de transferência monetária principalmente nas discussões europeias não aparecem de forma transitória, mas como um problema estrutural fruto da crise de integração entre as esferas sociais e econômicas.

Assim, a principal forma de obtenção de renda no capitalismo moderno seria gradativamente reduzida a níveis drásticos. Os autores que defendem esta abordagem se

²⁸ Os grupos aqui divididos podem ser identificados, na formulação teórica de André Gorz, como medidas de política social de transferência de renda de esquerda e medidas de direita. As políticas de direita partem do princípio de que as pessoas não trabalham porque sua qualificação ou habilidades não se enquadram no mercado. Entre aqueles que trabalham e aqueles que não trabalham não existe nenhum tipo de solidariedade, sendo que, a transferência fiscal seria uma medida de auxílio à pobreza. As propostas de esquerda são exatamente as que não relacionam a falta de emprego a problemas pessoais, mas ao mercado, e pregam a solidariedade, a coletividade e a contrapartida da produção de riquezas como vias para embasar a transferência fiscal. As medidas de esquerda abarcariam ainda elementos de superação do atual sistema, enquanto as de direita relacionam-se a elementos de manutenção (Gorz, 2003). Entretanto, é de Almeida (2000) a denominação de progressistas e conservadores utilizada neste trabalho.

apoiam também em outros limites dos modelos de *Welfare State*, principalmente na constatação da continuidade da pobreza, do excesso de concepções economicistas, androcêntricas e burocratizadas. O futuro estaria no Estado do Bem-Estar Social do terceiro milênio, no qual a base é a garantia de renda incondicional (Parijs, 1994). São representantes destes modelos Philippe Van Parijs, Guy Aznar, André Gorz, Claus Offe, Tony Walter, John Baker, Robert Goodin e Yoland Bresson. Esta corrente agrupa concepções distintas de direito à renda, que podem abarcar relações com a superação do capitalismo ou com a busca por justiça social no seio do próprio capitalismo, divergindo nas maneiras e métodos de aplicação da renda universal.

Van Parijs, um dos principais proponentes da Renda Básica, elabora sua proposta sem romper com a propriedade privada, com o Estado ou com o mercado. É um programa sem condicionalidades, não é contributivo, não promove desmantelamento de outras medidas de Bem-Estar e não exige contrapartidas. Sua concepção de básico em contraponto ao mínimo determina que este não possa ser um benefício demasiadamente reduzido, porém não defende benefícios de valores muito altos (Fonseca, 2001).

Aznar entra no debate através da percepção de que o mercado de trabalho estaria saturado. Para lidar com isto propõe a redução da jornada de trabalho e desta forma seria necessário complementar a renda que seria reduzida. O seu segundo cheque ou salário tecnológico seria a solução para este diagnóstico, corresponderia a um valor fixo de parcela de toda a riqueza produzida socialmente distribuído a todos mensalmente.

Sua proposta nos alerta para a necessidade de desenvolver, juntamente com o debate do direito à renda, o enfrentamento das questões sobre o tempo de trabalho, inserção de novas tecnologias na produção, desenvolvimento de trabalhos e atividades autônomas, trabalhos voluntários e os limites do desenvolvimento econômico (Aznar, 1995; Fonseca, 2001). Para ele as políticas de transferência de renda postas em prática principalmente na Europa têm sido tratadas de forma a serem meros programas administradores do *status quo*, permitindo uma sobrevida dos grupos que se encontram fora do mercado, sem tratar as fontes do problema.

Ao analisar os beneficiários do programa Francês de distribuição de renda constata:

- Os 40% dos beneficiários de perfil mais facilmente empregável consideraram o programa uma extensão do desemprego;
- Para os outros 40% de reinserção profissional mais difícil o programa servia para ajudar a melhorar as condições de vida;
- Para os 20% de baixíssima capacidade de reintegração o programa era a última esperança.

Segundo Aznar a escolha dos programas de transferência de renda colocados em prática de forma paliativa é nada mais do que uma escolha política (Silva e Silva, 1997; Fonseca, 2001).

Nesta mesma linha, mas com uma formulação própria, André Gorz também defende a redução da jornada de trabalho, mas defende ainda a introdução, entre outras reformas, da Renda Básica de Cidadania que permitiria as pessoas viver fora do mercado, realizando as atividades que lhes fossem mais agradáveis. Inicialmente defendia o direito de todos de trabalhar através do mercado, (Gorz, 2003) posteriormente, modifica sua percepção retirando da esfera do mercado a excelência de acomodar o conjunto das atividades humanas (Gorz, 2004, 2005).²⁹ Ele diagnostica a crise da sociedade salarial com o surgimento de grupos antagônicos, representados pelos bem pagos e sem tempo livre e pelos precariamente pagos realizando trabalhos de tipo servil com mais de uma atividade, portanto, também com pouco tempo livre (Gorz, 2005).

O segundo grupo que podemos denominar de conservador (Almeida, 2000) credita o auxílio à renda como uma forma temporária de assistência aos pobres, estes devem oferecer contrapartidas aos recursos aplicados. Os recursos seriam disponibilizados apenas por um tempo determinado e com foco na reinserção do beneficiário no mercado de trabalho. Seu objetivo consistiria no desmantelamento das políticas de *Welfare State*, portanto ia ao encontro das ideias de Estado Mínimo e da necessidade de flexibilização do mercado de trabalho. Permitia contestar ou quebrar a rigidez salarial, estabelecendo assim patamares mais baixos de remuneração. Não via o problema do pleno emprego como uma questão

²⁹ Para mais informações sobre as mudanças de rumo nas elaborações teóricas de André Gorz, ver Silva, 2010.

social crônica, mas como um problema de mérito individual e uma anomalia macroeconômica passageira. O valor monetário era inclusive um reforçador da liberdade individual, pois permitiria aos beneficiários escolher a melhor forma de gastá-lo. Podemos destacar Friedrich Hayek, Milton Friedman e Keit Roberts como representantes deste grupo. A concepção do imposto negativo encabeçada por eles se relaciona com o desenvolvimento e manutenção do capitalismo. Sendo que o modelo de Friedman, predominante no Brasil, é de tipo puramente monetário sem promover relações reforçadoras da solidariedade social (Silva e Silva, 1997). Foi o grupo conservador que mais influenciou o desenvolvimento de programas de transferência de renda por todo o mundo.

O debate a respeito da reinserção pode ser creditado a essa corrente, no qual as políticas de transferência de renda seriam mecanismos de reintroduzir os trabalhadores rejeitados no mercado de trabalho e na sociedade. As contrapartidas e exigências seriam uma forma de articular direitos e obrigações, combatendo a dependência e os “vícios” provenientes dos antigos formatos de *Welfare State*.

A proposta de Friedman consistia em trocar todas as formas de políticas de intervenção social por um sistema de imposto de renda negativo, composto de três faixas de renda: uma faixa que pagaria o imposto, outra isenta e outra que receberia dividendos conforme a diferença da renda e o patamar considerado suficiente para suprimir as necessidades mínimas. Milton Friedman antes de propor o seu próprio modelo diagnostica a falência das antigas formas de assistência social (Almeida, 2000).

Roberts elaborou o seu Dividendo Nacional que operava na mesma linha dos programas conservadores, porém consistia em distribuir certo valor considerado mínimo de subsistência, sendo que, pregava a desregulamentação de programas sociais e de proteção ao trabalho. Seu financiamento seria através dos impostos (Silva e Silva, 1997; Almeida, 2000).

As principais críticas ao modelo conservador se concentram na monetarização e desregulamentação da proteção social além do tamanho do benefício que poderia ser insuficiente.

Existem diversas nuances dentro de cada um desses grupos – conservadores e progressistas -, propostas variadas e interpretações distintas, cada um deles representa concepções específicas com objetivos e alvos diferentes. Obviamente que este tipo de agrupamento apresenta claros limites, subsumindo as diferenças das propostas. Apesar disto, ajudam na compreensão principalmente ao explicitar as principais linhas presentes no debate brasileiro.

Mas não foram apenas a partir das formulações teóricas que a disseminação destes programas ganhou impulso. O formato da transferência de renda como forma de assistência provinha também de um avanço internacional, que previa entre outras melhorias a transferência de valor monetário como forma eficaz de luta contra a pobreza (Draibe *in* Suplicy, 1992). Os técnicos e burocratas da política social também foram importantes para ascensão das políticas de transferência de renda. É certo que vários e combinados eventos sociais alteraram as tradicionais formas de política social em prol de programas como os de Renda Mínima (Draibe *in* Suplicy, 1992).³⁰

Podemos, portanto, identificar as propostas de Renda Mínima, sendo estas mais completas ou mais residuais, com grupos classificados como conservadores pela literatura e a proposta da Renda Básica como possuindo perspectivas mais progressistas, mesmo com algumas possíveis variações. Mais uma vez vale salientar que a organização de tipos ideais e grupos classificatórios, tendo apenas função organizadora de dados de forma didática. Porém fazendo uso das denominações progressista e conservador já podemos adiantar certos aspectos transformativos, emancipatórios, com relação ao modelo de organização social em vigência, presente mais nos primeiros em comparação ao segundo grupo. Nos

³⁰ Neoliberalismo: Segundo David Harvey (2008) o neoliberalismo é uma teoria das práticas políticas e econômicas. Propõem como forma de atingir o bem-estar promover o aumento das liberdades e da capacidade empreendedora individual, com base no direito à propriedade, ao livre mercado e ao livre comércio. O papel do Estado seria o de garantir essas bases supracitadas mantendo-se limitado e reduzido. Recupera muitos dos preceitos do liberalismo economicista, mas vai além, promove o consumismo radical, o neocolonialismo, a financeirização da economia, a flexibilização de direitos, a diminuição de impostos e as privatizações. Sua estrutura visa à manutenção de privilégios, aprofundamento da dominação capitalista. Harvey (2008) e Honneth e Hartman (2006) acrescentam que o neoliberalismo foi capaz de recriar desigualdades; Fraser (2009) preleciona que o neoliberalismo promoveu um avanço cultural e moral seletivo em relação a tradicionais conservadorismos, sempre subordinado ao processo de acumulação de capital; e Gorz (2005) fala da capacidade de introjetar os valores das corporações capitalistas nos indivíduos, criando o que ele chama de “EU.SA”.

capítulos deste trabalho trataremos com maior rigor e detalhes a comparação entre essas duas propostas e seus alcances e limites.

3.3 Programas Internacionais

Em 1988 o Parlamento Europeu aprovou recomendação a todos os Estados membros de que adotassem programas de Renda Mínima, esta recomendação foi novamente reforçada em 1992 (Fonseca, 2001).³¹ Os programas adotados na Europa durante o século XX guardam algumas características que permitem visualizar de maneira geral suas principais especificidades, são elas:

- A nacionalidade foi uma medida amplamente adotada como condição de acesso;
- Todos exigiam residência;
- Alguns adotaram critérios de idade mínima para ingresso, o teto poderia variar de 18 até 30 anos de idade;
- Alguns programas exigiam do beneficiário exercer atividade remunerada;
- Muitos programas estabeleciam medidas para reinserção dos beneficiários no mercado de trabalho;
- Outra medida adotada apenas em alguns países é a responsabilização da família pela ajuda aos possíveis beneficiários antes da inserção destes no programa; esta exigência era feita na relação de pais e filhos, mas poderia incluir tios e até sobrinhos;
- Cada país adotava um modelo e um valor de benefício;
- Os programas eram de tendência universalizante, focados no indivíduo e complementares, isto é, somavam-se a outras medidas de proteção social.

³¹ Um quadro com as principais características dos programas Europeus divididos pelos diferentes países pode ser observado no Anexo 4, que retrata ainda, de forma simplificada, iniciativas em outras partes do globo.

Os países com programas de Renda Mínima mais recentes são: Austrália, França, Espanha, Portugal, Bélgica, Irlanda, Irlanda do Norte, Luxemburgo, Holanda, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Colômbia, Uruguai, Chile e Israel, entre muitos outros. Alguns estados se destacam com programas próprios e de grande abrangência: como o Quebec no Canadá; a Catalunha na Espanha; e o Alasca nos Estados Unidos. Eles podem possuir algumas semelhanças, mas cada esfera nacional determina suas características de funcionamento conforme suas necessidades. Abaixo listamos alguns para exemplificar sua forma de funcionamento.

O Programa de Renda Mínima de Inserção Francês (RMI)

Implantado em 1988, advindo de diversas experiências regionais, é um programa complementar a outros serviços sociais já existentes. Exige tempo mínimo de residência no país, que é de 3 anos, atende apenas os maiores de 25 anos, prevê contrapartidas dos beneficiários e visa à reinserção destes no mercado de trabalho. Os territórios além-mar franceses têm direito a apenas 80% do valor do benefício da metrópole. O benefício atende indivíduos solteiros e famílias, com valores diferentes para cada caso, todos inferiores ao valor do salário mínimo. O financiamento do programa tem base em impostos, inclusive um incidente sobre grandes fortunas. A administração é feita de forma descentralizada.

O Programa de Renda Mínima da Catalunha

Para participar do Programa interdepartamental de Renda Mínima e de Inserção (PIRMI) é necessário ter residência própria, residir há pelo menos 2 anos no estado, ser maior de 25 anos, menor de 65 anos e não dispor de outras fontes de renda. O beneficiário deve participar de programas para reinserção no mercado de trabalho e a duração é de 1 ano podendo ser prorrogada. O valor da ajuda também é inferior ao salário mínimo (Almeida, 2000).

Os Programas dos Estados Unidos

Em 1968 foi organizado naquele país um abaixo assinado com 1200 economistas em prol da instituição de um programa de Renda Mínima, muitos economistas famosos participaram, mas a iniciativa não deslanchou. O mais próximo que os Estados Unidos chegaram da instituição desta modalidade de programa foi em 1969 sob o governo de Richard Nixon, com o *Family Assistance Plan* – FAP (Plano de Assistência as Famílias), que foi aprovado por duas vezes na Câmara dos Deputados, mas sistematicamente rejeitado no Senado.

Em 1975 surgiu o *Earned Income Tax Credit* – EITC (Crédito do Imposto sobre a Renda Recebida) sob o governo de Gerald Ford, de início o programa visava reduzir a incidência de impostos sobre os mais pobres, depois tomou a forma de crédito fiscal, parecido com o mecanismo do imposto negativo. Foi sofrendo sucessivas expansões durante a sua vigência. Fonseca (2001) destaca que com a expansão do EITC americano este se tornou muito semelhante no mecanismo de organização à proposta do Imposto de Renda Negativo de Friedman. Pois, para o programa, a referência analítica é feita com base no imposto de renda, caso os rendimentos sejam inferiores a determinado patamar as famílias recebem um pagamento anual em relação à renda declarada e o patamar estabelecido como mínimo. Entretanto, por seus critérios específicos, é um programa muito menor do que aquele proposto por Friedman, além da sua focalização ser familiar (Suplicy, 1996; Fonseca, 2001).

Desde a década anos 30 já existia em vigência o *Aid to Families with Dependent Children* - AFDC (Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes) que visa fornecer assistência mensal às famílias de baixa renda monoparentais, ou com membros incapacitados ou desempregados. Outra forma comum de assistência são os *Food Stamps* (Vale-refeição) recebidos por famílias pobres. Com eles é possível adquirir comida e outros bens de primeira necessidade. E existe ainda o *Supplemental Security Income* (Renda de Segurança Suplementar) que consiste em fornecer assistência financeira para famílias de baixa renda com indivíduos de mais de 65 anos.

Entretanto esses programas são organizados a partir de diversos critérios e restrições, da mesma forma que outras instâncias do campo da assistência social norte-

americana, que foi classificada por Esping-Andersen (1991) como um modelo de tipo Liberal. A exceção é o Estado norte americano do Alasca que desde 1976 destina 25% dos *royalties* das explorações de petróleo para ser divididos de forma igualitária entre toda a população. Os recursos são inicialmente injetados no Fundo Permanente do Alasca, gerido de forma independente e por profissionais, em que os recursos rendem conforme os diversos investimentos. Ao final de cada ano todos os habitantes, que devem residir há pelo menos um ano no estado, recebem os dividendos em forma de cheque (Lazani, 2011). Em 2001 chegou a ser distribuído o valor de mais de US\$ 2.000,00 para cada habitante do Estado (Van Parijs, 2002). No caso das famílias com crianças são os pais que recebem o benefício. Segundo pesquisa o Estado do Alasca, que possui menos de 1 milhão de habitantes, ele é o mais igualitário do país, os recursos distribuídos possuem impacto muito mais significativo nas famílias mais pobres e dado seu formato e o volume do benefício, este é investido em sua maioria, na compra de bens duráveis.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) do México.

Visava dar suporte a domicílios com crianças em áreas rurais. Em 2002 passou a ser chamado Oportunidades que teve sua cobertura estendida para o público alvo de todo o país e passou a integrar mecanismos de reinclusão no mercado de trabalho. Os benefícios são condicionados a frequência escolar sendo que o subsídio aumenta conforme o nível escolar das crianças, além da participação em programas de saúde. A focalização segue primeiro critérios de atendimento das regiões mais pobres, depois de vulnerabilidade familiar.

Chile Solidário

O programa busca combinar apoio psicológico e social com recursos econômicos por meio de transferência direta de renda. É focalizado na população mais pobre e com condicionalidades na área de educação e saúde. Seu principal alvo é a reintegração dos desempregados no mercado de trabalho e possui mecanismos para permitir a participação popular e esquemas de prestação de contas das avaliações, recursos e resultados. Segundo estimativas, a área de pior desempenho do programa diz respeito à reinserção no mercado de trabalho.

Kalomo Pilot Social Cash Transfer Scheme (Projeto Piloto de Transferência de Renda de Kalomo) - Zâmbia

Voltado para apoiar famílias com crianças em situação de pobreza na qual os adultos estão infectados ou morreram pela contaminação do vírus HIV. Fruto de uma parceria do governo do país com uma agência de apoio Alemã (German Technical Cooperation – GTZ) busca auxiliar a população da província de Kalomo. Nesta comunidade especificamente, 71% das crianças eram órfãs e 54% do escopo de beneficiários eram contaminados pelo vírus. Os recursos são distribuídos de forma incondicional e sem contrapartidas, necessitando apenas o enquadramento das famílias no público alvo.

A luz desta introdução que pretendia dar “chão” a nossa trajetória segue, na sequência, os capítulos que tratam especificamente das experiências e programas brasileiros, elementos centrais para a comparação entre os modelos de transferência de renda como proposto nesta pesquisa.

CAPÍTULO I - A Renda Mínima

Este capítulo analisa com foco no Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), aprovado no Senado em 1991, e no seu propositor o Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, a relevância de ambos para o desenvolvimento das políticas de transferência direta de renda no Brasil. A principal tese trabalhada diz respeito ao papel central que o processo de tramitação da proposta organizada pelo senador forneceu para o aparecimento de diversas iniciativas municipais de transferência de renda durante os anos 90 e da sua importância para o desenvolvimento de outras iniciativas federais nesse campo particular. Discorreremos ainda a respeito dos debates, as modificações e o destino final desta proposta pioneira.

1. Introdução

No Brasil de hoje, a ideia de garantir renda mínima a todos os residentes pode soar pitoresca, ou pior até. Quando direitos dados como certos são sistematicamente desrespeitados ou deixados caducar, quando grassam a ineficiência e a fraude no setor público, quando é tão ampla a crise e tão sérios são os problemas para gerar e alocar recursos sociais – há de causar estranheza à ideia de usar parte daqueles recursos para distribuir a quem produz pouco ou nada. (Frederico de Carvalho *in* Suplicy, 1992, p. 247).

Neste capítulo abordaremos as experiências e discussões relacionadas à apresentação do pioneiro Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), elaborado pelo senador Eduardo Matarazzo Suplicy, através das vivências e trajetórias ocorridas dentro e fora do Senado no período de sua aprovação. Observaremos ainda as críticas e virtudes levantadas pelos debates até o atual processo de tramitação na Câmara dos Deputados. Com uma minuciosa análise das discussões que envolveram o PGRM pretendemos resgatar este primeiro passo rumo ao desenvolvimento do combate à miséria no Brasil via programas de transferência direta de renda.

O PGRM foi apresentado no Senado federal em 16 de abril de 1991 como projeto de Lei nº 80 e foi aprovado em 16 de dezembro do mesmo ano, após exatos 8 meses da sua apresentação. Estipulava, de forma geral, que os indivíduos que não atingissem o nível de renda pré-fixado, considerado o mínimo para a subsistência, seriam beneficiados através do imposto de renda negativo com 30% da diferença entre o valor pré-fixado e o valor da renda. O programa previa a aplicação por etapas iniciando pelos idosos. Seu funcionamento

seria limitado pela disponibilidade de recursos a critério do executivo. A data de início era prevista para 1995 (Suplicy, 1992, 1998). De forma simples, o imposto de renda negativo funciona juntamente com o mecanismo habitual do imposto de renda, através da declaração de cada cidadão alguns pagam o imposto, outros são classificados na faixa de isentos e aqueles abaixo do limite estipulado passariam, com o PGRM, a receber recursos.

Vale ressaltar que em todas as suas versões e modificações o PGRM nunca teve prazo ou limite de duração, o segurado somente deixaria de receber o benefício quando sua renda superasse o nível considerado mínimo, de outra forma, continuaria recebendo indefinidamente. O foco no indivíduo também nunca foi alterado. Essas características delegavam a primeira proposta de Suplicy um caráter abrangente inédito inclusive para muitos programas europeus. No entanto, até chegar a sua aprovação seguindo para a Câmara dos Deputados, importantes discussões foram travadas e diversas modificações foram apresentadas, sendo algumas incorporadas, todas no sentido de limitar os alcances e valores da proposição inicial.

A despeito disso como programa pioneiro a proposta do PGRM foi de grande ousadia para o cenário brasileiro, ainda mais se analisarmos o período em que foi apresentada. O ano de 1991 foi o segundo do Governo Fernando Collor de Mello, a inflação era um problema crônico, o país vinha de um período recessivo que ainda se fazia presente, os índices de consumo eram muito baixos, o quadro era de corte de gastos e as denúncias de corrupção e fraudes eram corriqueiras. A pobreza e a desigualdade estavam em crescimento. O ambiente externo era de acirramento do processo político-ideológico neoliberal com desmonte dos sistemas de *Welfare State*, colapso terminal da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e crise principalmente na América Latina e na Ásia.³²

³² Devemos destacar que o desenvolvimento das políticas de transferência direta de renda no final do século XX no Brasil só foram possíveis devido ao controle da ampla inflação advinda do final dos anos de 1980 e que se aprofundaram na década seguinte. E foi o Plano Real (1994) o principal responsável por estabilizar o gravíssimo quadro inflacionário brasileiro. De outra forma qualquer medida de política social seria facilmente consumida em alguns dias pela defasagem crescente da moeda. Para termos uma ideia em 1991 (ano de lançamento do PGRM) a taxa de inflação acumulada no ano foi de 472,701%. A taxa da inglesa no mesmo período foi de 7%. E isto serve para analisarmos com outros olhos os valores dos salários mínimos, gastos do Estado ou quaisquer valores monetários do período até a estabilização. Outros elementos essenciais que salientamos como base para qualquer programa avançado de transferência de renda como política social no Brasil foram as Leis Trabalhistas e a Constituição de 1988.

Esta atmosfera conturbada permeada ao mesmo tempo no âmbito interno pelo processo de redemocratização e de regulamentação da constituição de 1988, junto com a limitação das ações do Estado pelas diversas crises e as alianças conservadoras da transição democrática, delinearão um ambiente paradoxal (Draibe, 1995) no qual o PGRM se insere, curiosamente, em ambas as frentes.

Com a Renda Mínima Suplicy trouxe ao Brasil uma discussão já intensa e longa realizada na Europa e nos Estados Unidos (Justo, 2009); esta se baseava, na sua origem, em preceitos neoliberais. Entretanto, por aqui, a proposta se apresentou quase como revolucionária, dados os nossos enormes índices de desigualdade, e da ausência de ações contundentes de redistribuição e de combate à pobreza. A ideia da Renda Mínima sempre esteve ligada, durante a sua formulação, a parâmetros universais. Mas como veremos a seguir, cada vez mais o debate foi levado para um processo crescente de focalização, de seletividade da pobreza e de transitoriedade (Correia, Villela e Lins, 2003).

Mesmo assim, sem a persistente atuação de Suplicy estaríamos atualmente muito atrás em matéria de políticas sociais, posição que se configura de vanguarda pela aprovação da Renda Básica de Cidadania e pelo sucesso do programa Bolsa-Família. O senador figura, portanto, como central no desenvolvimento deste tipo de política social, participando de diversas iniciativas e debates. A proposta do PGRM suscitou a publicação de diversos artigos na grande imprensa, nas universidades, além de debates, teses, dissertações e conferências. Mobilizou adesões e divergências durante o auge do seu processo de tramitação institucional. Estas produções foram fundamentais para o desenvolvimento dos tipos de programas adotados no Brasil posteriormente.

É por isto que com 20 anos da aprovação da Renda Mínima pelo Senado julgamos necessário analisar mais a fundo o desenvolvimento e destino desta proposta. Apesar de passados vários anos, e muitos outros programas postos em prática, a Renda Mínima continua aguardando votação na Câmara dos Deputados, onde entrou em 1992 para nunca mais sair. Resgatar este debate pode nos ajudar a entender o atual quadro e os possíveis rumos das proposições de transferência de renda, sem deixar que o tempo obscureça as lições já aprendidas. Muitos dos motivos que levaram o senador a organizar seu projeto em

1991 podem ser válidos ainda hoje no diagnóstico do combate à pobreza e a miséria.³³ Os motivos pelos quais o PGRM foi perdido no interior das instituições podem ser ilustrativos quanto à indefinição que ronda a proposta da Renda Básica atualmente. E embasar estes diagnósticos são os principais objetivos deste capítulo.

A estrutura desta seção se divide na origem do PGRM, item 2, passando para as discussões ocorridas no Senado, item 3. O item 4 analisa a tramitação na Câmara dos Deputados. O item 5 analisa o debate externo referente a tramitação do PGRM no Senado e na Câmara. No item 6 discutimos as principais questões relacionadas à proposta, e finalmente, no item 7, apresentamos as conclusões da trajetória percorrida pelo PGRM juntamente com algumas reflexões a respeito.

2. Origem da Proposta

Para uma sociedade que hoje se caracteriza por ser uma das que mais apresentam disparidades socioeconômicas das mais intensas e graves do mundo, que tem repetidamente fracassado em suas tentativas de diminuir a pobreza e as desigualdades, a determinação expressa de erradicar a miséria, e suas consequências, deve constituir-se em vontade maior. Faz-se então necessária a criação de um instrumento de política econômica que cumpra tal objetivo da melhor e mais eficiente maneira. (Suplicy, 1992, p. 28.).

Suplicy toma contato pelas primeiras vezes com a ideia do imposto de renda negativo ao cursar o mestrado na *Michigan State University* nos Estados Unidos entre os anos de 1966 e 1968, mais especificamente em suas aulas de teoria econômica com o professor John Moroney (Suplicy, 2002). Ao retornar aos Estados Unidos entre 1970 e 1973, para realizar o seu doutoramento na mesma instituição e participar de intercâmbio e

³³ O senador fazia a seguinte leitura, quanto da degradação da situação social brasileira, e do papel diminuto da renda proveniente do trabalho como forma de obtenção de recursos, no período de elaboração de sua proposta: Em 1970 44,7 milhões de pessoas viviam com $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, em 1980 foram 29,5 milhões, porém houve piora em 1990 com 39,2 milhões. Em 1959 55,5% da renda nacional era fruto da remuneração do trabalho, em 1970 esse percentual foi de 52%, em 1980 de 50% e em 1988 de 38%. Esses dados demonstram uma modificação na fonte de renda tradicional, uma diminuição do peso do mercado de trabalho formal e uma queda na condição de vida das pessoas no início dos anos 90 (Cury e Suplicy, 1994). Este diagnóstico serviu de base para o lançamento de medida capaz de complementar a renda do trabalhador, seu principal objetivo na época, mas ajudando também aos desempregados, outro grave problema do período.

exercícios de pesquisa na *Stanford University*, teve a oportunidade de aprofundar o tema presenciando a corrida eleitoral para presidente de 1972, no qual o imposto de renda negativo foi uma das principais questões em debate (Suplicy, 2002, 2006). Estavam envolvidos no processo os candidatos Richard Nixon pelo Partido Republicano e George McGovern pelo Partido Democrata, Milton Friedman participava como assessor de Nixon e James Tobin e Robert Solow como assessores de McGovern, todos eram defensores do imposto negativo. Nixon ao ser eleito não implementou a ideia, porém os três assessores conquistaram posteriormente o prêmio Nobel de economia.³⁴

Foi Friedrich Von Hayek em seu livro "O Caminho da Servidão" de 1944 que delineou as concepções nas quais Friedman iria em "Capitalismo e Liberdade" de 1962 sistematizar sua proposta na forma do imposto de renda negativo.³⁵ Tinha como intenção elaborar um mecanismo para minimizar os problemas da pobreza sem desvirtuar o mercado (Almeida, 2000). A terminologia do imposto de renda negativo foi primeiramente utilizada na literatura econômica moderna pelo francês Antoine Augustin Cournot (1801-1877), pai da economia matemática, em 1838 no seu livro "*Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*" (Pesquisas sobre os princípios matemáticos da teoria da riqueza).³⁶ Outros importantes economistas que Suplicy aponta como defensores da renda mínima são: Joan Robinson, James Edward Mead, Oskar Lange, Abba Lerner, Robert Theobald, Harold Watts, Robert Lampman e John Kenneth Galbraith. E foi com base nesses diversos intelectuais que a bandeira da renda mínima segundo o próprio Suplicy: "passou a ser então uma das principais lutas na minha vida como político e economista" (Suplicy, 2000; 2002; 2006).

De fato, foi a formulação de Friedman que mais influenciou não apenas a Suplicy, mas ideias do imposto negativo no Brasil de forma geral. Em sua obra, com o olhar situado em território norte-americano, o autor sentencia que a busca do lucro e a participação livre no mercado são os melhores mecanismos para o progresso social. Ocupa-se de criticar a atuação do Estado como um todo em matéria de bem-estar social, rechaçando os programas americanos para habitação, subsídios para os alimentos, os sistemas de previdência e

³⁴ Milton Friedman conquistou o prêmio Nobel de economia em 1976; James Tobin em 1981; e Robert Solow em 1987.

³⁵ Friedrich Hayek foi laureado com o prêmio Nobel em 1974.

³⁶ Todas as traduções deste artigo são de responsabilidade do autor.

quaisquer outros mecanismos vigentes até então. Acusava a participação do Estado, ao intervir na vida dos cidadãos, de gerar o contrário daquilo que pretendia. Friedman deixa claro a sua preferência pela caridade privada, apesar de expor seus limites (Friedman, 1977).

O autor passa então a defender o imposto de renda negativo como o melhor instrumento de combate à pobreza dadas as estruturas vigentes do imposto de renda e a necessidade de um programa de intervenção que abarcasse a todos os cidadãos. Segundo ele seu funcionamento seria mais ou menos assim:

Temos atualmente uma isenção de \$ 600 por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10 por cento de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de \$ 100 em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução pagará certo imposto. Da mesma forma, se a renda for menos que \$ 100, isto é, inferior de \$ 100 à isenção mais a dedução, terá de pagar um imposto negativo, isto é receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50 por cento, receberá \$ 50. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá \$ 300. Poderá receber mais do que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já for negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas do mesmo modo que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda poderia situar-se. Neste exemplo, \$ 300 por pessoa. O nível preciso dependeria da quanto à comunidade estivesse disposta a permitir (Friedman, 1977, p. 166-167.).

As vantagens do imposto negativo seria a de distribuir valor monetário, substituindo as outras formas de auxílio Estatal - um mecanismo que favorece a liberdade e a autonomia -, trata o problema da pobreza de forma individual e pessoal sem focar em grupos específicos. Suas regras e sua simplicidade, assim como por utilizar o sistema de imposto de renda, tornariam o programa de baixo custo e fácil administração. A implantação do modelo reduziria o gasto governamental total em matéria de assistências. Seus aspectos negativos ficariam por conta do desincentivo ao trabalho, mas este não suprimiria por completo as vantagens de trabalhar, e pela dificuldade em convencer a maioria da opinião pública em aceitar a proposta. Ela também exige estrutura técnica, de controle, e fiscalização adequada por parte da receita federal e da gestão da assistência social.

O primeiro economista a escrever no Brasil sobre o imposto negativo foi Antonio Maria da Silveira em texto de 1975 intitulado "Moeda e redistribuição de renda" publicado

na Revista Brasileira de Economia. Propunha a implantação do imposto de renda negativo como uma forma contundente de combate a pobreza e a desigualdade na medida em que não existe necessariamente relação entre crescimento econômico e bem-estar. A diferença fundamental em relação à proposta de Friedman, sua fonte de inspiração, era que Silveira não defendia o abandono dos outros sistemas de proteção social do Estado em favor do auxílio à renda. Previa ainda a implantação de forma gradativa iniciando-se pelos mais idosos e com foco nos mais pobres, pois assim seria possível, num primeiro momento, analisar as suas consequências em um grupo populacional restrito (Suplicy, 2002, 2006; Almeida, 2000).³⁷ O programa ofereceria a complementação da renda em 50% da diferença entre esta e o teto a ser estipulado.

A proposta seria financiada pelo aumento da alíquota do imposto de renda e através da criação das Letras de Redistribuição de Renda (LDR), estas letras seriam adquiridas pelo Banco Central como a única forma de comprar títulos do governo, este mecanismo contribuiria ainda para reduzir a inflação (Almeida, 2000). Assim como Friedman, Silveira defendia a receita federal como o melhor mecanismo de controle e administração para o programa e que o foco no indivíduo era importante porque ampliaria as possibilidades de escolhas já que os beneficiários poderiam adquirir o que julgarem melhor para si (Fonseca, 2001).

Suplicy conheceu Antônio Maria da Silveira muito antes da publicação do texto de 1975, na época do curso preparatório para os estudos de pós-graduação no exterior, cursado por ambos. Entre 1973 e 1974 realizaram intercâmbios e palestras pelas faculdades que lecionavam, Suplicy na Escola de Administração de Empresa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo e Silveira no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em São José dos Campos. Esta interação configurou-se como fator fundamental quanto à elaboração da proposta do PGRM e sua posterior defesa. Foi também fruto da influencia de Silveira as alterações que elevarão a primeira proposta de Suplicy a graus inéditos de abrangência. Em 7 de março de 1976 Suplicy escreveu artigo intitulado "O Debate Sobre o Salário Mínimo"

³⁷ A proposta de Silveira de iniciar o programa de renda mínima pelos mais idosos se relaciona também com os debates da aprovação a Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que instituía a extensão da previdência aos maiores de 70 anos e inválidos. Esta lei foi extinta em 1995 junto com o auxílio natalidade, auxílio funeral e a renda mensal vitalícia. Todos eles foram substituídos pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Fonseca, 2001).

para o jornal Folha de São Paulo versando pela primeira vez sobre o tema do imposto negativo (Suplicy, 2002, 2006).

Em 1978 Roberto Mangabeira Unger e Edmar Lisboa Bacha foram outros autores que falaram sobre a ideia do imposto negativo. Elaboraram no livro "Participação, Salário e Voto" uma proposta de implantação da Renda Mínima no Brasil juntamente com um conjunto de reformas necessárias para a redemocratização. A proposta seguia a mesma estrutura do imposto de renda negativo de Friedman, porém, enfatizava a unidade familiar, introduzindo uma tradição da política social brasileira neste tema (Fonseca, 2001) – originalmente o formato de Friedman era centrado no indivíduo - como receptor do benefício. E previa o oferecimento de incentivos para a produção na tentativa de minimizar as possibilidades de inflação. Para o financiamento do programa previa o fim das isenções do imposto de renda, a criação do imposto sobre a renda líquida e sobre grandes fortunas (Suplicy, 2002; Fonseca, 2001; Almeida, 2000).³⁸ Os autores também creditavam à receita federal o papel de gestora do programa.

Nos anos 80 Suplicy promoveu reuniões com diversos intelectuais no âmbito do recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT). Luis Inácio Lula Da Silva, Paul Singer e Lauro Campos são alguns dos que participaram das atividades de discussão sobre a Renda Mínima e apoiavam a ideia. Como fruto daquelas reuniões Paul Singer chegou a defender a colocação, no programa do partido, de um índice para se estipular a faixa de renda familiar mínima. E a partir de 1994 a proposta de instituição de uma Renda Mínima fez parte do programa de Lula para a candidatura da presidência da república. Mesmo assim Suplicy critica a falta de centralidade do tema nas campanhas do PT, o que foi aprofundado na campanha presidencial de 2002 (Suplicy, 2002).

Eduardo Suplicy foi eleito o primeiro Senador pelo PT em 1990 com a campanha centrada nos temas da distribuição de renda e combate à pobreza. Antes disso já tinha atuado na vida pública como deputado estadual (1979 – 1982) pelo extinto MDB, como deputado federal (1983-1987) e como vereador pela cidade de São Paulo (1989 – 1990) já pelo PT. Após a sua eleição para o Senado amadureceu a ideia de formular a proposta de imposto de renda negativo juntamente com os professores e economistas Antonio Maria da

³⁸ Muitos outros intelectuais, economistas, além de entidades da sociedade civil, emitiram opiniões sobre a possibilidade de se instituir um projeto como este no Brasil, para mais informações ver: Suplicy, 1996.

Silveira e João Sabóia, a socióloga Ana Lúcia Sabóia, e com o auxílio da assessoria jurídica e econômica do Senado (Suplicy, 1992, 2002, 2006).

Apresentou sua proposta pela primeira vez na Aula Magna da Faculdade de Economia e Administração da USP em março de 1991 e levou o novo projeto ao Senado, seu primeiro naquela casa, em 16 de abril do mesmo ano (Suplicy, 1992).

3. Discussões no Senado

É que este projeto é ele próprio, é a sua vida inteira posta num empreendimento legislativo, sim, coração e mente do Senador Eduardo Suplicy estão postos neste projeto de lei. (José Paulo Bisol *in* Suplicy, 1992, p. 111.).

A primeira proposta apresentada pelo senador Suplicy previa os seguintes dispositivos:

Beneficiar as pessoas nas quais os rendimentos mensais fossem inferiores a Cr\$ 45.000,00.³⁹ A correção deste valor seria feita nos meses de maio e novembro de cada ano ou quando a inflação acumulada atingisse 30%. O valor estipulado receberia um aumento em janeiro referente ao crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) do ano anterior. O benefício funcionaria como a complementação da renda no valor de 50% da diferença entre a renda e o valor estipulado de Cr\$ 45.000,00. Aquelas pessoas com o valor da renda igual a zero receberiam 30% do valor estipulado de Cr\$ 45.000,00. Portanto, o valor de renda mínimo seria de Cr\$ 13.500,00. O programa visa atender os maiores de 25 anos restringindo o acesso aos condenados e pessoas com débito junto a instituições públicas, qualquer fraude seria punida com exclusão por 5 anos e sendo reincidente a exclusão seria definitiva. Estipulava que o executivo deveria firmar convênios com estados, municípios,

³⁹ O valor do benefício estipulado inicialmente pelo senador era de Cr\$ 45.000,00, superior ao salário mínimo da época que era de Cr\$ 17.000,00 (Silva e Silva, 1997; Silva, 1998). Em 1996 o senador afirma que o benefício seria equivalente a R\$ 240,00 sendo que o salário mínimo era de R\$ 112,00. Assim, em 1996 o valor mínimo de renda (pago para aquelas pessoas com renda zero) seria de R\$ 72,00 (Suplicy, 1996). Vale lembrar que o programa segue os preceitos liberais que preconizam que o benefício deve ser menor do que o pior salário do mercado evitando assim o desincentivo ao trabalho (Pereira, 2008).

instituições públicas e privadas a fim de operacionalizar o programa. O executivo deveria ainda prever os gastos e as fontes de financiamento até 1993 (Suplicy, 1992).⁴⁰

Como justificativas da proposta e no discurso de apresentação ao Senado em 17/04/1991, Suplicy argumenta que o projeto viria a atender o artigo 3º inciso III da constituição de 1988, que afirma ser um dos objetivos fundamentais da nação erradicar a pobreza, a marginalização e diminuir as desigualdades sociais (Suplicy, 1992). Calculava o valor inicial do programa por volta de 5% a 6% do PIB atendendo 36 milhões de pessoas. Quanto a seus mecanismos específicos, a renda monetária traria a vantagem de oferecer maior liberdade e autonomia em comparação às outras formas de assistência, diminui a possibilidade de uso político, combatendo a burocratização e a corrupção. A tecnologia da informática ajudaria na fiscalização e no controle da proposta. Poderia ajudar o trabalhador a ter mais poder de barganha no mercado, pois não seria mais necessário se submeter a condições precárias.

Poderia ainda ter um impacto positivo no fluxo migratório, pois incentivaria as pessoas a permanecerem no local em que vivem. O PGRM agiria como uma forma de realocar um valor monetário já presente na economia, mas que ao invés de ser introjetada pelos mais ricos seria feita pelos mais pobres, portanto, promoveria a igualdade social. Por fim, o projeto não substituiria os gastos com educação, saúde e saneamento, assim como, poderiam ser criados novos impostos para financiá-lo, recursos de outros programas de assistência poderiam ser realocados para o PGRM (Suplicy, 1992). O executivo e o congresso teriam o prazo de um ano para tratar das questões referentes ao reordenamento orçamentário. Para isto Suplicy sugeriu a criação de um imposto de 25% sobre as remessas monetárias enviadas ao exterior.

Ainda na seção de apresentação do projeto onde era necessário obter apoio de seus colegas para a submissão na casa, o senador ouviu muitas palavras de concordância, mas também diversas críticas relacionadas à possibilidade de aumento da inflação, dificuldade na obtenção de recursos e de operacionalização. Ressaltou-se ainda o curto prazo de planejamento, preocupação quanto à possibilidade de prover renda sem trabalho, os impactos negativos dos novos gastos na economia e do risco de excesso de demanda. O

⁴⁰ A primeira redação do projeto pode ser visualizada na íntegra no anexo 2 junto com as outras versões do mesmo.

senador Mansueto de Lavor (PMDB-PE) sugeriu a substituição do projeto da Renda Mínima pelo direito ao trabalho.⁴¹

Contudo, Suplicy obteve ao final o apoio necessário para dar entrada na tramitação; o projeto foi então enviado para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) na qual o senador Maurício Correa (PDT-DF) foi designado relator.

Essas críticas iniciais foram cruciais para que o senador Eduardo Suplicy, visando facilitar a aprovação do projeto e obter o parecer favorável do relator, alterasse alguns aspectos da proposição. Para isto elaborou um projeto substitutivo (emenda nº1 do PGRM apresentada em 11 de outubro de 1991) baseado no antigo projeto discutido na apresentação inicial do Senado, mas com algumas alterações pontuais encaminhadas diretamente para análise final do relator.⁴²

Da maneira como estava a elaboração havia sido qualificada como demasiadamente irrealista. O próprio relator afirmou ter achado a primeira versão inviável devido a seus altos custos. O senador Pedro Simon (PMDB-RS) afirmou posteriormente que não havia condições materiais para a aprovação daquele projeto, posição ratificada pelo então senador Fernando Henrique Cardoso (Suplicy, 1998).

A emenda tinha como principais modificações:

- Dar mais clareza aos objetivos centrais do projeto;
- Explicitar a forma do imposto de renda negativo como mecanismo de funcionamento do programa;
- Reduzir de 50% para 30% o valor do benefício, igualando a alíquota dos que possuíam renda com a daqueles com renda zero;
- Estabelecer a Receita Federal como unidade administrativa que organizaria os repasses de recursos, fiscalizaria e processaria os dados dos beneficiários;

⁴¹ Muitos beneficiários dos programas municipais instituídos a partir de 1994 fazem a mesma afirmação do senador Mansueto sobre os programas de transferência de renda (Fonseca, 2001, Justo, 2007).

⁴² A emenda é um mecanismo para alteração das propostas em tramitação, contém sugestões dos senadores, que após serem encaminhadas são apreciadas pelo relator para receber um parecer, caso o projeto seja apreciado em plenário estas também vão à votação.

- Especificar a prestação de contas para aquelas pessoas com renda zero ou autônomas;
- Especificar a ordem de implementação do programa e suas etapas;
- Delegar ao Executivo a possibilidade de agilizar, ampliar e aprimorar a implantação e o valor do benefício do programa;
- Eleger estados e municípios como participantes na gestão e fiscalização;
- Estipular a possibilidade da realização de estudos e pesquisas para determinar e acompanhar o impacto do programa sobre a economia;
- Estipular a formação de convênios com estados e municípios para a capacitação de mão de obra permitindo a melhor inserção dos beneficiários no mercado de trabalho.

Foram suprimidos os seguintes dispositivos:

- Prazo máximo de 60 dias, após a aprovação do projeto, para o Poder Executivo realizar a regulamentação da lei;
- A especificação das fontes de renda que seriam usadas na contabilização da renda bruta dos beneficiários;
- A restrição do recebimento do benefício para pessoas presas ou com débitos junto à fazenda;
- O prazo que determinava o ano de 1992 como limite para o Executivo elaborar um plano orçamentário que adeque o PGRM às contas da união.

Em geral as modificações propostas por Suplicy visavam responder a questões técnico-operacionais, reduzir custos, aumentar o incentivo ao trabalho, dar mais clareza ao funcionamento do programa e maior flexibilidade ao Executivo para sua implementação

(Suplicy, 1992).⁴³ Durante o período de análise da relatoria Suplicy organizou diversas reuniões com grupos de senadores para esclarecer e discutir a proposta.

3.1 Parecer do Relator

O projeto de lei, já com as alterações da emenda nº 1, recebeu parecer favorável do relator em 05/12/1991 (parecer nº 518 de 1991 da CAE). Foi incorporada também outra emenda que previa pesadas punições a servidores públicos coniventes com fraudes (emenda nº 2 de autoria do senador Alfredo Campos (PL-MG)). A princípio apenas a emenda nº 1 e a nº 2 haviam sido encaminhadas a relatoria, portanto, somente elas fizeram parte do parecer.

Em seu parecer o relator determinou ser perfeitamente possível realocar recursos de outros programas sociais para o PGRM e calculou o impacto do projeto em 3% do PIB. Dada a realidade brasileira a implantação deste programa era extremamente necessária e pertinente, mesmo com tamanho volume de gastos. Classificou o projeto como objetivo e racional, capaz de proporcionar o crescimento do emprego nas cidades mais pobres da nação. Para sua fundamentação baseou-se nos seguintes dados:

- 45 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza (renda inferior a meio salário mínimo, índice utilizado na época) (IPEA); - a miséria no Brasil representava 23,3% da população (IEPS); - o PIB apresentava projeção de crescimento de 1,3% para 1991 com índice *per capita* negativo de 0,7 (IPEA); - a taxa de expansão demográfica/ano era de 2%; - 75,1% da renda nacional encontravam-se na posse de apenas 30% da população, sendo que 10% da população controlavam 46,4% desta renda e 30% dos habitantes controlavam 4,2% (SEPE/IPEA); - o número de desempregados em 1991 era de 10,1 milhões (SEPE/IPEA) (Suplicy, 1992; Correa, 1991).

Os gráficos a seguir demonstram perspectivas de impacto e a situação da provável população alvo:

⁴³ A emenda nº 1 pode ser visualizada na íntegra no anexo 2.

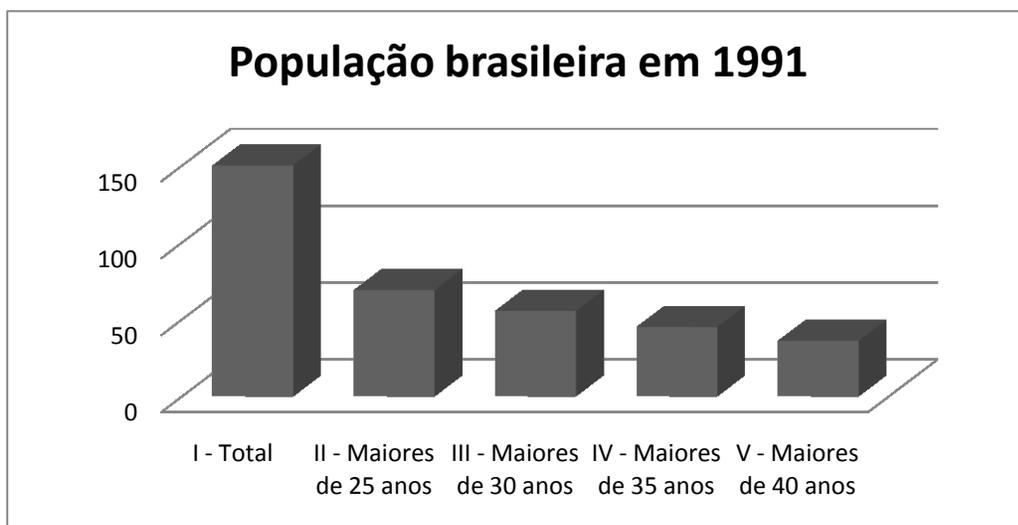


Gráfico 1 – Delimitação das faixas etárias com base na proposta do PGRM. Fonte: IBGE/PNAD (Suplicy, 1992).

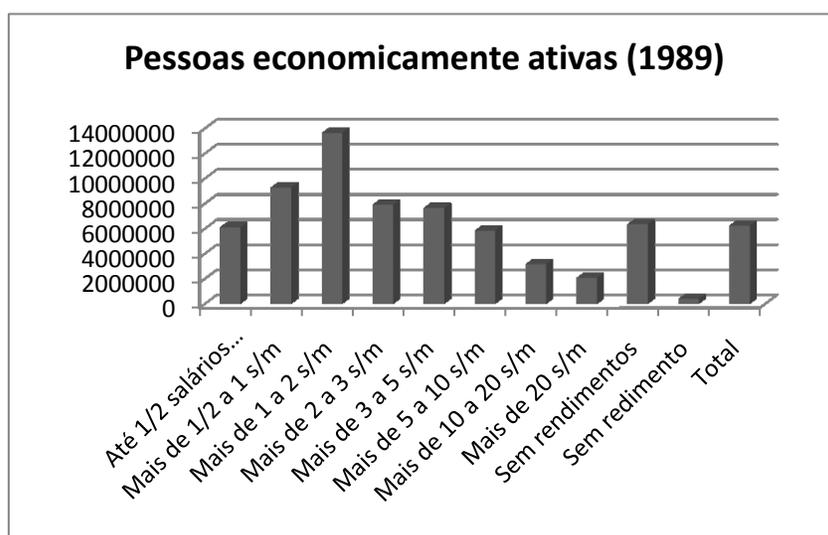


Gráfico 2 – Parcela da população economicamente ativa dividida pelo renda em s/m: salário mínimo. Fonte: IBGE (Suplicy 1992).

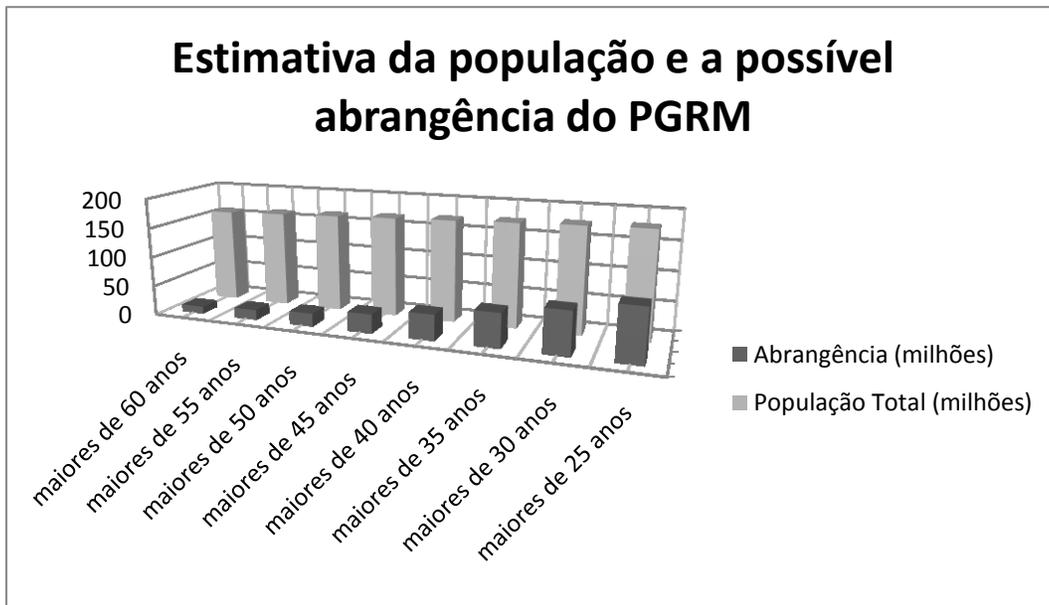


Gráfico 3 - Relação entre o crescimento da população total e o processo crescente de implantação do PGRM pelas faixas etárias estipuladas. Fonte: IBGE/PNAD (Suplicy, 1992).

Despesas Realizadas no ano de 1990

LBA	0,3% PIB
INAN	0,06% PIB
FAE	0,6% PIB
Evasão fiscal	1,4% PIB
Ministério da Ação Social	0,5% PIB

Orçamento da União para 1992

Finsocial:	1,4% PIB
PIS-PASEP:	1% PIB
Fundos Regionais:	0,16% PIB
Finor, Finam, Funres:	0,1% PIB

Tabela 2: Números do orçamento da União referentes aos programas sociais vigentes (Suplicy, 1992).⁴⁴

Simulação de funcionamento do PGRM com a alíquota fixada em Cr\$ 45.000,00			
<i>Rendimentos</i>	<i>Índice</i>	<i>Benefício a Receber</i>	<i>Valor Total da Renda</i>
Zero	30%	Cr\$ 13.500,00	Cr\$ 13.500,00
Cr\$ 10.000,00	30%	Cr\$ 10.500,00	Cr\$ 20.500,00
Cr\$ 20.000,00	30%	Cr\$ 7.500,00	Cr\$ 27.500,00
Cr\$ 30.000,00	30%	Cr\$ 4.500,00	Cr\$ 34.500,00
Cr\$ 40.000,00	30%	Cr\$ 1.500,00	Cr\$ 41.500,00
Cr\$ 45.000,00 ou mais	Zero	Zero	Cr\$ 45.000,00 ou mais

Tabela 3: Demonstrativo da complementação da renda proposto no PGRM, valor do benefício calculado em 30% da diferença em relação ao valor estabelecido de Cr\$ 45.000,00 e a renda do trabalhador.

O projeto foi aprovado em caráter terminativo pelo relator e poderia ter sido finalizado sem a discussão dos senadores, no entanto, no último dia possível, o senador

⁴⁴ LBA: Legião Brasileira de Assistência; INAN: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição; FAE: Fundo de Assistência ao Empregado; Finsocial: Fundo de Investimento Social; PIS: Programa de Integração Social; PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; Finor: Fundo de Investimento do Nordeste; Finam: Fundo de Investimento da Amazônia; Funres: Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo.

Marco Maciel (PFL-PE), então líder do governo, juntamente com mais nove colegas solicitaram a apreciação da proposta em plenário, que foi aceita no dia 12/12/1991. Todavia, o projeto recebeu por unanimidade no mesmo dia o caráter de urgência, através do requerimento organizado pelo senador Suplicy com a participação de muitos outros senadores (requerimento nº 958/91), tendo, portanto, sua data de discussão marcada para ser realizada ainda em 1991. Para a apreciação no plenário outros senadores estudaram a proposta juntamente com o parecer do relator.

No total foram sugeridas 12 novas emendas com alterações. A discussão foi realizada em 16/12/1991 em turno único com a presença de todos os 81 senadores da casa. Ao final o projeto foi aprovada com quatro abstenções e nenhum voto contra, todos os líderes dos partidos foram favoráveis (Suplicy, 1992. Fonseca, 2001; Silva e Silva, Yazbek, Giovanni, 2008). Abaixo seguem os detalhes da discussão.

3.2 Seção Final do Senado

No início das discussões Suplicy fez questão de ler a nota técnica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento sobre o seu projeto. Esta nota apresentava algumas estimativas a respeito da implantação do PGRM, e era importante pelo fato de que muitos opositores afirmaram existir na época ausência de estudos sobre os impactos do programa. A nota dizia em linhas gerais:

1. O valor de Cr\$ 45.000,00 estipulado para o programa em outubro de 1991 corresponderia a Cr\$ 83.785,00 no final daquele mesmo ano, valor equivalente a quase dois salários mínimos;
2. Existiriam no Brasil, em 1989, 43 milhões de pessoas maiores de 25 anos;
3. Destes, 11 milhões não teriam carteira assinada e 1,4 milhões não possuiriam rendimentos, portanto poderiam pleitear assim o equivalente a Cr\$ 22.200,00 de benefício;
4. 8,5 milhões possuiriam rendimentos inferiores a um salário mínimo, habilitando-se ao recebimento de Cr\$ 12.600,00;

5. 6 milhões teriam rendimentos entre um e dois salários mínimos podendo receber Cr\$ 6.300,00;
6. Desta forma calcula-se uma estimativa do valor inicial do programa de 665 bilhões de cruzeiros, ou seja, aproximadamente 3% a 4% do PIB.

No geral, durante esta última discussão no Senado a proposta recebeu novamente amplo apoio pelas suas virtudes morais, mas ao longo dos discursos diversos questionamentos quanto a sua aplicação prática foram levantados, exatamente como na primeira seção de apresentação da proposta. As principais críticas se centraram na preocupação quanto às fontes de financiamento, a impossibilidade de se calcular o custo exato do programa e o número de beneficiários, o risco de inflação e a dificuldade em se determinar a renda do setor informal (Suplicy, 1992). A nota lida por Suplicy logo no início foi acusada de ser pouco confiável por ser emitida por um órgão do governo (Suplicy, 1992).

Observou-se ainda que a aprovação do PGRM, que tinha como princípio absorver recursos de outros programas sociais, atestaria a derrota de todos os outros programas, muitas vezes sem atender devidamente aos seus objetivos (Beni Veras *in* Suplicy, 1992). Sugeriu-se que se aprovado o PGRM deveria substituir até a merenda escolar (Ronan Tito *in* Suplicy, 1992). Acusaram o projeto de ser demasiadamente simplista e que necessitava de mais debates (Espiridião Amim e José Eduardo *in* Suplicy, 1992).

Quatro senadores, Marco Maciel (PFL-PE), Ney Maranhão (PTB-PE), José Eduardo (PTB-PR) e Beni Veras (PSDB-CE), mostraram-se imensamente preocupados com o desincentivo ao trabalho que uma renda desvinculada da atividade profissional poderia promover. “Estariamos pagando o ócio e a esterilização da sociedade” declarou o senador Beni Veras. O projeto poderia inclusive ser inconstitucional (Beni Veras *in* Suplicy, 1992).

O senador José Eduardo (PTB-PR) mostrou-se incrédulo quanto ao projeto querer resolver em “uma canetada” a questão da pobreza no Brasil, afirmou ser uma temeridade, de consequências adversas, fornecer renda a quem por falta de condições, recursos ou educação, não pode ter uma atividade que provisionasse o mínimo para seu sustento. Marco

Maciel (PFL-PE) afirmou que existia insuficiência de recursos para o PGRM e defendeu a prioridade da educação em detrimento da distribuição monetária.

Esperidião Amin (PDS-SC) discursou sobre a proposta ter um objetivo distante, longe apenas da sua mera aprovação. Este seria muito mais um plano de governo do que um projeto de lei do Senado. Sua implantação teria implicações mais profundas, refletindo na alteração da estrutura administrativa do Estado, portanto possuía um objetivo mais remoto que sua mera aprovação. Jonas Pinheiro (PFL-AC), após a votação, afirmou corroborar com a opinião do senador Esperidião Amin e, nesse sentido, para ele, seu voto a favor do PGRM teve apenas um caráter simbólico (Suplicy, 1992).

Pelo lado da defesa ressaltou-se a implantação lenta e gradual como forma de administrar as possíveis dificuldades, e a possibilidade do projeto de ampliar o mercado interno de produtos básicos, trazendo melhoras para a economia e para a condição de vida da população. Ademais, os fundamentos pelos quais se baseava a constituição davam aval à proposta, e a situação de miséria da grande maioria da população brasileira ressaltava a sua imensa pertinência. Mesmo sem o aumento de tributos esta seria uma proposta viável, a substituição de outros programas pelo PGRM possibilitaria sua implantação.

Destacou o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) que se discutia naquele momento uma questão de método, se os programas de auxílio social não estavam cumprindo seu papel, estes deveriam ser alterados em prol do PGRM, porém o Estado não poderia cortar de forma irresponsável todos os programas e, deste modo, a merenda escolar, por exemplo, continuaria a ser muito importante. Ele ainda classificou a proposta como “uma utopia realista” com “os pés no chão” (Fernando Henrique Cardoso *in* Suplicy, 1992).

Suplicy fez a defesa de seu projeto apoiado nos baixos valores iniciais do programa, em seu primeiro ano o custo de implementação seria de apenas 0,3% do PIB. Disse ainda que o brasileiro é um dos povos que mais trabalham no mundo, assim, “quanto mais seria necessário trabalhar para se ter um rendimento digno?”. Afirmou que atualmente se faz diversas transferências de recursos a empresários e que agora a prioridade deveria ser o combate à miséria.

Com relação às acusações de ser um programa simplista, lembrou que muitas vezes não se exigiu todas as especificações dos projetos aprovados na casa quanto o que já foi

exigido do projeto em análise. Salientou que esta era uma proposta elaborada e defendida por diversos intelectuais, era simples, porém muito profunda. E se a provisão de renda sem trabalho incentivasse o ócio todos os ricos abdicariam de trabalhar, o que não é o caso. Finalizou afirmando que com este projeto o Brasil poderia dar o exemplo e iniciar o processo de erradicação da miséria, sendo que o Senado tinha plenas condições de propô-lo (Suplicy, 1992).

Na preparação para a votação, das 12 emendas com alterações apresentadas 4 foram retiradas pelos autores ou prejudicadas.⁴⁵ Das 8 emendas encaminhadas 7 receberam parecer favorável do relator e foram todas aprovadas, a única emenda que recebeu parecer contrário também não foi aprovada. Estas novas emendas apresentadas durante as discussões foram somadas às anteriormente, Emenda nº 1 (senador Eduardo Suplicy) e Emenda nº 2 (senador Alfredo Campos).

As novas emendas eram as seguintes:

- Emenda nº 3 de autoria do senador Oziel Carneiro (PDS-PA), propunha que o projeto fosse autoritativo e não impositivo, recebeu parecer contrário do relator e não foi aprovada;
- Emenda nº 4 de autoria do senador Dario Pereira (PFL-RN) altera o índice de correção monetária do benefício para o mesmo utilizado na atualização do imposto de renda, recebeu parecer favorável e foi aprovada;
- Emenda nº 5 de autoria do senador Dario Pereira (PFL-RN), especifica o dispositivo de correção monetária em função da variação do PIB, recebeu parecer favorável e foi aprovada;
- Emenda nº 6 de autoria do senador Ney Maranhão (PRN-PE) estipulava a redução do valor do benefício de 30% para 20%, recebeu parecer contrário, não foi destacada, isto é, não foi levada para votação;

⁴⁵ Uma emenda é considerada prejudicada ou inválida para participar da votação quando o seu autor não a destaca, isto é, encaminha formalmente a mesma para votação. Portanto o autor desiste de dar continuidade às modificações anteriormente elaboradas.

- Emenda nº 7 de autoria do senador Júlio Campos (PFL-MT), alteração redacional no art. 3; de "abrangendo" para "podendo abranger", recebeu parecer favorável e foi aprovada;
- Emenda nº 8 de autoria do senador Oziel Carneiro (PDS-PA), altera o cronograma de implantação de 1993 a 2000 para 1995 a 2002, recebeu parecer favorável e foi aprovada;
- Emenda nº 9 de autoria do senador Louremberg Nunes Rocha (PMDB-MT), determina a não abrangência do programa para aqueles que já recebem seguro desemprego ou outros auxílios de prestação continuada, recebeu parecer contrário, não foi destacada, portanto foi prejudicada;
- Emenda nº 10 de autoria do senador Oziel Carneiro (PDS-PA), altera a data do início da implantação do programa para 1995, recebeu parecer favorável e foi aprovada (foi votada em conjunto com a emenda nº 8 que se remetia à mesma questão);
- Emenda nº 11 de autoria do senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), no art. 1 alterar a data de 1993 para 1994, foi retirada da votação pelo autor;
- Emenda nº 12 de autoria do senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), alteração do art. 3 de 1993 para 1994 modificando, portanto, o cronograma até 2000, foi retirada pelo autor;
- Emenda nº 13 de autoria do senador Coutinho Jorge (PMDB-PA), limita os gastos do programa em até 3,5% do PIB, recebeu parecer favorável e foi aprovada;
- Emenda nº 14 de autoria do senador Ronan Tito (PMDB-MG) enunciava que conforme o programa fosse implementado outras medidas de política social seriam desativadas, recebeu parecer favorável e foi aprovada (Suplicy 1992).

Quando finalmente foi posto em votação o projeto foi aprovado por ampla maioria, não teve nenhum voto contra e se abstiveram os senadores Esperidião Amin (PDS-SC);

Marco Maciel (PFL-PE); Josaphat Marinho (PFL-BA) e Rachid Saldanha Derzi (PRN-MS).

Portanto, a redação final do projeto foi aprovada da seguinte forma:

Parecer N° 602, de 1991 institui o PGRM sob a forma de imposto negativo aos maiores de 25 anos que receberem menos de Cr\$ 45.000,00. O valor será corrigido nos meses de maio e novembro ou quando a inflação ultrapassar 30%. O valor do benefício receberá em maio de cada ano acréscimo referente ao crescimento *per capita* do PIB do ano anterior. O valor do benefício corresponde a 30% da diferença entre os rendimentos e o valor estabelecido. A fiscalização, controle e operacionalização serão feitas pelo sistema do imposto de renda, quando não aplicável dever-se-á apresentar periodicamente declaração da renda. Será implantado gradualmente a partir de 1995 inicialmente pelos maiores de 60 anos⁴⁶. O executivo deve celebrar convênios para a operacionalização do programa e pode ainda acelerar o processo de implantação. O executivo deverá ainda promover convênios para fornecer programas de capacitação de mão de obra para os beneficiários. Aqueles que receberem rendimentos de forma ilícita deverão devolver todo o valor corrigido e funcionários públicos coniventes com atos ilícitos serão exemplarmente punidos. À medida que o programa for sendo implementado serão desativados outros programas de valor igual ao seu financiamento. Os gastos com o programa não poderão ultrapassar 3,5% do PIB (Suplicy 1992).⁴⁷

O projeto foi encaminhado para a redação final na Comissão Diretora - CDIR sob o relator responsável o senador Rachid Saldanha Derzi, que elaborou e apresentou em plenário o parecer n° 602/91 oferecendo sua redação para debate em turno suplementar, o que não foi considerado necessário. A comissão revisora, antes de dar prosseguimento à tramitação da proposta, recuperou o seu caráter autoritativo, isto é, sujeito às adequações do Governo, e limitou o projeto às possibilidades do tesouro nacional, dada a falta de dimensionamento dos seus impactos econômicos.

⁴⁶ A implantação do programa deveria respeitar o seguinte cronograma:

I – em 1995, os maiores de 60 anos; II – em 1996, os maiores de 55 anos; III- em 1997, os maiores de 50 anos; IV – em 1998, os maiores de 45 anos; V – em 1999, os maiores de 40 anos; VI – em 2000, os maiores de 35 anos; VII – em 2001, os maiores de 30 anos; VIII – em 2002, os maiores de 25 anos.

⁴⁷ A redação completa do projeto final pode ser vista no anexo 2.

O projeto foi então enviado para a Câmara dos Deputados sob o ofício nº 1311 de 27/12/1991 e apresentado em seção em 23/03/1992 conforme a exigência da lei, na medida em que uma proposta iniciada em uma das casas legislativas deve passar pelo crivo da outra, chamada de “Casa Revisora”. Se após a tramitação o projeto for aprovado na Câmara dos Deputados, deverá retornar ao Senado para revisão, para então ser submetido, finalmente, ao veto da Presidência da República (Câmara, 2011).

Apesar de ter sido remetido à Câmara dos Deputados no início do ano de 1992 a proposta ainda não recebeu um parecer definitivo daquela casa para então ser novamente enviado ao Senado. A última ação do Senado em relação ao PGRM foi; a solicitação de um ofício em 2005 para verificar a sua situação na Câmara. E em 28/02/2007 foi enviado para o arquivo do Senado Federal, enquanto ainda aguarda o retorno da Câmara dos Deputados (Senado, 2011).

4. Câmara dos Deputados

É importante dizer que o projeto do PGRM encontra-se ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, ele não foi aprovado e nem rejeitado ou arquivado; de forma simplificada, o máximo que se obteve quanto ao seu avanço burocrático foi quando os pareceres da relatoria foram emitidos e o projeto ficou na “fila” aguardando que o presidente da casa o encaminhasse como relevante para a discussão, pois somente após este trâmite o projeto poderia ser apreciado em seção pelos Deputados. Até o momento o projeto ainda não foi selecionado para a pauta, e aguarda novo parecer da relatoria. Durante este período foram emitidos mais de um parecer, e diversas modificações foram propostas, o PGRM avançou e retrocedeu diversas vezes.

Ao ser recebido na Câmara dos Deputados o PRGM foi renomeado como Projeto de Lei nº 2561 e designado com o status de prioridade sujeito à apreciação e discussão no plenário. Apresentado oficialmente foi distribuído para a Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Redação e para a Comissão de Finanças e Tributação. Nesta última, decisiva para a sua aprovação, foi encarregado como relator o deputado Germano Rigotto (PMDB-RS) (Câmara, 2011). Enquanto aguardava o andamento burocrático diversas reuniões com ministros, e parlamentares foram promovidas por Suplicy. Os presidentes

Itamar Franco PMDB-MG (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso PSDB-SP (1995-2003) também participaram de audiências para debater o projeto nos anos de 1993 e 1996 respectivamente.

4.1 Os Pareceres dos Relatores

Em 03/05/1993 o relator emitiu parecer favorável à aprovação do projeto, ele chegou a receber uma carta de Herbert de Souza, o Betinho, salientando a importância da proposta (Suplicy, 1996). Em 1996 reviu seu parecer, e consultando o senador Suplicy elaborou conjuntamente um substitutivo ao projeto inicial, atualizou sua análise com as últimas discussões e sugestões dos debates institucionais e externos, principalmente relacionados ao surgimento das iniciativas municipais.

Somou ao total nove novas emendas. Estas estipulavam que o recebimento do benefício seria feito a famílias em que o total da renda fosse inferior a R\$ 720,00 juntamente com a obrigatoriedade dos beneficiários manterem e comprovarem a frequência de seus filhos menores de 14 anos na escola (Fonseca, 2001). Entretanto essa medida não fazia o PGRM perder sua perspectiva de universalidade, pois fora as famílias com crianças a cobertura ainda se estenderia a todos os maiores de 25 anos. A ordem de implantação do programa foi alterada, esta seria iniciada pelos três estados de menor renda *per capita* do país (Piauí, Tocantins e Maranhão) no seu primeiro ano, passando a contemplar os demais estados do nordeste, o norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha no segundo ano, seguindo de forma progressiva até atingir os Estados de maior renda *per capita* da nação. O governo federal deveria formar convênios com estados e municípios para a gestão e financiamento do programa, o que na prática significava a descentralização administrativa do projeto (Rigotto, 1996; Buarque e Suplicy, 1997; Almeida, 2000; Fonseca, 2001; Silva e Silva, Yazbek, Giovanni, 2008; Câmara, 2011). Compunham ainda como alterações a correção da data de seu início, que passaria a ser implementado em 1997 tendo prazo máximo até 2004, e a vinculação do valor do PGRM com o aumento do salário mínimo.

Segundo o relator o PGRM foi classificado como um instrumento eficaz de combate à pobreza, sua implantação seria muito difícil sem o aumento de impostos, mas não

impossível. Elevar os impostos seria ainda inconveniente, pois traria muito mais resistência à proposição. Sendo ainda que, pela constituição, o PGRM não poderia criar um imposto específico para o seu custeio.

Visando argumentar sobre questões levantadas nos debates do programa Germano Rigotto elaborou as seguintes conclusões:

- O PGRM recupera o princípio do piso mínimo inicialmente presente no salário mínimo, mas que há muito tempo não é respeitado;
- A instituição de uma Renda Mínima não significaria a perda de programas sistêmicos de políticas sociais;
- Os valores propostos pelo senador Suplicy não eram arbitrários, mas tinham relação com a capacidade fiscal do país;
- Sua implantação gradual e com limite de gastos em relação ao PIB são medidas prudentes para assegurar o rearranjo seguro da economia e dos gastos do Estado;
- Apesar da possibilidade de existir fraudes ou operações ilícitas de algumas empresas, estas dificilmente seriam uma regra para todo o setor empresarial;
- O PGRM seria um programa barato do ponto de vista administrativo.

Segundo os dados utilizados para a definição do segundo parecer, o número de beneficiados no período seria de 31,4 milhões; e o gasto total do programa seria de 17,6 bilhões de reais o que representaria um total de 2,5% do PIB.

Podemos observar o impacto destas alterações através dos seguintes dados:

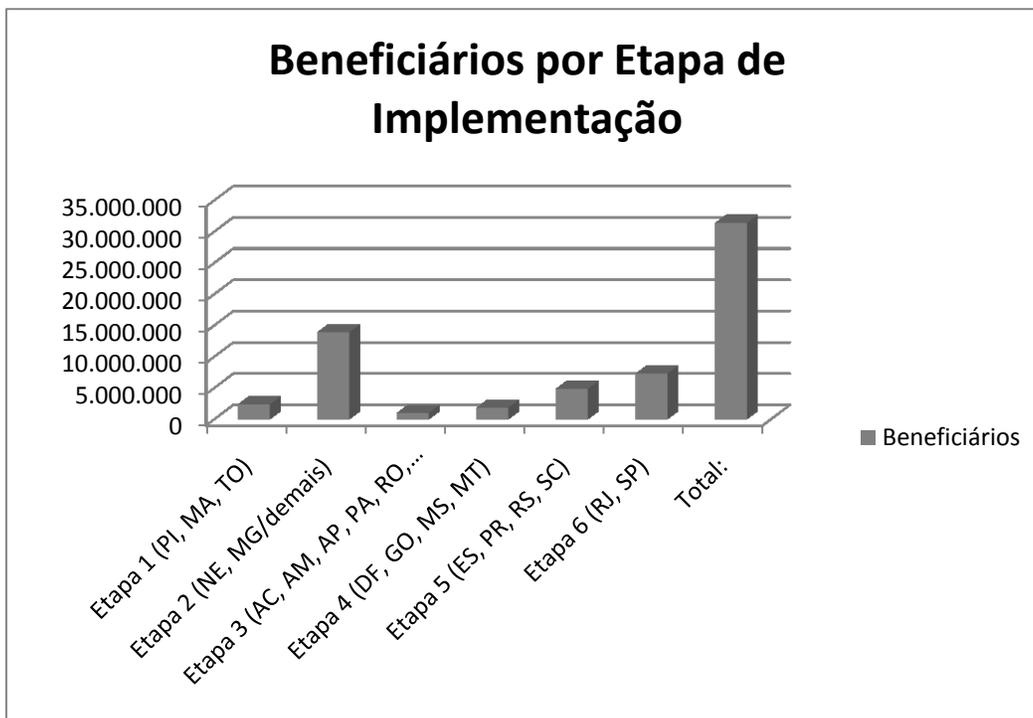


Gráfico 4 – Demonstrativo da implementação do PGRM seguindo o novo formato por etapas. Fonte: André Urani *in* Suplicy, 1996.

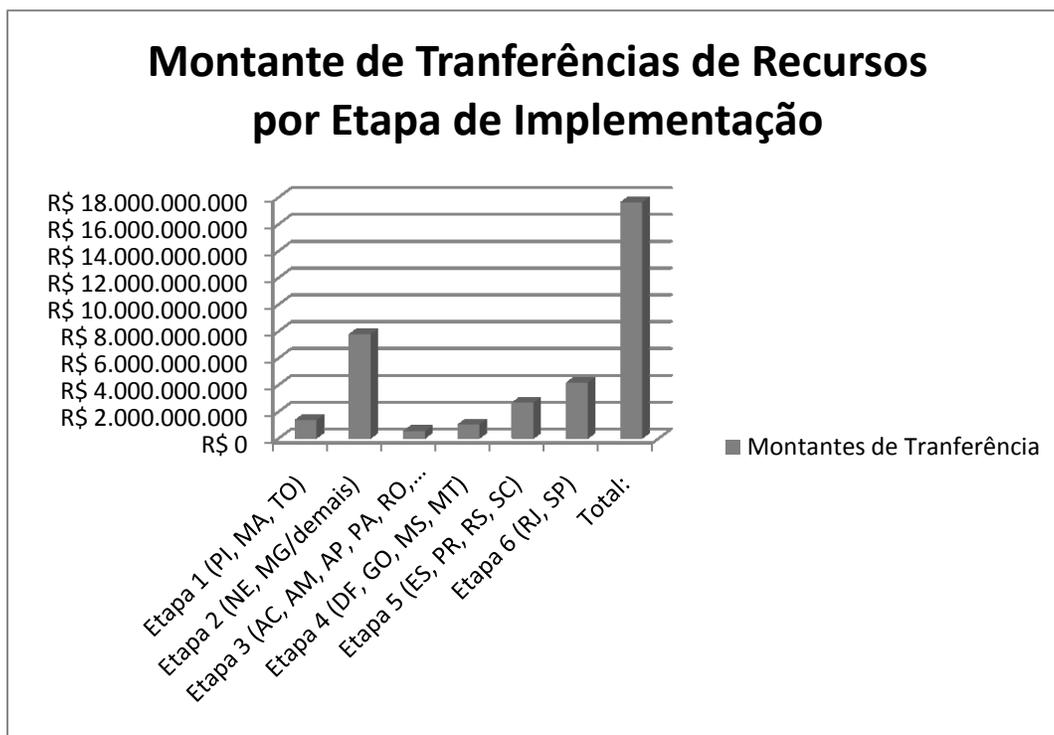


Gráfico 5 – Demonstrativo do dispêndio de recursos relativos a nova proposta de implementação por etapas. Fonte: André Urani *in* Suplicy, 1996.

A introdução do PGRM beneficiaria uma grande quantidade de produtores de bens de primeira necessidade, com base no estudo de Cury e Suplicy (1994), que também desencadearia um processo benéfico para a demanda de outros setores secundários:

Incremento na produção setorial	
<i>Setores</i>	<i>Nível de aumento da produção</i>
1 - Leite e Laticínios	24,07%
2 - Indústria Farmacêutica	23,61%
3 - Saneamento e abastecimento de água	22,83%
4 - Beneficiamento de arroz	22,51%
5 - Indústria de fumo	22,07%
6 - Outros alimentos	22,00%
7 - Moagem de trigo	21,48%
8 - Abate e preparação de aves	19,99%
9 - Refino de óleos vegetais	18,98%
10 - Perfumaria e produtos de limpeza	17,78%
11 - Abate e preparação de carnes	17,75%
12 - Aluguem de bens e imóveis	15,18%
13 - Produção e refino de açúcar	14,94%
14 – Bebidas	14,44%
15 - Produção e distribuição de energia elétrica	14,24%
16 - Rações para animais	14,21%
17 - Beneficiamento de produtos vegetais	13,61%
18 – Agropecuária	13,51%
19 - Saúde privada	13,02%
20 - Transporte rodoviário	13,02%
21 - Adubos, fertilizantes e corretivos.	12,70%

Tabela 4 - Fonte: Samir Cury e Suplicy, 1994.

Haveria um aumento de 8,86% na demanda de novos empregos, o equivalente à criação na época de 2.887.185 postos de trabalho. Em geral impactos positivos seriam sentidos na arrecadação do Estado, no PIB e no lucro das empresas. As experiências municipais em curso seriam uma demonstração da consolidação da ideia do imposto negativo, da sua pertinência, assim como, poderiam fornecer valiosas lições para a implementação do programa federal.

O parecer sugere que projeto teria a possibilidade de ampliar sua faixa de cobertura de 25 para 18 anos e que o seu gerenciamento administrativo poderia ser feito de forma mista, isto é, por diversos órgãos do governo ao mesmo tempo (Rigotto, 1996).

O relator cita ainda a recomendação pela aprovação da então diretora do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) Sonia Rocha, a recomendação pela aprovação do parecer da CPI da Câmara responsável por analisar a questão da pobreza e da fome no Brasil, o aceite do Senador Ronaldo Cunha Lima relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias para previsão de aportes para o PGRM em 1997 e o informe do Ministro Homero Santos do Tribunal de Contas da União listando exemplos positivos a favor da proposta. Uma das passagens do informe dizia:

A criação de um programa de renda mínima a ser custeado, por exemplo, por tributos sobre grandes fortunas e operações financeiras também pode constituir-se em importante política de amparo ao trabalhador e de redução dos problemas sociais. (Oficial, 1996, p. 9945).

O parecer favorável do relator Germano Rigotto não foi suficiente para que a proposta avançasse para a discussão. Ainda em 1996 os senadores Augusto Viveiros (PFL-RN), José Fortunati (PT-RS) e Roberto Brant (PSDB-MG) solicitaram vistas ao parecer no sentido de auxiliar na compatibilização do projeto com as contas da união, esta era na época a principal crítica da oposição ao projeto. Não houve resposta desta análise (Suplicy, 1996; Fonseca, 2001).

Enquanto aguardava votação do parecer de 1996 foram acoplados ao projeto outros análogos, que também tramitavam na Câmara (PL 4822/1998; PL 1069/1999 e PL1114/1999 posteriormente desapensada). Ocorreram algumas audiências públicas e Suplicy promoveu diversas palestras, conferências e textos, mas mesmo assim a proposição não avançou.

Em 13/03/2003 o deputado Onyx Lorenzoni (PFL-RS) foi denominado novo relator e mais um projeto foi apensado à proposta original (PL 1100/2003).⁴⁸ A nomeação de um novo relator exigia a elaboração de novo parecer. Após este período foram designados como relatores em 24/08/2005 o deputado Vadinho Baião (PT-MG) e em 26/04/2006 o deputado Luis Carlos Hauly (PSDB-PR). Este último elaborou um novo parecer em 29/04/2009 (Câmara, 2011; Suplicy, 2002).

Em seu parecer o relator Hauly afirma que o projeto terá de ser adequado ao orçamento da União e que deverá ser determinado de forma mais criteriosa quais são as entidades de política social compensatória que serão desativadas para o financiamento do PGRM, sendo estas sujeitas ao veto da presidência da república. Apresentou alguns dados referentes à aplicabilidade do programa: o valor máximo estipulado de 3,5% do PIB representaria no ano de 2006 R\$ 81 bilhões e existiam no país 100 milhões de pessoas maiores de 25 anos segundo dados do IBGE de 2007.

Conclui o relator que no Brasil estavam em funcionamento diversos programas sociais, sendo os mais importantes o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) orçados respectivamente no ano de 2007 em R\$ 11,6 e R\$ 8,7 bilhões. Existe ainda a lei da Renda Básica de Cidadania mais abrangente que o PGRM. Diz ele que no entendimento dos senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e Sibá Machado (PT-AC) o PBF seria o primeiro passo para a implementação da Renda Básica de Cidadania, assim estes suscitariam o arquivamento do PGRM. Contudo, pelo profundo alcance social,

⁴⁸ Os projetos apensados ao PGRM, em linhas gerais foram: PL 4822/1998 de autoria do deputado Fernando Ferro (PT-MG) estipula o recebimento do benefício para as famílias do semiárido brasileiro com crianças menores de 14 anos em situação de risco; a PL 1069/1999 de autoria do deputado Almeida de Jesus (PL-CE) discorre sobre as mesmas questões da PL 4822/1998; a PL 1114/1999 de autoria do deputado Wellington Dias (PT- PI) discorre sobre a criação de um programa de renda mínima e um fundo de investimento para o semiárido (foi posteriormente desapensada do PGRM) e a PL 1100/2003 de autoria do deputado Paes Landim (PFL-PI) estipula o valor da Renda Mínima como menor que o salário mínimo concedido a menores de 7 anos e a menores de 24 anos que estiverem estudando.

e pelo caráter distributivo de grande relevância, e pela enorme necessidade social deste tipo de mecanismos, votou pela aprovação do projeto, inclusive sem necessidade de adequação à própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Haully, 2009; Câmara, 2011).

O Parecer foi devolvido para a relatoria em 13/05/2009 sem ser apreciado. Foram ainda designados durante a tramitação do projeto outros relatores, os deputados Luciano Moreira (PMDB-MA) em 23/03/2011 e o senador Cláudio Puty (PT-PA) em 06/07/2011, sendo este último o atual relator do projeto. O PGRM aguarda atualmente novo parecer da Comissão de Finanças e Tributação (Câmara, 2011).

Principalmente concentrados entre os anos de 1991 e 1994 alguns deputados se valeram do plenário da Câmara para discursar a respeito do PGRM até mesmo antes de sua aprovação pelo Senado, em todos os casos suas posições eram favoráveis, no máximo solicitando mais estudos para prosseguimento da proposta. Após este período, as contribuições foram mais escassas e a implementação dos programas municipais dominou as discussões sobre o tema. No Senado o correu o mesmo movimento.

Durante a tramitação do projeto o surgimento das iniciativas municipais fortaleceram a proposta federal, e segundo o próprio Suplicy, contribuiriam para o aprimoramento de seu projeto. Entretanto, com o passar dos anos, o debate centrado nos programas locais, na descentralização institucional, e nas vinculações com a educação foi progressivamente retirando da pauta o PGRM de Suplicy. Sendo que o surgimento do programa Bolsa Escola de âmbito federal no final do segundo mandato de FHC e a introdução do projeto da Renda Básica por Suplicy em 2001 terminou por jogar para escanteio o projeto da Renda Mínima.

Vale ressaltar o incessante esforço do senador Suplicy junto à Câmara dos Deputados durante muitos anos na tentativa de fazer a proposta do PGRM avançar, mas que não foi suficiente para aprovar seu projeto. Suplicy produziu externamente ao debate institucional eventos e textos defendendo o PGRM de forma sistemática até próximo do período da proposição da Renda Básica. Muitos outros projetos versando sobre a distribuição de renda que surgiram nas casas legislativas no período mais intenso da tramitação do PGRM certamente se beneficiaram de todo o esforço na tentativa de sua aprovação. Veremos alguns desses frutos nos próximos capítulos deste trabalho.

5. Debates Externos

Analisaremos agora o debate externo realizado antes e durante a tramitação institucional do PRGM de forma condensada. Esses debates eram compostos de textos acadêmicos ou da imprensa, discussões em eventos, conferências e palestras; e fazem parte das reflexões acumuladas sobre o PGRM desde sua apresentação. Foram em geral muito importantes para os rumos da proposição dentro das casas legislativas, mas também para consolidar o debate no Brasil. Delinearam os elementos principais que serão criticados, esquecidos ou até mesmo implantados durante os anos 90 como políticas públicas. Pois, a pressão popular, principalmente exercida pela mídia, são fatores importantes de influência nas esferas políticas. Muitas críticas, sugestões e análises foram anotadas ao longo dos anos, mas estes pouco tiveram efeito sobre o PGRM sendo aproveitados mais pelas iniciativas desenvolvidas posteriormente.

Muitas vezes de forma conjunta Suplicy e o economista Antonio Maria da Silveira escreveram artigos na imprensa no sentido de divulgar e defender o PGRM. Procuraram enfatizar em seus textos o mecanismo de desativação de outros programas sociais conforme a Renda Mínima fosse implementada, como medida eficaz para a obtenção de recursos. Afirmam que o caráter de justiça social e de combate à corrupção atendia a anseios ideológicos de todas as vertentes políticas a despeito de ser uma proposta essencialmente liberal. As críticas em relação ao achatamento dos salários foram rechaçadas a partir da garantia que o próprio salário mínimo representava. Sobre a questão do desincentivo ao trabalho ressaltaram que, quem critica a fiscalização do programa estranhamente nunca criticou a falta de fiscalização da receita quanto à sonegação de acionistas e empresários; e que sentir-se útil é o principal incentivo ao trabalho para além do recebimento de qualquer remuneração. Atentaram para a eficiência da rede bancária e dos correios para administrar os repasses do programa quando da sua implementação.

Suplicy relata que uma crítica muito comum era de que projetos como o PGRM tornavam-se um obstáculo à luta dos trabalhadores, pois, poderia gerar grande desmobilização.

Foi ainda desenvolvido por ele, durante os debates da proposta na Câmara, o chamado PGRM 2. Era uma proposta baseada no PGRM, mas que diferia desta em pontos fundamentais. Sua intenção era superar problemas do PGRM original e abrir outras portas de discussão a fim de aprovar o programa. Visava complementar a renda das pessoas com rendimento inferior a R\$ 321,00 na forma de crédito fiscal e buscava incentivar ainda mais a busca por renda através do trabalho, inibindo o setor informal. O benefício seria pago através dos seguintes princípios:

- Indivíduos com renda igual a zero receberiam o valor de R\$ 20,00;
- Indivíduos com renda mensal inferior a R\$ 100,00 teriam direito a R\$ 20,00 mais 40% de sua renda;
- Indivíduos com renda mensal maior que R\$ 100,00 e inferior a R\$ 150,00 teria direito a receber R\$ 60,00.
- Indivíduos com renda mensal maior que R\$ 150,00 terá direito a R\$ 60,00 menos 35% de sua renda que ultrapassar R\$ 150,00.

A nova iniciativa fornecia um valor maior para os beneficiários que recebessem até R\$ 150,00, e só depois desta faixa o benefício começava a declinar. Esta proposta nunca foi oficialmente institucionalizada ou discutida, Suplicy chegou a citá-la em plenário como uma possível alternativa, mas não a levou adiante.

Alguns deputados e senadores defenderam publicamente o projeto, este foi o caso do deputado Pedro Tonelli (PT-PR) que afirmou ser o PGRM um mecanismo de reconhecimento da cidadania no Brasil e que era uma medida capaz de acabar com o assistencialismo de outros programas. O deputado João Paulo Pires de Vasconcelos (PT-MG) também o fez através da constatação de que o consumo das classes baixas gera 70% mais empregos do que um mesmo montante de recursos consumido pelas classes altas.

Os argumentos a favor da proposta, defendidos por muitos outros autores que colaboraram com o debate, eram em geral mobilizados no seguinte sentido: A sua

simplicidade escondia uma grande engenhosidade, entretanto exatamente por ser modesta é que era factível. Por não prever a criação de nenhum órgão gestor e utilizar a estrutura já existente para operacionalização do programa seu custo seria baixo. A implantação do PGRM poderia ajudar na consolidação da democracia, no crescimento econômico, diminuir fraudes e a inflação.

A receita federal seria um órgão plenamente capaz de gerir o PGRM, sendo necessário apenas adaptá-la. Favoreceria culturas locais, combateria o inchaço urbano e até mesmo poderia alterar o nosso sistema tributário regressivo, principalmente se fosse financiado pela taxaço de grandes riquezas. O PGRM recomporia o poder aquisitivo do trabalhador e poderia ser um mecanismo de combate à criminalidade. Suas vantagens frente a outros programas se centravam na liberdade do benefício monetário e assim permitira distribuição da demanda na economia, por ser focado no indivíduo e por reduzir o grau de incerteza quanto à renda (Suplicy, 1992). A renda monetária permitiria evitar fraudes, o jogo de interesses e a corrupção, presentes nas outras modalidades de assistência social tradicionalmente operadas no Brasil. Seria uma forma de adaptar o auxílio público a real necessidade das pessoas (Suplicy, 2002).

Os principais argumentos contrários tinham relação com a falta de clareza da obtenção dos recursos e os possíveis impactos negativos que a medida poderia causar se a demanda econômica não fosse adequadamente suprida. A mobilização de recursos consideráveis em um ambiente de crise, de recessão e de corte de gastos, seria outro sério problema. A crise administrativa do Estado dificultaria uma fiscalização adequada do projeto. A desativação de programas sociais, o desincentivo ao trabalho, e o fornecimento de renda para aqueles que não trabalham também foram pontos muito criticados. Salientou-se ainda que o programa incentivaria o mercado informal na medida em que os empresários poderiam convencer seus empregados a trabalharem sem carteira, recebendo todo o benefício e ainda o salário.

Na forma que foi apresentado o programa redistribui pouco e necessitava de mais discussões para o seu aprimoramento, principalmente dada a realidade brasileira bastante diferente da dos países em que a ideia foi desenvolvida. A proposta foi taxada de exótica,

irrealista e mais um programa para se desviar recursos (Suplicy, 1992; Lobato, 1998). O Estado com o PGRM passaria a subsidiar salários baixos.

Em geral havia uma grande preocupação na manutenção dos gastos com saúde, educação e saneamento no caso de implantação do PGRM. A medida serviria apenas para atenuar e não para resolver o problema da miséria. Questionou-se que em caso de queda do PIB e das receitas nacionais o valor do PGRM também diminuiria proporcionalmente. E que a Renda Mínima seria um programa forçado de redistribuição de renda.

Muitos autores além de críticas e elogios elaboraram também sugestões à proposta.

José Marcio Camargo de forma pioneira, mas contando posteriormente com o apoio de João Sabóia e Reinaldo Gonçalves, todos os professores de economia, o primeiro da PUC-Rio e os outros dois da UFRJ, apoiavam a instituição da Renda Mínima a partir das crianças de até 14 anos.⁴⁹ Com base principalmente no diagnóstico de que 63% das famílias pobres continham crianças e eram chefiadas por mulheres solteiras. Quem receberia o benefício seriam os pais que teriam a obrigatoriedade de colocar todas as crianças na escola pública. Camargo defendia ainda a exigência de carteira assinada para receber o benefício, este seria um instrumento de combate à fraude e um incentivo ao trabalho (Suplicy, 1992). Sua contribuição será uma das principais bases adotadas nos programas municipais.

Em seu texto Camargo afirma que a pobreza no Brasil possui fortes fatores que permitem sua incessante reprodução. Os trabalhos precários, a falta de mão de obra qualificada e uma economia de salários baixos (Almeida, 2000), são os principais pontos da manutenção das desigualdades sociais.⁵⁰ O autor enumera as seguintes problemáticas como essenciais no círculo vicioso da reprodução da pobreza nacional:

- A própria pobreza impede ou dificulta a sua superação futura;
- Os jovens são forçados a trabalhar e com isso não se preparam para o mercado de forma adequada;

⁴⁹ Luiz Carlos Eichenberg e Lauro Campos também defenderam essas propostas no livro de Suplicy de 1992.

⁵⁰ Almeida (2000) chama a atenção para a economia de baixos salários que é predominante no Brasil, este fator seria fruto de um uso sistemático de mão-de-obra de baixa qualificação, juntamente com um enorme contingente de excluídos do mercado de trabalho, grande fosso entre as rendas baixa e alta, e instituições débeis principalmente referentes aos direitos de cidadania.

- Quanto mais cedo se inicia a vida profissional menor é a capacidade de ascensão social;
- O custo para as famílias manterem as crianças na escola, mesmo a pública, é muito elevado;
- As deficiências do sistema público de educação básica afeta principalmente os mais carentes, o que vai determinar o perfil profissional daqueles estudantes;
- Os postos de trabalho mais qualificados recebem incentivos que não são fornecidos aos postos de trabalhos menos remunerados, o que contribui para aumentar o fosso da desigualdade;
- A própria legislação trabalhista incentiva a exploração do trabalhador;
- A alta concentração da propriedade da terra impede a possibilidade das pessoas pobres tentarem elevar seu padrão de vida.
- Os baixos salários impedem a distribuição da renda de forma justa.

Com base nestes argumentos Camargo apoia o PGRM de Suplicy vinculado às modificações propostas por ele.

Frederico A. de Carvalho, professor da UFRJ, defendeu o programa afirmando ser o PGRM uma forma de combate à vergonha, a apatia e ao desconhecimento, fatores que assolam os beneficiários dos programas de assistência social então em vigência. Ele sugere que o patamar a ser estabelecido como índice de cálculo deve levar em conta os níveis de isenção já presentes no imposto de renda (Suplicy, 1992).

O professor Luiz Guilherme Schymura de Oliveira da FGV elaborou em 1993 como contraposição ao PGRM uma proposta chamada Renda Garantida Mínima (RGM) (Suplicy, 1996). Suas principais críticas eram relacionadas ao incentivo à informalidade e ao custo administrativo do PGRM. Sua proposta basicamente ofereceria a todos os maiores de 25 anos uma quantia mínima monetária. Seu sistema de funcionamento, mais simples, seria

mais barato, pois não teria necessidades de fiscalização, assim como evitaria o incentivo à informalidade (Suplicy, 1996; Almeida, 2000).

Outras sugestões feitas ao programa propunham:

- Que a parcela dos benefícios pagos para aqueles que não tinham nenhuma renda fossem totalmente financiados pelas empresas;
- Que seria necessário desenvolvimento de um cadastro confiável para todos os beneficiários, capaz de facilitar a administração;
- Que o programa tivesse seu tempo de duração limitado;
- Que fosse elaborada uma declaração mensal simplificada de renda para facilitar o controle e a prestação de contas das famílias sem renda ou que trabalhassem no setor informal.
- Que o programa tivesse período de vigência limitado (Suplicy, 1992);
- Deveria ser criado um instituto especializado para a gestão do PGRM (Correia, Villela e Lins, 2003);
- Deveria ser providenciado o correto aparelhamento da Receita Federal;
- A adoção de um cartão magnético distribuído aos beneficiários e que forneceria um valor fixo mensal igual para todos.⁵¹

Estudiosos procuraram analisar os impactos da possível implantação do programa elaborando análises específicas sobre o projeto. A importância dos estudos e pesquisas referentes ao PGRM eram estratégicos, dado o enorme receio explicitado no debate institucional quanto das incertezas de sua aplicação.

Sonia Draibe (Draibe *in* Suplicy, 1992), professora e pesquisadora da UNICAMP, elaborou um contundente artigo no qual salienta a inserção do PGRM como medida que

⁵¹ A Proposta de introdução do cartão magnético foi sugerida por Suplicy para ser incorporada ao seu projeto durante a tramitação do PGRM na Câmara dos Deputados (Suplicy, 1996).

corroborar com o processo de desmonte dos sistemas de *Welfare State*. Seu sentido de distribuir renda, ao mesmo tempo, retira o Estado de outras políticas sociais. Entretanto para além de suas características liberais, neoliberais e conservadoras este programa possui uma série de elementos progressistas. Por ser um tipo de direito de cidadania, em oposição aos assistencialismos e por ter caráter universal, fortalece solidariedades sociais, tem a capacidade de oferecer uma alternativa ao crescente distanciamento do trabalho da renda, oferecendo por si só uma alternativa ao mercado de trabalho. Ao todo nove países do mundo já contavam na época com algum tipo de programa de Renda Mínima, no entanto, a tendência era de desburocratizar as políticas sociais, diminuindo custos e aumentando a eficiência, e, portanto, imbricavam no sentido da Renda Básica (Suplicy, 1992).

O pesquisador do IPEA André Urani analisou os dados do impacto do programa referentes aos anos de 1990 a 1993, posteriormente analisou o parecer do relator Germano Rigotto em 1993 e comparou o projeto do PGRM com o desempenho de alguns programas municipais. Sua primeira avaliação demonstrou que 40% do total das transferências provenientes do PGRM seriam destinadas a 50% das pessoas mais ricas da população. Isto seria possível, pois muitos indivíduos apesar de não possuírem renda monetária viveriam em famílias ricas. A partir deste diagnóstico, foi sugerido o estabelecimento do teto de R\$ 720,00 de renda familiar total, medida adotada no segundo parecer do deputado Germano Rigotto (Suplicy, 1996).

Com base no conjunto de seus estudos Urani tece algumas conclusões. Afirma o pesquisador:

- A renda familiar *per capita* é o melhor parâmetro para se mensurar o bem-estar, apesar de ser uma tarefa difícil mensurá-la em termos burocráticos;
- Um programa de Renda Mínima deve ser adotado em nível nacional, com o Governo Federal sendo o órgão responsável por financiar o programa e estabelecer parcerias com os governos locais para a administração;
- Seria oportuno utilizar os programas já existentes do Ministério do Trabalho para a capacitação de mão de obra;

- O PGRM deveria ser harmonizado com outras políticas públicas existentes sem que haja, portanto, necessidade de substituí-las;
- Famílias com crianças deverão comprovar a frequência escolar;
- Aumento da alíquota do programa de 30% para 40%.

Lena Lavinas, professora da UFRJ, e Ricardo Versano pesquisador do IPEA-RJ, também elaboraram no final de 1996 algumas recomendações para o PGRM:

- O PGRM deveria ser um programa universal;
- O Governo Federal deverá participar como coordenador, financiador ou co-financiador do programa;
- A desativação de outros programas de política social conforme o PGRM fosse implantado teria pouco significado prático;
- Apenas o PGRM seria insuficiente para resolver o problema da pobreza no Brasil.

Ao analisar os possíveis impactos da Renda Mínima em 1994 o professor Samir Cury, economista da Fundação Getúlio Vargas, constatou que o fornecimento de renda a pessoas que ganham até dois salários mínimos (público alvo do PGRM) causaria um impacto positivo de 8,52% no crescimento do PIB através do crescimento da demanda e fornecimento de bens populares. Os principais setores beneficiados seriam os de alimentos, saneamento e fármacos. O número de beneficiários seria de 38.932.695 em 1990 divididos em:

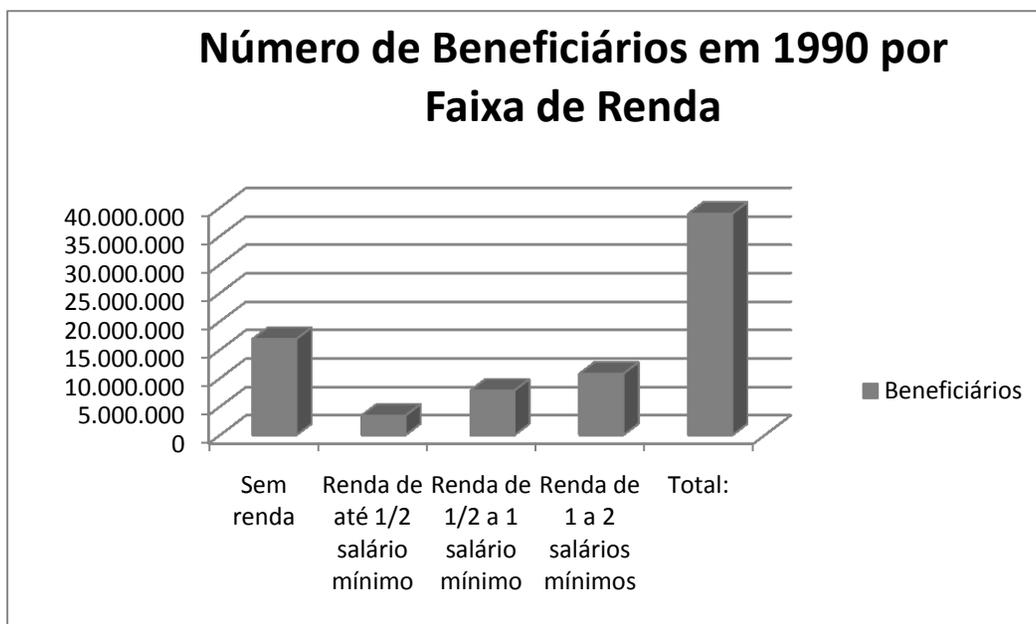


Gráfico 6 – Estimativa da qualificação dos possíveis beneficiários do PGRM em função da sua renda pré-existente. Fonte dos dados: Suplicy, 1996.

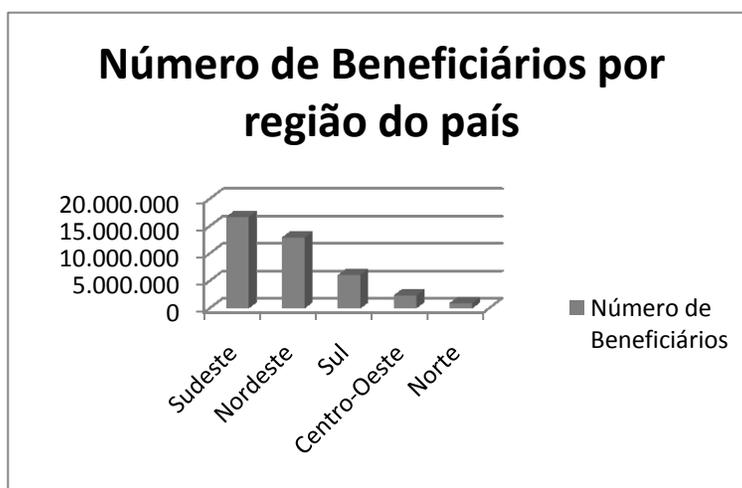


Gráfico 7 - Montante de possíveis beneficiários do PGRM divididos pelas regiões do país – Fonte: Suplicy, 1996.

Os movimentos sociais que se manifestaram publicamente como apoiadores do PGRM foram as centrais sindicais entre elas a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, a Confederação Geral dos Trabalhadores, a Central Geral dos Trabalhadores e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)

(Suplicy, 1996). Alguns veículos de imprensa como a Folha de São Paulo também demonstraram em seus editoriais o apoio à proposta (Suplicy, 2002).

6. Discussão

Suplicy tem curiosa especialidade na política brasileira: acredita na lei escrita e da sua letra busca fazer uso (Márcio Moreira Alves *in* Suplicy, 1992, p. 182.).

De acordo com Silva (2008) podemos considerar o senador Suplicy como o principal proponente de programas de transferência de renda no Brasil e sua luta pela implementação do direito à renda como sendo quase uma obsessão. De fato, tanto nas esferas institucionais, quanto escrevendo textos, organizando palestras e conferências, seu esforço de divulgação e disseminação das ideias da Renda Mínima e agora da Renda Básica são intensos.

Ao longo dos anos e de toda a sua trajetória política e intelectual o senador foi mudando sua concepção de cidadania. A relação e intercâmbio de Suplicy com o grupo da BIEN - no qual teve contato pela primeira vez através de António Maria da Silveira em 1992 e começou a fazer parte oficialmente em 1994 - foi fundamental para a mudança da Renda Mínima para a Renda Básica (Silva, 2008; Silva e Silva, Yazbek, Giovanni, 2008; Suplicy, 2008). Apresentou o projeto desta última no Senado em 2001, atualmente o senador trata o PGRM como o início de um amplo processo institucional, de desenvolvimento de ideias, que culminou com a elaboração e aprovação da Lei da Renda Básica.

E, de fato, o processo de tramitação institucional do PGRM foi um grande aprendizado, pavimentando o caminho para outras propostas subsequentes (Silva, 2008). Desde o início Suplicy sabia da forte resistência de governistas e conservadores (Silva, 2008). Tentou por diversos mecanismos atender a anseios e questionamentos destes grupos, principalmente na elaboração da emenda nº 1 por ocasião da tramitação do PGRM no Senado.

Em alguns textos (1992, 2002, 2006) o senador afirma que seus projetos de transferência de renda incentivariam as atividades produtivas e o próprio exercício da cidadania. Não propôs, contudo, a exigência de contrapartidas, de limite de permanência, ou de carteira assinada. A visão mais progressista de Suplicy quanto à questão do trabalho pode ser justificada pelo seu ideal de justiça social fortemente presente sem, no entanto, abrir mão das suas concepções liberais. Mas, podemos afirmar que o senador, mesmo com a proposição do PGRM e da Renda Básica não se viu livre da ideologia do trabalho presente em seus discursos (Silva, 2008). A proposta do PGRM possuía em sua formulação um mecanismo automático de incentivo ao trabalho. Este mecanismo funcionava da seguinte forma:

Disposições de funcionamento do PGRM

	Desempregado	Renda de 1 salário mínimo
Patamar definido para a Renda Mínima	R\$ 240,00	R\$ 240,00
Valor da renda	R\$ 0	R\$ 112,00
Diferença entre a renda e o valor da Renda Mínima	R\$ 240,00	R\$ 128,40
Valor do benefício contabilizado a partir de 30% da diferença entre a renda e o valor da Renda Mínima	R\$ 72,00	R\$ 38,40
Valor da renda total (salário + benefício)	R\$ 72,00	R\$150,40

Tabela 5: Relação entre uma pessoa desempregada e outra que recebe um salário mínimo exemplificando o modo de funcionamento do programa. O valor da renda influi diretamente no valor do benefício que diminui conforme aumenta a renda proveniente de salários e outras fontes, a serem devidamente declaradas. Apesar de receber mais, o valor total da renda de um desempregado será bem menor do que aquele que ganha, por exemplo, 1 salário mínimo. Os valores da tabela são referentes ao ano de 1996. Fonte: Suplicy, 1996.

Curiosamente a redução da alíquota da Renda Mínima de 50%, para 30%, igualando o valor daqueles que possuíam alguma renda com os que possuíam renda zero – medida adotada na emenda nº1 -, eliminou o mais eficiente dispositivo de incentivo ao trabalho (Silva, 1998, 2008). Esta redução não suprimiu por completo o sistema de incentivo automático, mas reduziu sua eficácia. A subsunção deste mecanismo também igualou em status trabalhadores e não trabalhadores o que pode ser considerado uma medida mais igualitária. Entretanto os riscos de incentivo ao trabalho informal também aumentaram. Seu principal motivo foi economizar recursos e minimizar o impacto do programa sobre o PIB.

A economia de recursos foi fator fundamental para estipular o benefício apenas para as pessoas com mais de 25 anos, esta faixa etária era baseada no modelo do programa francês de Renda Mínima. Por ser um programa centrado no indivíduo este patamar de idade era responsável por evitar o acúmulo de benefícios que pessoas mais jovens poderiam receber estando sob a responsabilidade dos pais ou de terceiros. Reduzindo de forma arbitrária a faixa de possíveis beneficiários. O próprio senador chegou a assumir a possibilidade de posteriormente oferecer o benefício também aos menores de 25 anos (Buarque e Suplicy, 1997).

Em certo momento do debate foi sugerido que os recursos do PGRM poderiam ser diretamente captados das empresas. Se assim fosse, este mecanismo seria facilmente repassado ao consumidor. As proposições sobre criação de impostos sobre grandes riquezas ou de reforma tributária perderam impulso logo de saída. Porém, eram, e são ainda hoje, pontos fundamentais do debate. Uma alternativa foi a criação do Fundo Brasil de Cidadania, que tem por princípio direcionar automaticamente recursos das diversas fontes de receita do Estado.

O Fundo Brasil de Cidadania (formulado em 1998) e a Linha Oficial da Pobreza (formulada em 2000) foram apresentados por Suplicy no Senado durante a implantação dos programas municipais de Renda Mínima e a tramitação do PGRM na Câmara (Silva, 2008; Suplicy, 1998, 2011).⁵² Esses projetos frutos das experiências institucionais do senador, buscava suprir as lacunas explicitadas pelos seus opositores e pavimentar o caminho para a implantação do direito à renda (Silva, 2008). Houve anteriormente ao Fundo Brasil de

⁵² O Brasil adota como medida de extrema pobreza familiar rendimentos mensais abaixo de R\$ 70 por pessoa.

Cidadania a criação do Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza aprovada em 2001 que previa em suas diretrizes – graças à emenda apresentada pelo senador Suplicy - o levantamento de recursos para o PGRM quando este fosse implementado.⁵³ Com esses fundos a proposta da Renda Mínima ganhava um caráter redistributivo mais acentuado, pois em seu formato original a capacidade de combate às desigualdades era reduzida, sendo um mecanismo voltado mais para o auxílio à pobreza. O Fundo de Cidadania aguarda atualmente votação na Câmara dos Deputados.

A Renda Mínima como proposta inicialmente por Suplicy contrariava interesses dentro e fora do governo. As palavras dos senadores Espiridião Amim e Jonas Pinheiro foram nesse sentido muito esclarecedoras. Diziam eles que pelo impacto que um programa como o PGRM causaria no Estado, seria difícil sua efetivação, apesar de reconhecerem sua importância. Sua aprovação comprometeria com a área social recursos empregados em outros setores, com outros interesses. Desta forma, conservadores e também governistas foram os principais opositores do projeto nas discussões. Para muitos era evidente o disparate em comprometer tamanho montante de recursos com a área social, mesmo sendo o combate à pobreza prioridade nos discursos políticos (Telles, 1993). A mera sanção não era uma boa opção, o seu teor social impedia o veto político. Assim, sua aprovação teve um intuito simbólico, sem a intenção de ser realmente efetivada.

Sobre isso Claus Offe (1984) ao tratar dos processos burocráticos presentes dentro das instituições nos alerta para a seletividade desses processos, que terminam por criar caminhos mais fáceis para medidas que se relacionam a certos interesses e amplas dificuldades para medidas não tão bem aceitas, segundo ele:

⁵³ Em 2010 o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza que tinha data para ser extinto foi prorrogado por tempo indeterminado (Estadão, 2010).

Cada regra processual cria relações de favorecimento e, inversamente, de exclusão para certos temas grupos e interesses. É a isso que se refere o conceito de “não decisão” (“non decision”): “O processo de não decisão é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes; ou eliminadas antes que acedam à arena decisória relevante; ou, falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político”.⁵⁴ (Offe, 1984, p. 153.).

O autor chama atenção para a importância política das decisões que não são adotadas, os não acontecimentos seriam tão significativos quanto as medidas adotadas. Pois demonstrariam assim o caráter e a seletividade dos filtros institucionais.

Diversos estudos de viabilidade e impacto foram realizados ao longo dos 10 primeiros anos de tramitação do PGRM, muitos destes estudos foram simplesmente ignorados por aqueles que anteriormente os haviam solicitado. A esfera política buscou se aproveitar do prestígio da proposta ao mesmo tempo em que adiava *ad infinitum* sua definição sobre o tema.

A própria manifestação sobre a possibilidade de programas como o de Renda Mínima financiar a ociosidade repousam essencialmente na ausência de consciência coletiva quanto a solidariedades social (Correia, Villela e Lins, 2003) e em elementos preconceituosos. Não se leva em conta a forma predatória e injusta na qual é apropriado o lucro do “livre” mercado, fruto do trabalho coletivo e do processamento irreparável de recursos naturais. E muito menos a real situação de miséria da população. Quando o mercado é supervalorizado, outros valores humanos ficam submetidos a sua lógica. O mercado de trabalho a partir desta visão seria a única forma de pressionar os seres humanos a trabalharem, o que é claramente um mito (Costa, 2007).⁵⁵ O direito à renda também não

⁵⁴ Em inglês no original.

⁵⁵ A ideologia do trabalho está inscrita nas bases da modernidade e da revolução burguesa, e preza pelo trabalho duro como forma de ascensão social e conquistas. O trabalho que traz dignidade e, portanto, deve ser sempre alvo de dedicação e empenho. Este mito (Costa, 2007) confunde trabalho geral, necessário à reprodução humana com o mercado de trabalho. Não é somente pela dedicação ao trabalho no mercado que se constrói personalidades, dignidades, ou mesmo o sonho de uma vida melhor no sentido humano e econômico. As maiores riquezas econômicas são construídas com base em heranças e rendimentos de capital já constituído, muitas vezes sem qualquer materialidade física. O que não significa que toda a forma de trabalho humana seja uma falácia. O trabalho continua sendo um elemento fundamental da reprodução social e individual, o que vem demonstrando cada vez mais os seus limites é o mercado de trabalho. Deve-se também desnaturalizar a ideia de ganho social relacionada estritamente com valor de mercado; pois existem diversas atividades valiosas socialmente, mas de baixo valor de mercado e que por este motivo encontram-se renegadas (Gorz, 2005).

deveria ser subordinado a qualquer outro direito, como sugerido diversas vezes nas discussões, pois possui um valor em si, tão necessário quanto a educação e a saúde (Suplicy, 1998a).

Até a imensa necessidade brasileira em contar com programas de combate à pobreza também foi usada como argumento contrário a sua implantação, segundo a lógica conservadora dos seus opositores, os gastos e a quantidade de gente segurada seriam tão grandes que este esforço não deveria ser feito pela sociedade. O debate referente ao programa também foi bastante divergente, sendo que a força dos argumentos conservadores em conjunto com a dificuldade do entendimento técnico contribuíram para travar as discussões institucionais. Os benefícios descritos por seus defensores não foram suficientes para superar o medo e a turbulência proveniente do conturbado ambiente econômico que se vivenciava.

O debate também nos revela que a política social no Brasil é muito cobrada com relação a princípios morais e quanto aos investimentos que são aplicados. Isto ocorre, pois a pobreza é um problema social e também simbólico (Silva, 2008), é estigmatizada pelo poder público e pelas classes mais abastadas, passa pela percepção de uma questão individual, como no liberalismo clássico. Assim como é também tratada com status inferior, motivado por desprezos e vergonhas ou mesmo sua própria invisibilidade (Telles, 1993). Os diagnósticos feitos, na introdução deste trabalho, sobre o caráter de nossa cidadania baseada em relações pessoais, privatistas e de status, se reflete até na elaboração dos desenhos das políticas de combate a pobreza. Por isso os cidadãos pobres são classificados como de segunda classe e os programas de auxílio são assim também delineados.

Entretanto a proposta do PGRM apesar de possuir alguns elementos passíveis de serem discutidos é ainda uma boa alternativa, com amplitude maior que o atual programa Bolsa-Família. Um dos motivos para as grandes resistências enfrentadas pelo PGRM relacionam-se ao contraponto frente aos tradicionais programas residuais de assistência. Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2008) apresentam as seguintes conclusões a respeito do projeto:

- Veem como negativa a falta de relação do PGRM com outras políticas de intervenção social;
- O programa deveria articular administrativamente e de forma profunda os outros entes federativos da nação;
- O programa seria mais bem enquadrado a partir dos jovens;
- Teria uma enorme dificuldade no controle das rendas, com possibilidade de fraudes generalizadas;
- Por não possuir dotação orçamentária definida seus impactos econômicos eram muito vagos;
- Era um programa compensatório, isto é, não ataca as causas da pobreza;

Os autores ressaltam ainda os méritos e as dificuldades de ser este um programa pioneiro, de caráter individual e abrangente, além de possuir factibilidade prática. Almeida (2000) sentencia que a preocupação em torno do PGRM quanto a fraudes hoje em dia seria algo injustificável, dado o enorme aprimoramento do controle institucional do país e as exitosas experiências de fiscalização dos programas municipais e federais, a despeito do grande esforço e volume de recursos que esta medida exigiria em matéria de processamento burocrático.

Fato que apesar da proposta da Renda Mínima não ter se materializado no cenário brasileiro ela contribuiu para colocar na agenda do Estado a necessidade de desenvolvimento dos programas de transferência de renda, e por isso foi um verdadeiro marco.

7. Considerações Finais

Em nossa visão, é problemática a ênfase do projeto do PGRM no desmonte de outras propostas de política social. Elemento essencial para sua aprovação no Senado, este

dispositivo representa um grande perigo, na medida em que até a merenda escolar poderia ser substituída por um benefício muitas vezes insuficiente. Muitos serviços estatais continuariam sendo essenciais mesmo com a implantação do PGRM. Deveria ser, portanto, um programa de cunho completo e não substitutivo (Silva e Silva, 1997; Silva, 1998). O direito à renda não deveria suprimir outros direitos sociais. Pode ocorrer ainda que, se aprovado, o PGRM se torne uma ameaça a programas sociais mais completos que poderão estar em vigência. Assim como, com alguma atualização a respeito de seus mecanismos o PGRM pode ser uma boa alternativa de transição, um passo a mais em relação ao Programa Bolsa-Família, que para alguns é o prenúncio da Renda Básica.

A dificuldade de aprovação do PGRM não foi transposta para a Renda Básica. A aprovação desta última pode ter sido fruto das experiências angariadas com a primeira. Mas os motivos que fazem a Lei da Renda Básica estar longe de ser colocada em prática podem ser muito parecidos com aqueles que fizeram o PGRM ser esquecido na burocracia institucional. O seu caráter de maior universalidade, sua incondicionalidade e uma considerável demanda de recursos podem ser os maiores responsáveis pelos rumos de sua história.

As alterações do PGRM no Senado e na Câmara modificaram bastante seus objetivos originais, e isto pode ter contribuído para Suplicy apresentar outro projeto. Veremos os detalhes da diferenciação entre os programas nos próximos capítulos, que tratam da Renda Básica e da comparação entre ela e os programas de Renda Mínima, podendo vislumbrar mais claramente as suas diferenças e assim os motivos da mudança de Suplicy.

A principal transformação da proposta da Renda Mínima de Suplicy no contexto institucional corresponde à imposição de limites que restringiram em muito seus alcances. O Relatório de Rigotto (1996) já transparecia a influência das propostas municipais, que se configuravam, sobretudo pela restrição do público alvo. Entretanto, o PGRM não se tornou uma proposta de auxílio à renda familiar, pois ainda continuou centrado no indivíduo (Fonseca, 2001). Das tendências que surgiram durante as discussões externas e que serviram de base para políticas públicas efetivas posteriormente, podemos citar a focalização presente nas análises de André Urani e o formato centrado na família e na

frequência escolar, proposto por José Marcio Camargo. Destas sugestões, o atual programa Bolsa-Família não apenas conservou, mas readequou muitas delas ao contexto nacional.

Para viabilizar políticas de cunho abrangente no Brasil diversas mudanças nas concepções de cidadania, e nas relações sociais deveriam ser operadas, uma nova institucionalidade seria necessária; devido aos altos custos e ao estabelecimento de novas prioridades proporcionadas por estes tipos de programas sociais. Existiria o imperativo de se aflorar e dar voz a uma nova sociabilidade. Gorz afirma que já existem elementos de uma nova sociabilidade nas esferas mais íntimas dos indivíduos. As pessoas buscam resistir cada vez mais à submissão completa ao mercado e às empresas e preferem ter uma vida mais modesta com possibilidade de se dedicar a projetos pessoais, do que viver plenamente para a conquista de valores monetários (Gorz, 2004). Seria, segundo Gorz, o campo político um grande entrave a esta nova sociabilidade, este não fornece os elementos necessários para construir novas relações sociais integrativas. Nesse sentido, a promoção do direito à renda, do PGRM e mais recentemente da Renda Básica traz à tona exatamente esta necessidade de discussão e embates políticos, explicitando os conflitos existentes (Gorz, 2004).

Nancy Fraser (2009) complementa a análise das resistências das instituições demonstrando que, além disso, deve-se estar atento a cooptação das bandeiras, programas e projetos transformativos pelo neoliberalismo, que resignifica certos detalhes que alteram profundamente os seus objetivos. Este é um dos fatores que Honneth e Hartmann (2006) atentam para a reprodução das injustiças sociais no final do século XX, e que por isso é necessário atenção ao processo político que dá andamento as mudanças em curso. Vimos exatamente isto na tramitação do PGRM e teremos novamente oportunidade na análise específica da Renda Básica no próximo capítulo.

Suplicy na tentativa de superar os entraves políticos se dedicou a disseminar suas ideias e conquistar corações e mentes de amplas camadas da população para então viabilizar efetivamente suas propostas. Mesmo com a dificuldade que o seu projeto do PGRM encontrou na Câmara ele nunca deixou de aperfeiçoar e desenvolver o programa, além de estudar continuamente sobre o tema. Isto levou o senador a rever suas ideias o que irá proporcionar uma alteração no rumo de suas proposições. Por isso ele tem se dedicado

por muitos anos a dialogar com as instituições e a sociedade na tentativa de aperfeiçoar e demonstrar o ângulo específico de sua visão – o que aprofundaremos mais na próxima seção. Segundo o próprio senador as resistências foram sempre muito grandes, mas que aos poucos este quadro está mudando. E está aí a verdadeira importância deste debate.

Ao longo deste estudo poderemos relacionar as construções subsequentes no campo das políticas de transferência direta de renda com a tradição iniciada em 1991, demonstrando ainda mais a sua importância pioneira.

CAPÍTULO II - A Renda Básica de Cidadania

Neste capítulo estudaremos o programa da Renda Básica de Cidadania que recentemente tornou-se lei no Brasil. Este mecanismo foi proposto no Senado por Eduardo Suplicy em 2001, aprovado no Legislativo, foi sancionado pelo presidente Lula em 2004. Assim, abordaremos o processo institucional, as especificidades da lei, os debates desenvolvidos, elencando ainda alguns diagnósticos quanto à possibilidade de sua concretização. A discussão internacional que dá origem à ideia também será retratada juntamente com as possíveis variações de seu desenho. Buscaremos observar se esta proposta representa apenas um modelo diferente de distribuição de renda ou, na verdade, é capaz de suscitar modificações mais profundas nas relações econômicas e sociais. Por fim, apresentamos as reflexões da conclusão.

1. Introdução

[...] é impossível pensar hoje em dia no futuro da proteção social, tanto na Europa quanto no resto do mundo, sem recordar o abono universal, ou seja, a ideia de pagar a todos os cidadãos, de forma incondicional, uma renda básica, cumulativa com qualquer outra (Van Parijs e Vanderborght, 2006, p. 29).

Após a análise da trajetória e discussão do projeto da Renda Mínima cabe agora verificar a fundo a proposta mais recente elaborada por Suplicy esboçando seus principais aspectos e especificidades, permitindo no capítulo seguinte comparar e discutir os dois modelos de projetos.

Eduardo Suplicy tem o mérito de introduzir, de forma mais contundente, o debate sobre a Renda Básica no Brasil, assim como ocorreu com a Renda Mínima (PGRM), através de seu projeto de lei que também foi propagandeado em diversos livros, textos e palestras. Este é um dos motivos para o debate referente ao novo programa já ser bastante rico, entretanto não é tão amplo quanto foi o anterior (PGRM); tendo como pico de discussão a sanção presidencial e o evento da BIEN, (*Basic Income Earth Network – Rede Mundial de Renda Básica*) ocorrido em São Paulo em 2010.

Apesar disso há de se reconhecer que a ideia da Renda Básica tem se disseminado, considerada por alguns como um absurdo e por outros como o melhor caminho para a justiça social; o fato é que o tema tem tocado cada vez mais as discussões dentro e fora da academia. Em síntese a lei aprovada prevê:

O programa da Renda Básica de Cidadania, Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, institui a todos os cidadãos brasileiros ou estrangeiros residentes no país por mais de 5 anos o recebimento de uma renda monetária mensal de valor igual para todos e que deve atender as necessidades humanas mínimas. O programa deverá entrar em vigor por etapas, a critério do poder Executivo, seguindo as possibilidades econômicas do país e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua implantação deve dar prioridade, inicialmente, às camadas mais necessitadas da população (Brasil, 2004).

A simplicidade de sua formulação destaca dois aspectos principais, sua incondicionalidade diversa dos programas já testados nacionalmente e sua universalidade que pressupõem maior igualdade junto com grandes gastos para seu financiamento. Portanto a generosidade de sua formulação contrasta com as possíveis dificuldades de implantação. No entanto, até chegar a Renda Básica como horizonte da proteção social o debate brasileiro percorreu diversas outras experiências (programas municipais, as diversas modalidades federais de transferência de renda e mais atualmente o programa Bolsa-Família que unificou as iniciativas).⁵⁶ Acumulou-se um importante *know how* que faz do Brasil referência no assunto e permite colocar a Renda Básica como centro de um debate sério a despeito de toda a controvérsia política que envolve a ideia.

Quanto a sua origem trata-se de uma proposta distinta da Renda Mínima e que surgiu na Europa em seu formato mais moderno através dos trabalhos do Grupo da BIEN, recuperando aspectos de antigas formulações sobre o tema. Isto ocorreu na atmosfera das discussões provenientes da crise do *Welfare State*. A pouca visibilidade da temática da Renda Básica, frente aos programas tradicionais, ganha novo impulso nos últimos anos através das dificuldades na implementação dos programas condicionados durante a expansão destes. Esboçando-se ainda os limites das chamadas portas de saída dados os atuais problemas do mercado de trabalho e o crescimento da pobreza. Apesar do seu crescimento a discussão sobre a Renda Básica ainda busca maior espaço dentro das agendas públicas de proteção social nos diferentes países.

⁵⁶ Principais Programas Federais: Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono Salarial PIS/PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadorias, Pensões Rurais e o Benefício de Prestação Continuada - BPC.

O principal questionamento quanto a sua exequibilidade no Brasil fica por conta de seu potencial transformador, ainda pouco claro, portanto nebuloso, e os custos do esforço necessário para sua implantação com resultados ainda muito questionados nas mesas de análise. As bases nas quais se assentam teoricamente as estruturas que justificam a proposta, como veremos em maiores detalhes no próximo capítulo, também são polêmicas.

A Renda Básica possui a capacidade de se adaptar, em certos aspectos, as especificidades de cada país propositor, o que demonstra a necessidade de comparar suas premissas básicas com, no nosso caso, a Lei aprovada, verificando as possíveis alterações em seu funcionamento.

De forma bastante discreta o programa em questão circulou pelos debates a respeito da transferência de renda ainda no início da década de 90, em alguns poucos escritos do senador Suplicy, textos acadêmicos e de jornais.⁵⁷ Em diversos momentos ao se referir ao histórico da proposta da Renda Básica, Eduardo Suplicy, com objetivo aglutinante, liga diretamente a passagem do PGRM para esta nova proposta como um processo tão natural que passa a impressão de que as duas políticas se não são idênticas são quase isso. Porém este movimento que tenta dar maior concretude a sua última proposta não permite vislumbrar corretamente as profundas distinções dos programas, seus objetivos específicos, além de trazer certa confusão ao debate.

Acreditamos ser a Renda Básica de Cidadania bastante diferente do primeiro programa apresentado por Suplicy em 1991; a distinção mais marcante entre as duas seria referente ao modelo de sociedade no qual estão assentadas as premissas das propostas. Na medida em que a transformação operada pela sua aplicação pode suscitar um processo mais amplo de alteração das bases do sistema atualmente em vigência. Pois, supomos ser na submissão da maximização do ganho econômico em relação ao direito à renda, como a possibilidade de prover uma vida digna a todos os membros da sociedade, o cerne da transformação presente na proposta de 2004. Uma vez que é somente com o redirecionamento de grande massa de recursos que será possível estabelecer um programa de Renda Básica em bons níveis e de maneira universal, concomitante com outros

⁵⁷ Ver Draibe *in* Suplicy, 1992; Oliveira *in* Suplicy, 1996; Folha, 1996; Hadba, 1993; Van Parijs, 1994a; Bresser-Pereira, 1994; Suplicy, 1995; Silva e Silva, 1997.

programas sociais. E que para isso um imenso esforço político deverá ser organizado levando em conta ainda mudanças necessárias, e não menos complexas, na cultura política.

Para desenvolver os tópicos propostos estruturamos a pesquisa da seguinte maneira: Após a Introdução (item 1), primeiramente apresentaremos a Lei da Renda Básica segundo a visão de seu autor o senador Suplicy (item 2). Posteriormente trataremos da origem da ideia (item 3); e apresentaremos a formulação moderna “original” do programa pelo grupo da BIEN (item 4); Em seguida analisaremos a tramitação institucional que deu desenho final a Lei brasileira (item 5); reunimos ainda algumas reflexões e debates sobre o tema (item 6) e, por fim, as conclusões do capítulo (item 7).

2. A Visão de Suplicy

Para Suplicy a Renda Básica de Cidadania configura-se como a melhor e mais eficiente política de transferência de renda já desenvolvida, uma medida de bom senso e mais racional do que programas condicionados ou limitados. Ele partilha da convicção de que para efetivamente resolver o problema da pobreza, em toda a sua profundidade, é necessário distribuir a todos uma quantia em dinheiro, como um direito à renda (Suplicy, 2002). Pois esta seria uma forma de combater a desigualdade e a pobreza promovendo a autonomia individual.

Para fundamentar sua posição em favor da Renda Básica ele contrasta uma série de itens em relação aos programas tradicionais. Seriam eles:

- A Renda Básica de Cidadania traz a vantagem de eliminar toda a burocracia dos programas sociais tradicionais;
- Atende de forma mais eficiente o público alvo;
- Suprime estigmas e humilhações presentes em programas condicionados e focalizados;
- É de fácil acesso e entendimento para a população;

- Incentiva as pessoas a continuar procurando outros rendimentos, pois é acumulável, isto é, não desaparece quando o indivíduo adquire outra forma de renda independentemente do valor desta;
- Incentiva as pessoas a continuarem a trabalhar ou a buscar emprego;
- Constitui-se, pelo seu próprio desenho, em um programa de cidadania e não assistencialista ou transitório;
- Favorece a dignidade e a liberdade humana, sendo um instrumento contra a incerteza;
- Aumenta a competitividade da economia;
- Incentiva atividades voluntárias, filantrópicas, voltadas aos cuidados do lar, assistência a idosos e crianças ou simplesmente atividades sem o devido reconhecimento no mercado de trabalho;
- É uma ferramenta que irá regulamentar alguns itens da constituição referentes a mecanismos de proteção social (Suplicy, 2002; 2006).

Portanto o programa estaria em pleno acordo com os ideais de justiça, igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade e democracia. Porém ele ressalta que este deve ser uma entre outras medidas de proteção social como educação, saúde, saneamento, reforma agrária, expansão do microcrédito e do estímulo a formas cooperativas de produção (Suplicy, 2002).

A Renda Básica de Cidadania é um direito de todas as pessoas. Não importa sua origem, raça, sexo, condição civil ou mesmo socioeconômica. Todos devem receber uma renda que, na medida do possível, seja suficiente para atender as necessidades vitais de cada pessoa. Trata-se de um direito de participarmos da riqueza da nação. Não será negado a ninguém esse direito. Será pago conforme a lei 10.853 de 2004 para todos os residentes no Brasil e inclusive para os estrangeiros que aqui moram há cinco anos ou mais (Suplicy, 2002a, 5º ed, p. 145).

O senador admite que sua adesão à proposta não foi imediata. Seu primeiro contato com a ideia ocorreu através do grupo da BIEN em que foi apresentado pelo economista e amigo Antônio Maria da Silveira em 1992 e passou a frequentar as reuniões do grupo a partir de 1994. Contribuíram ainda as discussões das iniciativas municipais durante o curso dos anos 90, as experiências institucionais e a sua sistemática atividade política e intelectual

(Silva, 2008). A principal objeção dizia respeito à eliminação do critério de focalização. Segundo o próprio Eduardo Suplicy ele foi pouco a pouco sendo persuadido quanto às benesses do modelo universal, escrevendo e refletindo sobre o tema.

Para exemplificar seu entendimento quanto à pertinência de cada um dos mecanismos presentes neste modelo elaboramos um quadro das perguntas mais essenciais e frequentes do debate. Seguem as respostas sob a referência de alguns escritos do senador (1992, 1998, 2002, 2006, 2010, 2012):

Por que a transferência monetária?

Outras formas de assistência (como a distribuição de cestas básicas, cartões de alimentação, etc.) são muito mais vulneráveis de sofrerem uso político, ou mesmo para desvio de recursos, como tradicionalmente pode ser percebido na história da assistência social brasileira. Estes mecanismos tradicionais padronizam as necessidades, concentram a demanda em apenas um setor da economia e muitas vezes não atendem a enorme gama de necessidades dos beneficiários. Também não levam em conta as especificidades regionais.

Em contrário, a renda monetária é mais fácil de fiscalizar, denota ao beneficiário a liberdade de escolha no atendimento de suas necessidades, distribui em diversos setores da economia a nova demanda e contribui para o desenvolvimento do comércio local. Confere também autonomia ao indivíduo sem estabelecer qualquer baliza ou tutela com relação ao seu uso.

Os próprios beneficiários dos programas preferem a renda monetária a outros produtos. A distribuição do benefício deve ser ainda com total liberdade, e não limitada a certos estabelecimentos comerciais específicos. Outro ponto importante refere-se à possibilidade das pessoas saberem com antecedência que poderão contar com a Renda Básica todo mês, reduzindo os malefícios da incerteza (Suplicy, 2002).

Por que para todos?

Atualmente para se diagnosticar a necessidade de enquadramento dos beneficiários no Programa Bolsa-Família existe um processo de verificação bastante minucioso e complexo

de difícil entendimento, contribuindo para manter a população afastada, erodindo assim sua base política. Uma pessoa pobre, mas fora dos critérios do programa pode muito bem se sentir lesada sem compreender a faixa entre beneficiários e não beneficiários. É também difícil acompanhar o rendimento de todos os membros das famílias assistidas garantindo sempre o enquadramento correto. Deste modo, cabe questionar se é conveniente o esforço do Estado e a perda de liberdade e privacidade do beneficiário em função de fiscalizar todas as possíveis variáveis de renda e condições de vida.

Em contraponto a Renda Básica paga a todos e assim atinge de forma mais fácil os mais pobres também pagando aos ricos. Esta é uma forma de inibir estigmas, a seletividade da pobreza, humilhações, preconceitos e segregações. No entanto as pessoas mais ricas poderão abrir mão do seu benefício, e ainda ajudarão, em maior grau, a financia-la. Pagar também aos ricos evita o excessivo esforço de busca, seleção e fiscalização do público alvo, cria não um auxílio à pobreza, mas um direito de cidadania.

Qual o valor do benefício?

Em seu início poderá ser um valor baixo, algo como R\$ 70,00 por pessoa, feito mensalmente, conforme a periodicidade aprovada na Lei (Suplicy, 2012). Este valor poderia significar para uma família de seis pessoas um acréscimo de R\$ 420,00 reais todo mês (Suplicy, 2002), algo bastante significativo, principalmente para os que mais precisam. Porém seu objetivo é atender aos requisitos básicos previsto na própria Lei, isto é, ser capaz de financiar os gastos com alimentação, saúde e educação (Suplicy, 2006; 2010). O seu valor poderá ser ampliado de forma progressiva conforme as possibilidades orçamentárias do Estado a critério do poder executivo (Suplicy, 2002).

Quando será implementada?

Originalmente sua efetivação estava prevista para ser iniciada em 2005, mas depende do Executivo julgar ser possível a sua implementação com base no orçamento disponível.⁵⁸ Está previsto ainda seu início por etapas com prioridades aos mais necessitados. É desta

⁵⁸ No ato da aprovação de seu projeto (2004) Suplicy já projetava para o ano de 2008 como sendo a data para a implementação da Renda Básica, o que também não se confirmou (Suplicy, 2002).

forma que o Programa Bolsa-Família pode ser considerado como o prenúncio da Renda Básica.

Uma das estratégias alternativas é a implementação nos municípios, através de parcerias com os governos estaduais e federais visando iniciar o programa pouco a pouco (Suplicy, 2002). Esta é a importância das iniciativas de Santo Antônio do Pinhal e Quatinga Velho.⁵⁹ O senador deixa claro que esta não é uma medida a ser adotada do dia para a noite, ou mesmo de um ano para o outro (Suplicy *In*: Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2008). E que o seu principal desafio são os seus custos (Suplicy, 2012).

Suplicy também defende que sua aplicabilidade está na capacidade da população em compreender sua pertinência, e dissuadir e pressionar o poder público para finalmente alavancar a medida.

Mesmo começando com uma RBC bastante modesta de R\$ 70,00 por mês, para ficar no mesmo nível per capita do Programa Bolsa Família, pago atualmente aos beneficiários, isto significaria um custo anual de R\$ 840,00 vezes cerca de 194 milhões de habitantes (exatamente 193.946.886 em 1º de julho de 2012), ou R\$ 162.960.000.000,00. Esta soma é de aproximadamente oito vezes o orçamento anual do Programa Bolsa Família para 2012 de R\$ 20 bilhões, o que equivale a 0,46 do Produto Interno Bruto brasileiro. Um salto para cerca de 4% do PIB não pode ser feito em um curto período. Especialmente quando considerarmos todas as reivindicações de todos os setores da sociedade brasileira ao Governo Federal, como na educação, saúde, infraestrutura, saneamento, habitação, proteção do meio ambiente, da segurança pública, e melhorias de salários no setor público, onde muitos funcionários estão em greve, quando este artigo é escrito, em agosto de 2012, e assim por diante (Suplicy, 2012, p. 9).

Inicialmente assim como na proposta da Renda Mínima Suplicy acreditava que a implantação por etapas da Renda Básica deveria ser iniciada pelos mais velhos. Porém logo após a sanção presidencial da Lei ele sugeriu que uma boa forma de se iniciar o programa seria pela focalização nas crianças utilizada no Programa Bolsa-Família. Sua proposta

⁵⁹ A experiência de Quatinga Velho, localizada no interior do Estado de São Paulo, foi iniciada em 2008 através de iniciativa privada promovida pelo Instituto pela Revitalização da Cidadania (ReCivitas) (Suplicy, 2008a). Com o aval da comunidade local iniciou-se a captação de recursos externos para viabilizar o programa. Ao final de 3 anos eles conseguiram construir um Banco para gerir os recursos e promover a multiplicação da renda local, além da luta pela criação do Fundo Permanente em parceria com o 3º setor da região. O programa pagava em 2011 a 85 pessoas da comunidade uma Renda Básica regular de R\$ 30,00 reais mensais.

Santo Antônio do Pinhal foi o primeiro município brasileiro a aprovar em 2009 a criação de uma Renda Básica. A cidade do interior de São Paulo conta atualmente com pouco menos de 7 mil habitantes (Suplicy, 2009a). Apesar das diversas parcerias técnicas a prefeitura ainda tenta angariar apoio financeiro da União e do Governo do Estado. Outra alternativa é a criação de um fundo de captação proveniente dos negócios locais.

consistiu na ampliação da cobertura do programa para todas as famílias consideradas carentes, antecipando na época a meta do governo estipulada para os próximos 3 anos. Esta sugestão estaria condizente com o atendimento de uma parcela do público considerada mais vulnerável e com a relação estabelecida entre o Bolsa-Família e a Renda Básica de Cidadania prevista em Lei, e seguia ainda as recomendações de Van Parijs quanto a sua análise de implantação do programa no Brasil (Van Parijs, 2006; Suplicy, 2004; Lavinias, 2004).

Não será uma forma de desincentivar o trabalho?

A Renda Básica de Cidadania na verdade combateria a armadilha da pobreza, ou possível desincentivo ao trabalho, que os mecanismos convencionais de transferência de renda proporcionam. Isto porque qualquer acréscimo na renda proveniente do trabalho não eliminará e sim somará valores ao benefício. Pode-se evitar o desestímulo à realização de atividades que por fornecer um nível inferior de renda em relação ao auxílio são desprezados pelos beneficiários.

Portanto, a Renda de Cidadania faz sempre valer o esforço do trabalho. Uma vez que a pessoa possa manter o valor integral de sua renda básica, esteja empregada ou não, sua situação será melhor quando estiver trabalhando do que desempregada (Suplicy, 2006, p. 22).

Pode representar inclusive uma segurança adicional frente ao processo de automatização que vem causando amplo desemprego. Entretanto o pleno emprego deve continuar sendo a meta do esforço econômico (Suplicy, 2002, 2006; Silva, 2008).

Em referência ao debate dos anos 90, Suplicy já afirmava que o trabalho mais do que o meio para a obtenção de renda é uma forma de dar valor, dignidade ao homem, um processo pelo qual este se torna útil à sociedade, sendo, portanto, um anseio pessoal de todos (Suplicy, 1992). Para ele os ricos trabalham mesmo tendo grande parte das suas necessidades atendidas, é inerente ao ser humano querer progredir, e este sentimento não é diferente nas famílias mais pobres. A Renda Básica será um meio de prover poder de barganha ao trabalhador permitindo uma maior liberdade de escolha frente aos empregadores e não uma forma de desincentivo.

Má sorte para os preguiçosos: eles receberão uma pequena renda. O dever da sociedade não vai além de prover a cada pessoa uma participação justa naquilo que a natureza colocou à sua disposição, sem usurpar o dinheiro de cada um (Fourieur *in* Suplicy, 2006, p. 38).

Será ainda uma forma de subsidiar atividades importantes e que são negligenciadas ou que punem seus executores, pois estes não recebem nenhum recurso. É o caso das atividades de manutenção do lar, cuidado com idosos e bebês, além das atividades voluntárias. Já que o mercado tradicional não reconhece sua utilidade.

Como financiar uma Renda de Cidadania?

A Renda Básica pode ser financiada por impostos, como parte da exploração dos recursos naturais e da riqueza geral da nação. Um dos mecanismos específicos proposto por Suplicy é o Fundo Brasil de Cidadania que visa realocar parte do orçamento do Estado obtido com as empresas públicas, com a exploração de recursos naturais e outros ativos, para serem investidos e depois redistribuídos. Este fundo foi apresentado em 1999 e aprovado no Senado em 2000, mas ainda não foi apreciado na Câmara dos Deputados (Suplicy, 2002).⁶⁰ Aumentar e criar impostos, além da desativação de outros programas sociais, podem ser outras formas de financiamento. A exploração de um recurso natural específico, como o pré-sal, seguindo o modelo do Alasca, também pode ser uma alternativa. A Renda Básica poderia ainda substituir diversas formas de subsídios a produtos e serviços. Algo como 5% do PIB seria necessário para o seu pleno funcionamento (Suplicy, 2002).

⁶⁰ O Capital inicial do fundo será constituído por 10% da participação acionária da União nas empresas públicas, podendo também ser formado por dotações consignadas do Orçamento Geral da União; 50% dos royalties decorrentes da exploração dos recursos naturais; 50% dos recursos proveniente das concessões de obras e serviços públicos; 50% dos aluguéis de imóveis pertencentes à União além de outros ativos e doações.

Por que o indivíduo e não a Família?

Este é o mecanismo capaz de atingir com maior eficiência os necessitados garantindo autonomia e liberdade individual a todos. Ser independente do grupo familiar é uma forma de enquadramento mais justa.

Por que incondicional?

A Renda Básica incondicional seria mais eficiente do que programas de Renda Mínima mesmo para aqueles relacionados a questões sócio-educativas (Suplicy *in Justo*, 2009). Corresponde ao direito à renda e como tal não deve se subordinar a outros direitos como educação e saúde (Suplicy, 1998a). Quanto mais e mais famílias tiverem acesso à Renda Básica estas desejarão ter as suas crianças frequentando as melhores escolas, sem necessidade de regras especiais ou tutela (Suplicy *in*: Van Parijs e Vanderborgh, 2006).

E as possíveis imigrações?

Todos os estrangeiros residentes no Brasil por mais de 5 anos terão direito ao programa, conforme descrito na lei. Ademais, quando o Brasil instituir a renda Básica de Cidadania será mais do que natural que os demais países do continente façam o mesmo. O ideal é que haja um caminho de harmonização dos direitos sociais nos diversos países da região (Suplicy, 2006, 2012). Suplicy tem buscado incentivar outros países da América Latina a elaborar suas próprias políticas de Renda Básica, assim como vem defendendo a ideia nos mais diversos fóruns internacionais (Suplicy, 2006; 2012).

Qual a pertinência deste programa?

Reduzir a pobreza, a miséria, a desigualdade, estabelecer a solidariedade social, reduzir a incerteza, lidar com a histórica dívida social brasileira, ser um mecanismo reforçador da cidadania e da democracia. São por esses motivos que o programa se torna importante. Nas palavras de Suplicy: “O Brasil será melhor quando instituir plenamente a Renda Básica de cidadania”.

Por não exigir fiscalização, seleção técnica e dados periódicos, a estrutura e gestão burocrática tornam-se muito mais simples e baratas. Não existirão meios para atrasar o atendimento dos beneficiários a fim de economizar recursos. O objetivo do programa será de pronto atingido ao ser implementado. Evita a sobreposição de diferentes tipos de programas de assistência. Por isso é menos suscetível ao uso político. É uma medida capaz de melhorar a vida das mulheres e preservar o meio ambiente.

Com a tecnologia da informática e os crescentes desenvolvimentos institucionais e burocráticos do Estado, além da ampla rede bancária do país e o uso de cartão magnético, será muito pequeno e seguro o esforço administrativo de pagar a todos uma Renda Básica. Os instrumentos para sua implementação também já existem, são eles o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza.

E estes são os principais motivos para que Eduardo Suplicy referendasse a proposta da Renda Básica como o melhor programa de transferência de renda já desenvolvido.⁶¹

Divulgação

Suplicy costuma fundamentar seu projeto salientando que seus princípios são defendidos pela Bíblia, por Jesus, e todas as outras divindades e religiões. Destaca ainda a ligação das formulações dos filósofos clássicos gregos, passando por Confúcio, Maomé e Karl Marx até Milton Friedman. Especificamente no Brasil associa a luta dos negros, das mulheres e dos indígenas além de muitas revoltas e eventos que de nossa história. De fato, esta enorme pluralidade revela uma tentativa de ligar qualquer movimento, intelectual ou personalidade, relacionado à luta por justiça social, a concepção do programa, o que pouco evidencia a respeito de suas raízes. Mas, a despeito desta iniciativa, nos é revelador que a proposta da Renda Básica pode representar um ponto comum à luta por igualdade, reconhecimento e direitos, dos diversos movimentos sociais contemporâneos. O que não significa que a descoberta dos movimentos sociais quanto às possibilidades da Renda Básica seja automática (Silva, 2012).

⁶¹ Na conferência organizada em 1998 sobre o tema da Renda Mínima Suplicy foi exaltado como um dos maiores especialistas em programas de transferência de renda do Brasil (Suplicy, 1998a).

Estes foram os principais aspectos que o senador defende em relação ao seu projeto. Após esta análise cabe questionar afinal: Mas de onde vem essa ideia?

3. Panorama Histórico

A Renda Básica não é uma ideia recente, provém do amadurecimento de concepções de boa vida e de assistência social propagandeada por diversos teóricos através dos anos, esteve presente nos debates sobre as noções de justiça desde o século XVI. Entretanto essas contribuições foram sempre de forma esparsa e pontuais, com isso não foram capazes de alavancar e dar maior amplitude ao tema. É apenas no final século XX que este fenômeno teórico ganha mais força com a criação da BIEN.

Vale ressaltar que este não é um debate completamente alienígena ao cenário brasileiro, por seus ideais de justiça, a questão da Renda Básica já se justificaria. Mas a imensa desigualdade e pobreza brasileiras e as experiências desenvolvidas durante os anos 90 em matéria de políticas sociais de transferência de renda permitem um campo de debate bastante profícuo. Mas o cenário brasileiro abre-se para a Renda Básica apenas no início do século XXI e mesmo assim em grande parte através das lentes específicas do senador Suplicy.

Apresentaremos agora as bases desta formulação a fim de demonstrar a trajetória de amadurecimento das suas concepções.

3.1 Fase Germinal

O embasamento para as incursões teóricas da Renda Básica provém, em sua origem, do século XVI sob a referência do inglês Thomas More (1478-1535) em seu livro de 1516 chamado “*Utopia*”. É nele que se encontra a primeira sugestão da garantia de renda. Inspirado na República de Platão previa este mecanismo para combater a criminalidade em substituição a pena de morte, abarcando todos os pobres. Em seus escritos criou um romance fantástico no qual todos viviam organizadamente, felizes e com justiça,

exemplificando o funcionamento de sua proposta (Suplicy, 2006; Van Parijs e Vanderborght, 2006).

Proposta seguida por outro ícone importante, o amigo de More chamado Johannes Ludovicus Víveres que era professor em Oxford. Ele elaborou um modelo de assistência aos pobres baseado em doações privadas a serem distribuídas entre todos os necessitados pelos poderes municipais em troca de trabalho. Sistematizou suas ideias no livro “*De Subventionem Pauperum*” [A subvenção dos pobres] (1526) (Van Parijs, 1994).

Thomas Paine (1737-1809) lança em Londres o seu “*La justice agraire*” [A justiça agrária] de 1795 em que defende a proposta de conceder a todo homem ou mulher que chegue à idade adulta um rendimento capaz de suprir suas necessidades, assim como uma modesta aposentadoria a todos os idosos. Sua justificativa tem base na propriedade comum da terra e da natureza. Paine tem como mentor Hugo Grotius e seu livro “*De jure belli ac pacis*” [Direito da Guerra e da Paz] de 1625.

Thomas Spencer, também inglês, em “Os direitos das crianças” de 1797 é o primeiro a defender a distribuição de valor monetário a todos independente de qualquer circunstância e de forma igual com base no excedente das receitas dos governos locais.

Já na França Charles Fourier em “*La fausse industrie*” [A falsa indústria] de 1836 defende que a ordem civilizada deve prover a todos um mínimo para sobreviver com base na violação dos direitos de se obter alimento diretamente na natureza. Mas esta deve ser paga somente aos pobres e na forma de gêneros. Este autor dá nome ao grupo precedente à fundação da BIEN. Embasa ainda as formulações de Victor Considérant em “*Exposition abrégée du système Phalanstérien de Fourier*” [Breve exposição do sistema de Fourier] (1845) também referente à distribuição do mínimo necessário para a sobrevivência de todos.

O François Huet (1814-1869) em “*Le règne social du christianisme*” [A regra social do cristianismo] de 1853, situado em Paris, propõe distribuir para os jovens a parcela do patrimônio fruto de herança. Neste caso o direito a herança poderia ser apropriado pela primeira geração precedente da família e depois, quando da morte do herdeiro, aquele valor obtido seria distribuído de forma igual aos jovens da comunidade.

Novamente na Inglaterra John Stuart Mill em “Princípios de economia política” (1848) defende que cada um deveria usufruir de um mínimo de subsistência sendo capaz de trabalhar ou não (Vanderborght e Van Parijs, 2006).

E o belga Joseph Charlier no seu “*Solution du problème social ou constitution humanitaire*” [Solução do problema social ou constituição humanitária] (1848) e no “*La question résolue, precede du testament philosophique d’un penseur*” [A resolução da questão, antecedentes ao testamento filosófico de um pensador] (1894) elabora em detalhes a primeira proposta de abono universal.⁶² Com base no fato de que todos os homens têm direito a gozar dos recursos naturais, porém com a instituição da propriedade privada uma forma de se reestabelecer a justiça é a instituição de uma renda vitalícia paga mensalmente ou trimestralmente aos não proprietários garantindo a eles o mínimo para sobreviver.

Muitos outros autores como Thomas Malthus (1766-1834) e Karl Polanyi (1886-1964) argumentaram a respeito da literatura da Renda Básica em suas respectivas épocas, mas não formularam propostas específicas. Este fato revela que apesar de pequenos havia debates a respeito do tema. Esta primeira fase é emblemática quanto à diversidade de possibilidades, modelos e embasamentos, que foram utilizados para justificar o direito à renda e que ajudam na compreensão da questão atualmente (Van Parijs e Vanderborght, 2006). Pode-se observar também as diferentes origens dos autores que inicialmente defenderam a ideia, mas que estes estavam todos concentrados na Europa.

3.2 Fase Moderna

Segundo Van Parijs e Vanderborght (2006) a Renda Básica com os primeiros traços do que será sua formulação mais recente surge em meados do século XIX ligado às discussões embrionárias dos sistemas de *Welfare State* com o impulso mais significativo dado pelo modelo Bismarkiano desenvolvido na Prússia em 1883 que por sua vez se baseava nas formulações de Condorcet de 1795 (*Esquisse d’un tableau historique des progrès de l’esprit humain*) [Esboço para um retrato histórico do progresso do espírito

⁶² A data da publicação do primeiro livro de Charlier (1848) coincide com a publicação do Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels (Van Parijs, 2002).

humano]. Este sistema especificamente elaborava um abono, mas somente para aqueles inseridos nas atividades profissionais reconhecidas.

Na Inglaterra os debates nascem antes da primeira guerra mundial também no âmbito da origem do *Welfare State*, primeiramente com o diagnóstico da Comissão Real de Assistência aos pobres em 1905 e a elaboração do Relatório das Minorias em 1909 todos com a participação de Willian Beveridge que iria coordenar o Relatório Beveridge de 1942. Este último relatório dará base para as reformas de 1948 quando é instituído juntamente com diversos programas de proteção social um mecanismo de Renda Mínima para toda a população desde que enquadrada nos critérios de pobreza (Van Parijs e Vanderborght, 2006; Cardoso, 2010).

Nas formulações teóricas e discussões, Bertrand Russel (1872-1970) contribui com o debate no seu livro “Caminhos da Liberdade” (1918) argumentando a favor da distribuição de uma renda modesta a todos para cobrir as necessidades primárias. Neste mesmo sentido Dennis Miller (1892-1956) publicou o seu “*Scheme for a state bonus*” [Esquema para um bônus de Estado] no qual defendia a adoção de uma renda universal na Inglaterra indexada ao valor do PIB, sua proposta chegou a ser discutida no seio do Partido Trabalhista, mas foi descartada na convenção de 1921. Clifford Douglas (1879-1952) lançou em 1924 seu livro “*Social Credit*” [Credito Social] que previa combater a pobreza geral do pós-guerra concedendo às famílias um dividendo nacional mensalmente; suas ideias conquistaram numerosos adeptos, mas não frutificaram.

O economista e professor da Universidade de Oxford chamado George D. H. Cole (1889-1959) elaborou uma série de livros 1929 “*The next ten years in british social and economic policy*” [Os próximos dez anos na política social e econômica britânica]; 1935 “*Principles of economic Planning*” [Princípios de planejamento econômico]; 1953 “*A history of socialist thought*” [Uma história do pensamento socialista] em defesa do seu chamado dividendo social.

Mas foi apenas em 1934 que a expressão *Basic Income* [Renda Básica] aparece em alguns escritos de Jan Tinbergen. O prêmio Nobel James Meade defendeu o seu dividendo social desde 1935 em seu livro “Esboço de programa econômico para um governo trabalhista” até seu último texto de 1995 “*Full employment regained*” [Recuperando o

Pleno Emprego]. O dividendo social proposto por Meade encontrou ainda uma variante no texto de Juliet Rhys-Williams e seu “Novo contrato social” de 1943.

Sem dúvida durante a primeira metade do século XX foi a Inglaterra o principal centro de desenvolvimento de ideias e debates referente à proteção social. Mas na Europa continental houve alguns ícones importantes, assim como em muitos outros lugares pelo mundo. Na França representados por Josef Popper-Lynkeus “*Devoir de nourrir*” [Dever de alimentar] de 1912, Jacques Duboin “*La grande revele des hommes par la machine*” [A grande revelação dos homens para a máquina] 1932 e Alexandre Marc, “*Redécouverte du minimum vital garanti*” [Redescobrimo o mínimo vital garantido] 1972. Nos Estados Unidos Robert Theobald foi defensor da adoção de uma Renda Básica na década de 60.

No Brasil em 1951 Josué de Castro defende em seu livro “Geopolítica da Fome” a distribuição mais igualitária do conjunto dos bens produzidos pela economia para a efetiva erradicação da pobreza.

No final da década de 70 após importantes debates na França, no Canadá e nos Estados Unidos em torno da ideia da Renda Mínima e do imposto de renda negativo, ressurge nos países escandinavos e nos Países Baixos discussões relacionadas ao abono universal sem relação com a tradição inglesa e francesa narrada anteriormente.

Na Dinamarca torna-se um Best-seller o livro “*Revolt from the Center*” [Revolta do Centro] de N. Meyer (1978). Na Holanda é o professor e militante político J. P. Kuiper autor de “*Arbeid en Inkomen*” [Trabalho e Renda] (1976) o principal responsável por levantar a bandeira da proposta.

Na França em 1981 é fundado pelo professor Alain Caillé o *Mouvement Antiutilitariste dans les Sciences Sociales* (MauSS) [Movimento Antiutilitarista das Ciências Sociais] que passou a defender a substituição do atual modelo de Renda Mínima francês por um subsídio universal. O grupo edita textos e trabalhos referentes à temática. E em 1989 é fundada a (Aire) *Association pour l’instauration d’un Revenu d’existence* [Associação para a Instauração da Renda de Existência] que defende a adoção de uma renda incondicional modesta de valor indexado ao aumento da produtividade. Fazem parte deste último grupo autores como Henri Guitton e Yoland Bresson.

Novamente no Reino Unido surge em 1984 o *Basic Income Reserch Group* (BIRG) [Grupo de pesquisa da Renda Básica] que se tornará posteriormente em 1998 *Citizen’s*

Income Trust [Crédito de Renda Cidadã]. Na Alemanha intelectuais como Claus Offe, Joachim Mitschke e Thomas Schmid passam a defender e agitar o debate político e intelectual em torno da Renda Básica já nos anos 80.

Merece destaque neste debate a relação da Renda Mínima com a Renda Básica. Durante a segunda metade do século XX muitas iniciativas surgem por toda a Europa sendo as desenvolvidas nos países nórdicos as mais abrangentes. Durante os debates referentes à instauração dos programas de Renda Mínima ao redor do globo, em diversos momentos, com maior ou menor força, formatos universais próximos à formulação da Renda Básica surgem como elementos importantes nas discussões; recuperando e se embasando principalmente nos debates da primeira metade do século. Da mesma maneira como surgiram destas matrizes os defensores do *Workfare*, das diversas modalidades do imposto negativo, aqueles engajados na Renda Básica também se organizaram. E é através da organização e desenvolvimento do grupo da BIEN que se retirou da inércia esparsa, para se tentar colocar no centro da pauta pública mundial, a discussão da Renda Básica. A organização da literatura e a sistematização dos conceitos serviram de vetor para variantes do modelo do subsídio universal desenvolvido por diversos intelectuais como as formulações iniciais de André Gorz, que pouco a pouco foram engrossando o coro da BIEN.

3.3 Experiências

As experiências de Renda Mínima que instituem a transferência monetária como forma de assistência em menor ou maior grau de cobertura e com condicionalidades, foram importantes passos no possível desenvolvimento de uma renda universal. Como destaque podemos citar as experiências dos Estados Unidos e da França, como influentes no debate mundial. Entretanto existem experiências de programas que podem ser considerados legítimos modelos de Renda Básica. Inicialmente o mais importante ícone concreto dos seus defensores é a experiência realizada no Alasca. Mas atualmente diversas outras experiências ou iniciativas políticas foram desenvolvidas, sendo o Brasil com a aprovação da sua Lei um dos centros do debate, com experiências localizadas em Santo António do Pinhal e Quatinga Velho.

Internacionalmente na Namíbia, no Estado de Quebec no Canadá, na Holanda e mais recentemente no Irã (Suplicy, 2012) são outros exemplos. Podemos citar ainda experiências promissoras na Colômbia e na África do Sul. Para Van Parijs (2002) existem países como a Suécia e a Holanda que estabelecem um rendimento básico para todas as pessoas acima de 65 anos. Existem diversas modalidades deste tipo por todo o mundo, variando de pensões para idosos a garantia de renda para crianças; no Brasil as pensões rurais podem ser tomadas com experiências deste tipo. Para o autor, iniciativas como essa representam modelos pequenos, mas que contém os elementos defendidos nas propostas mais abrangentes de Renda Básica. Segundo Van Parijs outra forma de estabelecer inicialmente um programa de tipo universal é a redução de impostos sobre bens ou produtos de uso geral que favoreça principalmente os mais pobres ou o oferecimento de subsídios.

O caso da Holanda pode ser ainda mais interessante, pois a existência de diversos programas de auxílio fragmentados na prática oferecem uma cobertura capaz de se aproximar das premissas da Renda Básica (Van Parijs e Vanderborght, 2006).

Porém todos estes exemplos são experiências piloto ou contam com algumas contingências, sendo que o caso do Alasca continua a ser o melhor representante da adoção da Renda Básica (Suplicy, 2002; Suplicy, 2012; Van Parijs, 2002). Mas fato é que cada vez mais o mundo vem descobrindo, participando e até tentando estabelecer programas experimentais; esta realidade foi a principal determinante na ampliação do grupo da BIEN que passou a ser mundial, tendo suas reuniões organizadas por diferentes partes do globo, inclusive no Brasil e que já contou com a presidência de um brasileiro o senador Eduardo Suplicy em 2004.⁶³

4. O Grupo da BIEN

O grupo da BIEN tem sua origem através de pesquisadores e sindicalistas simpatizantes do tema da Renda Básica que inicialmente formavam um grupo chamado de

⁶³ Ao total realizou-se 14 encontros e as cidades sede foram: Munique, Alemanha (2012); São Paulo, Brasil (2010); Dublin, Irlanda (2008); Cape Town, África do Sul (2006); Barcelona, Espanha (2004); Geneva, Suíça (2002); Berlin, Alemanha (2000); Amsterdã, Holanda (1998); Viena, Áustria (1996); Londres, Inglaterra (1994); Paris-St-Maur, França (1992); Florença, Itália, (1990); Antwerp, Bélgica (1988); Louvain-la-Neuve, Bélgica (1986).

“Coletivo Charles Fourier”, ligados à Universidade de Louvain na Bélgica. Alguns pesquisadores do grupo apresentaram em 1984 trabalho relacionado à renda universal no concurso realizado na Bélgica pela Fundação Rei Balduino e que foi premiado neste mesmo evento. Em 1986, outro colóquio, na cidade de Louven-le-Neuve, reuniu uma série de pesquisadores de diversos países da Europa e aqueles representantes do trabalho premiado, em que foi decidido pela fundação da *Basic Income European Network* (BIEN) voltada essencialmente para o aprofundamento dos estudos relacionados à temática. O grupo passa a desenvolver uma estrutura de seminários a cada 2 anos e a emitir folhetins, revistas e diversos trabalhos teóricos e universitários. Dados o desenvolvimento mundial das experiências e a participação crescente de intelectuais de diversas partes do globo em 2004 ela se amplia e passa a ser mundial com a denominação BIEN sendo alterada para *Basic Income Earth Network*.

Um de seus principais intelectuais Philippe Van Parijs elenca alguns motivos principais que o fizeram engajar na causa da Renda Básica. Em 1982 ele foi levado até o tema ao refletir sobre os problemas mais gritantes do período, o da política econômica e social e sobre o projeto de sociedade que se estava construindo mundialmente. No primeiro caso a questão do desemprego estrutural era o fator gerador dos principais problemas. A solução até aquele momento era normalmente remetida ao crescimento econômico, mas se somarmos a questão ambiental temos o seguinte impasse: quais as consequências de estabelecermos um alto ritmo de crescimento econômico em todos os países, se é que isto é possível?; como organizar a economia com um ritmo de crescimento menor?; mas, neste caso, como lidar com a concorrência internacional?

A crise do socialismo real havia retirado do horizonte a possibilidade de um mundo mais justo, a esquerda mergulhou numa profunda crise e a questão essencial era como sair dela. Sua solução partiu da combinação entre algumas virtudes sistêmicas, a dinâmica do capitalismo com os objetivos socialistas. Portanto criar um caminho dentro do capitalismo para o comunismo. Posteriormente o horizonte passa a ser não mais a construção direta do comunismo, mas a busca por justiça social no interior do capitalismo. A Renda Básica representava ainda uma alternativa ao modelo de Bem-Estar Social tradicional em crise naquele período. É nesse sentido que ele junto com o grupo da BIEN se engajou na temática da Renda Básica de Cidadania (Van Parijs, 2002).

Convém agora aprofundar o significado do programa na visão do grupo.

4.1 A Renda Básica para a BIEN

A definição sintética da Renda Básica adotada pelo grupo da BIEN é a seguinte:

Uma renda básica é uma renda individual paga por uma comunidade política a todos os seus membros, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho (Van Parijs *in* Suplicy, 2002, p. 203.).

Van Parijs costuma relacionar a Renda Básica à ideia de sufrágio universal que em sua origem era considerada uma panaceia, mas hoje é compreendida como um direito fundamental em grande parte do ocidente. É uma ferramenta capaz de mobilizar elementos de uma sociedade justa, e para ele é esta visão que se encontra em debate quando de sua discussão. Suas vantagens são muitas frente aos problemas da pobreza e do desemprego, porém seus objetivos e sua eficácia dependem dos desenhos de seu financiamento (Van Parijs e Vanderborcht, 2006) e das especificidades dos seus mecanismos de atuação.

Como principais justificativas os defensores da Renda Básica frequentemente mobilizam razões referentes ao direito de todos de usufruir da natureza que é um direito dos seres vivos. Pode ser um meio de auxiliar o trabalhador na possibilidade de escolher empregos em melhores condições, fornece uma alternativa ao mercado de trabalho substituindo o obsoleto paradigma do pleno emprego (Offe, 1995) e em qualquer circunstância possibilita vida digna.

Assim a Renda Básica soma respeito igual pela enorme diversidade de concepções de boa vida, com salvaguarda ao interesse coletivo. O que ela faz não é apenas distribuir por solidariedade a renda dos que trabalham para os que não trabalham, mas dar a cada um seja qual for a sua escolha, o que lhes cabe.

A aplicação da Renda Básica será melhor se escalas maiores forem adotadas, mas seu estabelecimento por comunidades menores ou esferas nacionais poderá ser um importante meio para seu início, compondo ainda critérios para a inclusão de estrangeiros.

A sua implantação em países industrializados ocorrerá provavelmente através de uma implantação discreta, gradual e pela porta dos fundos. Mas nos países menos desenvolvidos, como o Brasil, as possibilidades são maiores.

Programas de Renda Mínima em vigência são elementos importantes para a futura implantação da Renda Básica. Porém no caso de países com programas com foco na renda familiar (caso do Brasil) o maior entrave enfrentado é o custo da individualização do benefício.

Segundo o grupo da BIEN existem algumas regras específicas que são centrais na elaboração da Renda Básica, por outro lado, a proposta também pode acomodar variações. Esta margem serve para adaptar o programa à diversidade das esferas nacionais sem descaracterizá-la. Algumas dessas possibilidades e os critérios essenciais da proposta são apresentados no esquema a seguir:

Por que Básico?

Por três motivos principais. Primeiro porque é um rendimento de tipo essencial fornecido pelo Estado passível de ser complementado por outras atividades, não se confunde com redes de seguridade que fornecem benefícios para condições específicas (Van Parijs, 2002). Em segundo lugar, por ter como objetivo satisfazer as necessidades humanas básicas. E, finalmente, por ser um instrumento relacionado aos direitos elementares do ser humano (Yamamori, 2004).

Modalidade de Pagamento

Pode ser paga em dinheiro, mas também em gêneros como alimentos, cupons, roupas, possibilidade de uso de terras e imóveis. Mas é na forma dinheiro que os integrantes do grupo tradicionalmente defendem a sua adoção. Sua eficiência diz respeito à capacidade de distribuir a demanda na economia conforme a necessidade e na ampliação da autonomia dos indivíduos (Van Parijs e Vanderborght, 2006).

Substituição de outros programas

Pode substituir ou não outros programas de assistência social. Ao se optar pela substituição a condição é a ampliação do valor pago pela Renda Básica. Porém é comum a defesa pelos colaboradores da BIEN da complementaridade entre os diversos programas de assistência social e a Renda Básica.

Periodicidade

Não pode ser paga de forma única e sim respeitando um fluxo, sendo ele semanal, mensal ou anual. Por ser um auxílio de subsistência, se pago uma única vez, o valor total pode, com o tempo, desaparecer ou tornar-se insuficiente para as necessidades básicas do beneficiário.

Valor

Não existe na sua formulação nenhum elemento que determine o seu valor.⁶⁴ Este deve ser delimitado pelas esferas políticas e muitas vezes é a linha da pobreza a utilizada como critério. Seu valor não é variável, não leva em conta condição financeira ou física, estado civil, gênero, grupo familiar, ou qualquer outra forma de distinção. Entretanto pode haver flutuações em função da origem do financiamento, contudo esta apenas é aceitável se não houver interferência política direta.

Um valor do benefício pode ser inicialmente determinado dependendo das necessidades que a Renda Básica pretende enfrentar, a necessidade das famílias mais pobres, referente aos preços dos produtos básicos no mercado e ainda em direta relação com os programas que serão substituídos na sua implantação.

⁶⁴ Apesar que o sentido de básico presente em alguns nomes utilizados já indicar alguma ideia de valor principalmente em comparação aos programas que adotam a concepção de mínimos.

Cobertura

Por princípio a Renda Básica é paga por uma comunidade política com recursos publicamente controlados, portanto tem no Estado um elemento fundamental, sendo seu alvo principal o cidadão nacional. Mas ela pode ser implantada por subdivisões do Estado, como províncias e municípios.⁶⁵ Ou mesmo em esferas supranacionais vinculadas aos Estados-nação como a União Europeia (UE), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Organização das Nações Unidas (ONU). A aceitação de estrangeiros, no caso das esferas nacionais, pode ser regulada por alguns critérios de acesso e é importante para países que efetivamente pretendem combater a pobreza e a injustiça (Van Parijs e Vanderborght, 2006).

Financiamento

A BIEN não estipula formas de financiamento, mas existem algumas possibilidades, são elas:

- Financiada pelo orçamento geral do Estado;
- Impostos diretos;
- Impostos indiretos;
- Lucro das empresas públicas;
- Adaptação da estrutura do imposto de renda;
- Imposto complementar sobre a renda;
- Eliminação de deduções, isenções e subsídios;
- Vinculação à exploração de uma ou mais fontes de recursos naturais;
- Criação de um fundo específico;
- Taxação de transações internacionais.

⁶⁵ Como no caso da Lei brasileira que prevê a implantação por etapas.

O caráter mais distributivo ou redistributivo do programa estará diretamente vinculado à forma ou às formas de financiamento adotadas. Assim como o montante pago pelo benefício, sua sustentabilidade e êxito.

Público Alvo

A Renda Básica é um benefício estritamente individual além de ser universal, não leva em conta nenhum critério de segregação ou discriminação.

Presos ou Deficientes

Nenhuma diferenciação é aceita para casos especiais como de deficiência física por exemplo. Estas devem ser tratadas por outros programas específicos. No caso das pessoas com restrição de liberdade o benefício deve ser suspenso pelo período equivalente à pena.

Restrição por Idade

Na maioria dos casos a Renda Básica é defendida apenas para os membros adultos de uma sociedade excluindo-se, portanto, jovens e crianças, que devem ser assistidos por outros programas específicos. Os idosos podem ou não ser assistidos, dependendo também de outros programas previdenciários. Mas, como no Alasca, o sistema pode abarcar do nascimento a morte. Outro critério que pode ser adotado é a variação do valor do benefício conforme a idade. Ademais se deve salientar que: todos os indivíduos adultos têm de ser cobertos pelo programa; e o valor do benefício pode variar apenas e somente em função da faixa etária.

Universalidade

Por ser paga a todo o cidadão sem discriminação, em muitos casos pessoas ricas também receberão o benefício. Porém a renda monetária fará muito mais diferença na vida das pessoas pobres do que como forma de enriquecer ainda mais os ricos. Dependendo do seu modelo de financiamento as pessoas com renda mais alta poderão, através das taxações,

financiar a sua própria Renda Básica e a da grande maioria da população. Este também é o método mais eficiente de atingir os mais necessitados.

Tributação

Tributar a Renda Básica seria a mesma coisa que diminuir o valor total do benefício.

Contrapartida

O programa não está vinculado a contribuições anteriores, a qualquer participação no mercado de trabalho ou de contrapartidas diversas. É um direito de cidadania, portanto não pode ser subordinado a outros serviços e exigências.

4.2 BIEN e a Renda Básica no Brasil

Segundo o grupo, a lei brasileira é surpreendente, pois onde menos se espera, a transformação de uma ideia considerada fantasia em elemento da realidade foi possível através da atuação dos atores políticos.

Mas precisa ser analisada com cautela, pois sua implementação é prevista como gradual e condicionada. Desta forma sua estrutura específica se aproxima dos modelos tradicionais de Renda Mínima e delega a um futuro incerto as possibilidades de sua implementação. Porém sua aprovação está longe de ser um esforço inócuo, representa atualmente um horizonte para as propostas de curto prazo (Van Parijs e Vanderborght, 2006).

Para Van Parijs (2002) a Renda Básica no Brasil é um objetivo bastante longínquo na medida em que sua introdução imediata seria irresponsável tanto pela ausência de programas de Renda Mínima prévios de formato universal, quanto pela irregularidade dos sistemas tributário e monetário. Sendo importante pensar no fomento a atividade econômica que permita financiar o programa em bases mais sólidas.

Recentemente Van Parijs salientou que as condicionalidades do programa Bolsa-Família brasileiro podem ser benéficas e que o problema estaria mesmo no critério de focalização. Condenou qualquer forma de seletividade no sentido de focalizar o benefício e afirmou que a fraca fiscalização é boa na medida em que expande a possibilidade dos beneficiários continuarem por um período maior de tempo atrelados ao programa (Van Paris, 2012a).

4.3 Suplicy X BIEN

Em geral estão alinhadas as perspectivas da BIEN e as do senador Suplicy, a descrição das duas concepções se complementam ajudando na compreensão geral da temática e demonstrando sua margem para alterações. As principais diferenças entre a formulação de Suplicy e as premissas do grupo da BIEN relacionam-se a pouca ênfase do senador quanto às questões do desemprego tecnológico (Silva, 2008) e da profundidade da transformação social que o programa comporta. Para ele as necessidades básicas abarcam critérios como educação e saúde, que de fato são direitos importantes, e assim a faz mais generosa que a concepção da BIEN. Mas pode esconder uma armadilha na medida em que ao prever estas coberturas pode ser um motivo para suprimir outras formas de assistência social. Ao aceitar a possibilidade de desativar outros programas um risco ao conjunto do sistema de proteção é assumido, este caráter é reforçado pela iminente substituição do programa Bolsa-Família considerado ponto de partida para sua implantação.⁶⁶ A universalidade proposta por Suplicy possui um sentido amplo sem qualquer restrição, o que é um ponto benéfico.

O projeto do senador ainda permite a escolha entre o pagamento de dotação anual ou mensal, o que está dentro da gama de possibilidades expostos. Inicialmente a proposta de Suplicy era ainda mais próxima ao ideal formulado pelo grupo, mas o processo político-institucional brasileiro inseriu na lei critérios como o início por etapas e foco nos mais

⁶⁶ Programas focalizados e programas universais podem ser complementares dependendo da função técnica de cada política. Não é real, portanto, o discurso que pretende estabelecer um antagonismo entre estes programas, apenas deve-se estar atento para a profundidade das propostas e sua eficiência frente aos problemas da pobreza e equidade (Kerstenetzky, 2008). Seguindo esta concepção se não fosse atrelada a implementação da Renda Básica ao desenvolvimento do Bolsa-Família estes poderiam trabalhar em conjunto.

necessitados, modificações que não compõem o quadro de possíveis alterações exposto pela BIEN. Veremos mais detalhes sobre este processo institucional no próximo item.

5. Tramitação Institucional

5.1 Senado Federal

A Renda Básica de Cidadania foi aprovada por todos os partidos de forma unânime no Senado e por ampla maioria na Câmara. Sua tramitação foi exemplar, apresentada no final de 2001, ao final de 2002 já fora aprovada no Senado. Enviada a Câmara dos Deputados em 2003 foi aprovada e encaminhada para sanção presidencial. Esta última ocorreu no início de 2004, com a execução do programa prevista para 2005. Diferentemente do que ocorreu com o PGRM as discussões relativas à Renda Básica foram todas realizadas no âmbito das comissões do Senado e da Câmara, não tendo, portanto, seções em plenário e com muitas das reuniões sem descrição documental detalhada. Isto nos revela um tratamento diferente em relação ao projeto da Renda Mínima, o que pode ser uma pista relacionada à sua aprovação assim como da sua não implementação.

Três fatores presentes na própria lei explicam em parte este último fato. A flexibilidade contida em seus mecanismos que determina ser passível de análise do Executivo a sua efetiva implantação; a necessidade de adequação ao orçamento da União devido a Lei de Responsabilidade Fiscal; e pela sua estrutura específica ao ser focalizado nos mais necessitados com aplicação gradual.⁶⁷ Por estas razões o programa Bolsa-Família é amplamente aceito como o “embrião da Renda Básica”, sendo este considerado como o cumprimento da lei através do seu início pelos mais pobres (Cocco e Negri, 2006). Deste modo a Lei que estabelece o início do programa em 2005 estaria sendo cumprida. Todos estes fatores foram fruto do processo de tramitação institucional, que tem início de forma um pouco diferente.

⁶⁷ A Lei de Responsabilidade Fiscal é um mecanismo virtuoso em si, mas com base nele é possível postergar a implantação do projeto na medida em que a burocracia pode ser mais ou menos lenta na determinação dos recursos a serem destinados e para a sua plena adequação.

Já em 1999 Suplicy incluiu em seus discursos no Senado a necessidade de discussão da proposta (Diário, 1999) e antes ele já chamava a atenção para alguns aspectos do programa através de textos publicados na imprensa (Suplicy, 1995). Em sua apresentação no Senado em 4 de dezembro de 2001 o projeto da Renda Básica é encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos em caráter terminativo, isto é, a comissão poderia dar a aprovação definitiva do projeto sem a necessidade de apreciação e discussão dos demais senadores. Exceto se um número representativo se manifestasse a favor das discussões, o que não ocorreu. Denominado projeto de Lei nº 266 do Senado, primeiramente foi designado como relator o senador Ricardo Santos (PSDB-ES); sem a emissão de parecer em abril de 2002, o projeto foi redistribuído, sendo que o senador Francelino Pereira (PFL-MG) assumiu a relatoria.

Em sua primeira versão o projeto de Suplicy previa os seguintes dispositivos:

Instituiu a partir de 2005 a Renda Básica de Cidadania para todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes pelo menos há 5 anos. Os valores seriam iguais para todos e pagos anualmente ou mensalmente. O valor do benefício deveria ser estipulado pelo Executivo e de acordo com as possibilidades orçamentárias. Seu valor deverá atender as necessidades de alimentação, habitação, educação e saúde. Previa ainda submeter o projeto à consulta popular junto com as eleições de 2004.⁶⁸

O relator emitiu seu parecer em 2 de dezembro de 2002 dando sentença favorável ao substitutivo que ele próprio elaborou juntamente com o consentimento de Suplicy. Desta forma o projeto teve as seguintes alterações: compatibilização com a Lei de Responsabilidade Fiscal, implementação através do critério por etapas com prioridade aos mais necessitados. A consulta popular, *referendum*, ao qual o projeto estaria sujeito foi retirada; o relator aconselhou Suplicy de que esta não seria necessária, pois afinal “quem se colocaria contra um projeto de uma Renda Básica mensal a todos os cidadãos?” (Suplicy, 2002). Posteriormente Suplicy elabora uma alteração ao projeto, a Emenda nº 1, que previa a não tributação do benefício pelo imposto de renda.

⁶⁸ A íntegra desta primeira proposta pode ser analisada no anexo 5.

Segundo o parecer de Francelino Pereira o projeto era de grande importância devido a seu conteúdo de combate à pobreza e era condizente com a constituição.⁶⁹ Em seguida o relator salienta o desnível entre o crescimento econômico e a situação social do país que denota a necessidade de criação de mecanismos específicos para combater a pobreza. E que o programa em análise era consistente com a decisão já tomada pelo Senado a favor do PGRM em 1991.

Esta proposição também era de acordo com o programa de governo do Presidente Lula de 2002, com o programa de seu partido (PFL) de 1998, e com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza regulamentado em 2000.⁷⁰ Salienta o relator que o processo de exclusão social brasileira é bastante complexo demandando ações combinadas, sendo uma de suas principais razões a falta de cidadania. Para isto ele se baseia nos seguintes dados:

- No Brasil 23 milhões de pessoas vivem na miséria;
- Brasil está em 73º no ranking do IDH;
- É o 4º pior de transferência de renda no mundo, último entre as 100 maiores economias;
- Se a desigualdade brasileira seguisse a média mundial teríamos 60% menos pobres;
- Para cada 6% de crescimento do PIB anual a pobreza se reduz em 0,25%.

E segue: ocorre atualmente a consolidação da assistência social através de programas de transferência de renda e existem programas semelhantes em países como Estados Unidos e China, entre outros. Sua implantação pode atuar como substituto para a flexibilização do trabalho e liberalização da economia. E que as experiências brasileiras de

⁶⁹ O Relator cita o art. 3º da constituição em específico trecho de seus objetivos: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais regionais”. Além do art. 6º que retrata sobre os serviços a serem provisionados pelo Estado: direitos sociais, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e assistência aos desamparados.

⁷⁰ Programa de governo do candidato Lula em 2002: “A Renda Mínima que nosso governo vai propor deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma Renda Básica”.

Programa do Partido da Frente Liberal de 1998: “o incentivo à criação de Programas de Renda Mínima deverá ser uma prioridade de governo, dentro da política de assistência social, respeitando-se as esferas e instâncias de poder através de apoio técnico e financeiro. O primeiro passo para que este programa tenha sucesso no país, seria a implantação de um Programa de Renda Mínima Nacional”.

transferência de renda tiveram até aquele momento grande êxito. E para corrigir a juridicidade do projeto faz suas recomendações já citadas anteriormente.

Neste ponto destacamos que a questão da habitação apresentada como uma necessidade básica por Suplicy em seu projeto original já não constava no substitutivo emitido pelo relator Francelino Pereira, o que representa mais uma modificação que restringe a abrangência do projeto.

O projeto foi submetido à votação em 10/12/2002, os outros 15 membros da comissão o aprovam por unanimidade. Assim, foi encaminhado para turno suplementar de discussões; sem nenhuma manifestação dos senadores foi dado como definitivamente aprovado e encaminhado a Câmara dos Deputados.

5.2 Câmara dos Deputados

Ao ser recebido na Câmara em 19/03/2003 o projeto foi apresentado e renomeado como Projeto de Lei nº 254. Posteriormente foi distribuído para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJ) em que foram designados relatores respectivamente os deputados Paulo Bernardo (PT-PR) e Irineu Colombo (PT-PR), que segundo Suplicy já havia manifestado publicamente o interesse pela matéria. A CFT também recebeu o projeto em caráter terminativo.

Paulo Bernardo emite seu parecer em 01/10/2003 sem nenhuma emenda apresentada. Diz o relator que não é possível analisar os impactos da Renda Básica no orçamento, pois não existem parâmetros em 2003 para bem avaliar os números de 2005. Porém através do mecanismo da Lei de Responsabilidade Fiscal já seria possível prever a harmonia entre a implantação do programa e as futuras receitas e despesas. As adequações dos detalhes da proposta caberiam ao Executivo. Por fim o relator vota a favor e por sua aprovação.

Segundo o relator a matéria possui um mérito social incontestável e está de acordo com as diretrizes da constituição. Pode ser uma boa ferramenta para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ajudando a erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Para isso ele se apoia nos seguintes dados:

- 22 milhões de brasileiros vivem em condição de indigência;
- 34% dos brasileiros vivem em condições de pobreza;
- O Brasil é apenas o 65º colocado no ranking do IDH o pior entre as principais nações da América Latina;
- 6º pior país no índice de Gini.

Esta situação se deve, segundo ele, à prioridade no crescimento econômico em relação à questão social proporcionando um déficit histórico da cidadania brasileira. Os programas de Renda Mínima passam a compor a agenda no Brasil e no mundo como novas formas de se lidar com os problemas sociais. Mas é exatamente por surgir em países mais desenvolvidos que o Brasil que estas ideias devem ser vista com cautela. Pois a nossa falta de cidadania e a grande concentração de renda traçam um quadro nacional bastante peculiar.

Por isso as iniciativas de transferência de renda desenvolvidas durante os anos 90 frutificaram tanto. Foram adaptações e discussões provenientes do PGRM de 1991 que deram origem ao seu formato genuinamente nacional. Sua execução, entretanto, foi sujeita a críticas, as principais foram:

- Produziu as armadilhas do desemprego ao não elaborar as famosas portas de saída;
- Grande complexidade no monitoramento e avaliação das políticas;
- Dificuldade na delimitação do público alvo;
- Possibilidade de uso político.

Portanto o projeto em análise representa uma evolução em relação aos programas de Renda Mínima, ele reúne as qualidades presentes nestes programas e ainda supera suas críticas. A Renda Básica está em consonância com o processo, ora em curso, de racionalização e coordenação dos diversos programas sociais existentes. Acaba por definir como sócios da nação todo o cidadão brasileiro. As modificações institucionais até o

momento dão conta de adequar o projeto à nossa realidade. Por isso, a contribuição da Renda Básica especificamente para o cenário brasileiro seria:

- Combate à criminalidade e à violência;
- Fornecerá oportunidade para as pessoas estudarem;
- Estimulará a atividade produtiva da economia principalmente no nível de 1º necessidade;
- A Renda Básica não exige o Estado de atuar nas outras áreas sociais como educação e saúde.

No dia 08/10/2003 o projeto foi à votação pela Comissão tendo apenas o voto do deputado Mussa Demes (PFL-PI) como contrário. Suplicy afirma em seu livro de 2002 que os motivos pelo único voto contrário do deputado foi devido a sua fé na superioridade da proposta da Renda Mínima de 1991. Ao ser aprovado nesta comissão o projeto estava virtualmente finalizado, entretanto, teria de passar de forma simbólica ao crivo da Comissão de Constituição e Justiça.

Interessante notar que no parecer do relator deputado Paulo Bernardo a questão da habitação volta a constar no projeto que está anexado ao documento do parecer. Suplicy chegou a afirmar que esta incongruência, que ao final resultou na eliminação da habitação do âmbito da proposta, seria fruto do descuido de redação de sua assessoria (Lourenço, 2012).

No decorrer da tramitação, sem receber nenhuma emenda o relator da CCJ deputado Irineu Colombo prelecionou em seu parecer emitido em 12/11/2003 que seria plenamente possível a elaboração de medidas como esta pelo congresso nacional ao contrário de muitos críticos que afirmavam ser este tipo de proposta exclusiva do Executivo. O programa estava de acordo com a vontade constitucional e tinha como principal mérito técnico evitar o desperdício de recursos dos programas sociais. Votou ao final a favor da proposta.

Após o período de vistas de outros deputados da comissão o projeto foi votado em 26/11/2003 sendo que a ampla maioria o aprovou. Votaram contrariamente os Deputados Paulo Magalhães (PFL-BA), Ricardo Fiuza (PP-PE) e Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP).

O deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA) apresentou seu voto contrário em separado discorrendo sobre os detalhes de suas críticas ao projeto. Com esta medida Zenaldo Coutinho enfatiza sua decisão ao registrar e justificar documentalmente sua posição contrária. Esta atitude expõem as divergências nas discussões que ocorreram no interior das salas das comissões com pouca abertura, mas a carta do deputado aglutina diversas críticas apresentadas, expondo parte do que ocorreu na tramitação da matéria. Exporemos o parecer do deputado Coutinho na seção Debates (6) desta pesquisa.

Após o término das votações o projeto não recebeu nenhum recurso no prazo complementar, foi assinado, finalizado em 16/12/2003, e enviado para sanção da Presidência da República que deveria ocorrer em prazo máximo de 15 dias.

5.3 Sanção Presidencial

Com o crivo dos principais ministros do governo foi realizada cerimônia solene em 08/01/2004 no Palácio do Planalto para a sanção do projeto da Renda Básica de Cidadania pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva sob a rubrica da Lei nº 10.835/04. A ocasião contou com a presença de diversos intelectuais, representantes da BIEN, ministros e jornalistas (Van Parijs *in* Suplicy, 2002a, 5ºed).

Em seu discurso Lula saúda a persistência de Eduardo Suplicy para a aprovação do projeto. Segundo ele o mais importante seria transformar esta Lei numa Lei que funcione e que para isto seria preciso entender que os recursos necessários não surgirão como em um passe de mágica. O projeto faz parte de um processo tendo como objetivo a conquista da cidadania, e esta se efetivará quando todos puderem trabalhar e receber uma remuneração justa. Enquanto isso não for possível o Estado deve prover a oportunidade para que todos vivam dignamente. Provavelmente a Renda Básica significará o desfecho da unificação dos programas sociais iniciada com o Bolsa-Família (Suplicy, 2002a, 5ºed).

5.4 Suplicy X Lei

Ao final do processo institucional a proposta foi aprovada, mas como herança ficou a relativização de sua implementação condicionada a análise do Executivo. Uma importante diferença entre a primeira proposta apresentada no Senado em 2001 e aquela sancionada em 2004 foi a retirada do *referendum*. Este que poderia ser um mecanismo para incentivar o debate e propagandear entre a população os mecanismos da nova lei, angariando força política para seu andamento. O relator do Senado neste ponto equivocou-se ao sentenciar uma posição sem perguntar a opinião da nação ou de seus colegas representantes públicos. Neste ponto, parece que o sistema político já se previne na elaboração dos desenhos das leis de sua possível implementação, e ao mesmo tempo, não arcando com os custos de sua possível recusa.

A forma de pagamento também foi determinada e deverá ser feita apenas mensalmente, sendo que o montante a ser pago, por critérios de controle, deverá ter uma contabilização anual a ser dividida mensalmente pelos técnicos do programa. A Lei não faz distinção de faixa etária, portanto realmente todos deverão receber o benefício do nascimento à morte. A sua não tributação é outro mérito. Também não previu nenhum mecanismo específico de fiscalização ou punição de infrações, apesar destas serem bastante difíceis de acontecer em relação a outras modalidades, mas não são impossíveis de ocorrer.

Uma modificação sutil é a retirada da habitação como um dos elementos centrais considerados como necessidades básicas a serem enfrentadas. Sua retirada do texto da Lei suprime uma questão importante inibindo o foco e as possibilidades de discussão a respeito. Vale salientar que os gastos com habitação no Brasil são bastante altos e que dos serviços descritos este é um dos mais negligenciados pelo Estado representando um grave problema urbano. Seria esta modalidade uma das poucas que não representariam perigo à supressão de outros programas do governo, mas salientaria a necessidade de intervenção pública no setor. Além do problema de redação outra hipótese para a retirada desta cobertura pode ser o *lobby* organizado pelos interesses do setor, eliminando qualquer sombra de possível interferência neste mercado. Ou ainda o entendimento de que a habitação é uma questão menor frente aos direitos fundamentais de saúde, alimentação e educação, visão também problemática. O certo é que este ponto é revelador da necessidade de debates públicos

referente à proposta, o que não ocorreu antes de sua elaboração e durante a tramitação institucional.

O projeto original além de mais generoso era um pouco mais incisivo quanto a sua implantação, entretanto já possuía certo grau de flexibilidade, pois delegava ao critério do Executivo o valor do benefício fazendo ressalva quanto às possibilidades orçamentárias, o que também poderia ser uma forma de inibir gastos maiores. Nesta mesma questão já previa o cancelamento de despesas para o levantamento de recursos, o que poderia ser mais um elemento capaz de suprimir outros programas sociais a favor da Renda Básica, a possibilidade de desmonte de programas sociais é um risco enorme as conquistas da aprovação da medida na esfera da cidadania e da assistência social.

Pode-se perceber que os objetivos propostos na Lei já são atendidos, pelo menos em tese, por outros serviços universalizados oferecidos a população (educação e saúde), deste modo, restaria abarcar a questão da alimentação. Com isso a relação da Renda Básica com o Programa Bolsa Família torna-se mais próxima. Pois o valor do novo benefício pode ser voltado para a satisfação da modalidade da alimentação, apenas complementado a cobertura dos outros objetivos de cobertura. Lembrando que a Lei descreve o atendimento das despesas mínimas, reduzindo ainda mais a ideia de possível valor do benefício e representando um risco de descaracterização do critério original de básico. E neste mesmo sentido a questão da habitação pode ter sido suprimida como uma forma de reduzir a expectativa de valor a ser pago pela Renda Básica.

A vinculação da Renda Básica a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser tomada como um retrocesso sob o ponto de vista de que esta foi descartada no último parecer da relatoria da Câmara relativo ao PGRM com base na profundidade social do programa (Haully, 2009). Se o controle dos gastos é algo visto com bons olhos por todos, pode ser usado para limitar um programa social necessário encobrindo possibilidades políticas ou mesmo representando uma derrota simbólica frente a programas que podem prescindir da Lei como verificamos a sugestão presente no parecer do deputado Haully (2006).

Por fim, deve-se atentar para a exaltação do pleno emprego no discurso de sanção do projeto, que também faz parte do repertório de Suplicy, o que demonstra a pouca ênfase nas discussões da Lei relativa à profundidade do seu alcance. Isto demonstra também o modelo

que a maior parte do debate sobre a Renda Básica adotou no Brasil, com a ênfase no combate a pobreza, mas esta, como já adiantado, não é a única forma de ver o projeto.

Veremos mais detalhes sobre as críticas e possibilidades da Renda Básica de Cidadania de acordo com o debate externo no próximo tópico.

6. O Debate

Entraremos agora no debate quanto à proposta da Renda Básica. Muitas das questões descritas continuam ainda em aberto e não é a pretensão deste trabalho responder a todas elas, mas sim elaborar um quadro referente às teorias e análises do programa que nos permitirá avançar na discussão contribuindo para os parâmetros da conclusão. Algumas das opiniões apresentadas são complementares ou antagônicas, outras superficiais. O fato é que compõem parte da reflexão acumulada sobre o tema, ajudando a desenvolver algumas das suas “polêmicas”. Seguem os diversos pontos de vista.

Em seu voto separado o deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA), na época de votação do projeto na CCJ da Câmara, discorreu sobre sua posição contrária dando destaque para a inconstitucionalidade e injuridicidade da proposta. O deputado afirma que a principal falha da Renda Básica é tratar pessoas desiguais como iguais. Segundo ele a constituição determina que a assistência social deve ser fornecida aos mais necessitados, deste modo, medidas universalistas são inconstitucionais. Assim a medida ao beneficiar “magnatas e poderosos” retirará recursos de quem mais precisa. O programa se sobrepõe ao seguro desemprego e “embaralha” o salário mínimo. Não indica a origem dos recursos e as despesas a serem canceladas para seu custeio ferindo assim exigências previstas na constituição. Na redação se confunde obrigação com proposição, direitos e expectativa de direitos, o que a faz mal explicada.

Para Maia (2003) este programa não seria adequado. Critica a proposta por centralizar a administração dos programas de política social, tornando-a mais suscetível à manipulação política; seria ainda uma medida responsável pela perda de foco e eficácia das políticas de assistência. Essas críticas motivaram a manifestação no mesmo jornal e na

mesma seção, no dia seguinte, por parte de Suplicy (2003a) defendendo seu projeto com base nos argumentos já expostos na seção 2. Já para Rossi (2007) e Sá (2004) o fato da Lei da Renda Básica não estipular uma data para sua implementação e nem prever de imediato a destinação de recursos para seus fins equivale a sua quase anulação.

Patrus Ananias, Ministro do Desenvolvimento e Combate a Fome pelo período de 2004 a 2010, formulou algumas questões sobre a proposta, em posição mais crítica ele questiona a sua abrangência e sua aplicabilidade no cenário nacional. A formulação destas objeções ocorreu no Fórum Social Mundial em 2005 (Suplicy, 2005; 2006). Seguem as questões:

- Como será possível parar uma Renda Básica de valor razoável aos 185 milhões de brasileiros e brasileiras, se a quantia paga às famílias pobres, pelo Bolsa Família, ainda é modesta?
- Qual seria o valor com que se começaria a Renda Básica?
- Não seria mais adequado primeiro aumentar o valor do Bolsa-Família?
- Como será possível financiar o pagamento de uma Renda Básica a todos?
- Na medida em que há um apoio da opinião pública às exigências de frequência à escola e de vacinações, consideradas positivas, como passar a se pagar uma renda incondicional a toda pessoa? (Suplicy, 2006).

Já a economista Lena Lavinas (2004), que pensa a proposta em geral como benéfica, critica a incongruência da Lei que por ser universal não deveria adotar o critério de implantação por etapas. Acredita ainda que pela característica do sistema brasileiro de seguridade a Lei da Renda Básica levanta a suspeita de já nascer como letra morta.⁷¹

Neste mesmo sentido para Fernández, Busqueta e Bayona (2001) o programa aprovado no Brasil é chamado de modelo débil, isto porque ao se alterar as premissas fundamentais a proposta perde sua capacidade política emancipatória.

⁷¹ O programa Bolsa-Família foi sancionado em 09/01/2004 um dia após a sanção da Renda Básica, porém desde 2003 o Bolsa-Família já vigorava como medida provisória.

Calligaris salienta em artigo de 2006 que as vantagens da Renda Básica ficam por conta de fatores psicológicos, pois amplia a base da cidadania garantindo um status igual para todos, sem estigmas e discriminações que são comuns aos mecanismos convencionais de transferência de renda. Porém faz duas ressalvas, a primeira é que dependendo do valor os cidadãos pagarão mais ao governo em impostos do que receberão de benefício. A segunda é que seria muito mais eficiente pagar R\$ 600,00 reais a famílias pobres do que R\$ 300,00 aos pobres e R\$ 300,00 aos ricos.⁷²

Segundo Silva (2008) é essencialmente no conflito entre a mercadorização da vida, que se acirra nos tempos neoliberais, e a desmercadorização parcial possível através da proposta da Renda Básica, que se fundamenta o campo de disputa em torno da plena implementação do programa.⁷³ Por isso ele o vê como um mecanismo capaz de densa intervenção social. Em texto de 2011 apresenta a tese de que o programa da Renda Básica contribui para desenvolver a autonomia dos indivíduos em sentido amplo, isto é, nas suas perspectivas individuais e políticas. Possibilita maior capacidade de fazer escolhas, em aceitar ou não um tipo de trabalho, além de poder desenvolver atividades e projetos pessoais. No caso específico brasileiro ele salienta que a proposta poderia contribuir para superar situações de carência material e simbólica que impedem o próprio exercício da cidadania por parcelas importantes da população.

Carolina Justo (2009) defende a Renda Básica exatamente como um objetivo a ser alcançado na busca por justiça social. Este seria o melhor programa de transferência de renda já desenvolvido. O programa deve ser trabalhado de diversas formas a fim se relacionar com um projeto democrático, de ampliação da participação política. O Estado deve estar sempre atento a incentivar o comportamento participativo e cívico em contrário

⁷² A maior parte dos textos e dados levantados através da imprensa foi coletada no site do arquivo da Folha de São Paulo que disponibilizou por tempo limitado o acesso gratuito. As consultas foram feitas no segundo semestre de 2012. Ver: Folha - <http://acervo.folha.com.br/>.

⁷³ Baseado em Esping-Andersen (1990), Silva (2008) utiliza o termo desmercadorização como a capacidade de se viver dignamente fora do mercado de trabalho. E mercadorização como o fato do capitalismo transformar tudo em mercadoria, dos produtos essenciais à vida, o tempo de trabalho, os próprios seres humanos e suas mentes. A mercadorização surge quando a satisfação das necessidades humanas passou a significar necessariamente a compra de mercadorias, advinda com o capitalismo, isso implicou também problemáticas novas sobre o poder de compra e o nível das rendas. Quando, porém, a força de trabalho se tornou uma mercadoria a sobrevivência dos seres humanos passou a estar vinculada necessariamente a participação no mercado. Esta é a questão central da política social, corrigir algumas disfunções da vinculação da vida ao mercado impessoal voltado apenas para o lucro (Esping-Andersen, 1990; Silva, 2008).

ao comodismo. Portanto em sua concepção somente será relevante pensar numa Renda Básica inserida num projeto mais amplo de reforma social, mesmo que isso altere algumas das premissas centrais do próprio programa.

Silva e Silva; Yazbek e Giovanni (2008) destacam que a adoção de medidas universalistas são essenciais para se avançar na luta contra a pobreza e as desigualdades. Portanto a Lei da Renda Básica no contexto das transformações referentes ao enfrentamento da questão social apresenta um horizonte promissor e bem determinado. Para os autores é necessário ainda elaborar todo um conjunto articulado de políticas sociais que acompanhem as transformações ora em curso. E afirmam:

Os Programas de Transferência de Renda precisam ser, sobretudo, articulados a uma política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda adotada ao longo da história brasileira. Tudo isso significa a instituição de uma Política Nacional que deixe de ser uma Renda Mínima para se transformar numa Renda de Cidadania, para a inclusão de todos em condição de dignidade (Silva e Silva; Yazbek e Giovanni, 2008, p. 218).

6.1 A BIEN no Brasil

Em 2010 foi realizado na FEA-USP o 13º encontro da BIEN em São Paulo. Contou com a presença de diversas autoridades e intelectuais especializados que analisaram a proposta com foco na trajetória brasileira.⁷⁴

Em sua palestra Ricardo Abramovay afirma que a Renda Básica pode tornar o sistema econômico compatível com a finitude dos recursos naturais, portanto este programa está em perfeita relação com as concepções de desenvolvimento sustentável baseadas na igualdade e justiça social.⁷⁵ A Renda Básica permite ampliar o consumo de bens de primeira necessidade e repensar as bases do sistema econômico atual (BIEN, 2010).

⁷⁴ Os autores palestras e textos utilizados neste trabalho como referência do Congresso da Bien no Brasil foram aqueles disponíveis no site do evento o qual fornece uma infinidade de textos sobre o assunto: <http://www.bien2010brasil.com/>

⁷⁵ Desenvolvimento sustentável para Ricardo Abramovay significa a junção entre a ideia de desenvolvimento como o processo permanente da ampliação das liberdades humanas proveniente de Amartya Sen e a ideia de crescimento econômico como meio para um fim e não como finalidade do próprio sistema proveniente das formulações do jovem Marx.

Meira (2010) afirma ser a Renda Básica um instrumento capaz de preservar culturas locais e tradicionais, fixando o homem ao local em que vive. Pode representar ainda um instrumento importante no auxílio de jovens carentes desprovidos de infraestrutura básica e oportunidades (Cathermol; Nascimento e Canela, 2010).

Para Luis Felipe de Alencastro a pobreza no Brasil é composta por reflexos advindos ainda do período da escravidão, com fortes fatores raciais, de gênero e hierarquizados. A pobreza, entretanto, não se resolverá nem pela reforma agrária, dado que esta é predominantemente urbana nos dias de hoje. A Renda Básica pode oferecer uma resposta a este complexo quadro brasileiro de poucas alternativas (BIEN, 2010).

Segundo Evilásio Salvador as possibilidades atuais da implantação do direito à renda também são bastante limitadas, pois existem grandes desafios fiscais a serem equacionados. Uma das questões é o atual sistema tributário altamente regressivo em que um trabalhador comum paga proporcionalmente seis vezes mais impostos que os bancos. O alto nível de gastos com juros da dívida chega a 30% do conjunto de despesas do Estado frente a 10% que é a média mundial.

Existe ainda um mecanismo aprovado pelo governo Itamar Franco (1992-1995) que possibilita retirar recursos antes exclusivos para a área social e ser realocado em outros setores. Este mecanismo permitiu elevar significativamente o volume de gastos com o pagamento de juros. Por isso o Brasil vem pagando anualmente 7,51% do PIB anual com juros sendo que a média da OCDE (Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) é de 1,7%. Em 2010 os gastos com amortização da dívida, rolagem, juros e encargos representaram 50% do PIB. O debate social sobre estes gastos no país é praticamente nulo, e neste nível torna-se impossível implantar programas sociais universais. Mas a reforma no setor tributário e fiscal pode abrir margem para tanto.

Não existem impostos sobre lucros e dividendos, sobre o envio de remessa para o exterior. A alíquota fundiária, por exemplo, é baixa e não reflete a alta porcentagem de concentração de terras no Brasil. Além das isenções do imposto de renda que em 2007 das 24 milhões de pessoas que declararam imposto de renda apenas 5 mil disseram possuir mais de 1 milhão de reais. No entanto pesquisas internacionais apontam para 220 mil o número de milionários morando no Brasil.

Os juros brasileiros também devem ser reduzidos para uma margem ideal de 2 a 1,5% e a base de financiamento dos programas de transferência de renda deve ser diversificada e não somente financiada pelo consumo como no caso do Bolsa-Família. Para o Brasil evoluir neste temática o professor sugere repensar o financiamento da seguridade social, tornar a tributação mais progressiva, retomar a exclusividade do orçamento da área social com o fim da desvinculação das receitas da união, criar um fundo público da seguridade social e criar um conselho público para a decisão do destino desses recursos (BIEN, 2010).⁷⁶

Para Yamamori (2004) o fato de a Renda Básica prever em seu desenho a inclusão de estrangeiros mesmo tendo como critério o tempo de residência é um elemento capaz de tornar as fronteiras nacionais mais “fluidas”. E Meira (2012) completa analisando que a Renda Básica é um instrumento capaz de preservar culturas locais e tradicionais, fixando o homem ao local em que vive. Pode representar ainda um instrumento importante no auxílio de jovens carentes desprovidos de infraestrutura básica e oportunidades (Cathermol; Nascimento e Canela, 2010).

Martins (2010) analisou e referendou a possibilidade de utilizar os recursos do então recém-descoberto Pré-Sal para o início da Renda Básica no Brasil.

Partindo de uma visão mais ampla sobre o programa Van Parijs destaca que os maiores desafios para a Renda Básica hoje é a questão da mobilidade (fronteiras) e de seu financiamento.

Em posição mais crítica no evento de 2010, Chico de Oliveira alerta para a incapacidade da Renda Básica de contestar as bases do sistema capitalista e este seria o principal limite do programa (BIEN, 2010).

⁷⁶ Com dados mais atuais o Professor Dagnino preleciona: “Contrastes como o que existe entre o programa (redistributivo) Bolsa Família, que custa 0,4% do PIB e beneficia 13 milhões de famílias, e que convive com outro “programa” (concentrador) Serviço da Dívida Pública, que custa até 8% do PIB e beneficia 20 mil famílias [...] (Dagnino, 2012).

6.2 Discussões Internacionais

Para além do debate estritamente brasileiro vale apresentar ainda algumas concepções de base internacional sobre o projeto da Renda Básica que poderão ajudar a ilustrar melhor muitas de suas possibilidades e alcances.

Independentemente da estrutura nacional da Renda Básica o programa é alvo de muitas críticas, as quais selecionamos as principais. A primeira parte da análise com base no levantamento de Van Parijs e Vanderborght (2006) em relação à posição dos sindicatos. Elemento central da busca por direitos dos trabalhadores e movimento social de grande importância, a posição dos sindicatos é considerada central, entretanto apesar de alguma aceitação esta ainda é muito difícil. Em geral o programa é relacionado ao neoliberalismo e uma forma de subsidiar trabalhos precários, os críticos afirmam ainda:

- Será uma possibilidade dos empregadores pressionarem para abaixar os salários e abolir o salário mínimo;
- Com parte da renda paga pelo Estado o Sindicato perderá influência;
- Perda da capacidade combativa e de organização coletiva do trabalhador;
- A Renda Básica pode ser adotada como substituto integral dos sistemas de proteção social existentes;
- Trabalhadores de tempo integral serão prejudicados pelos ajustes fiscais e do mercado relativos à implantação do programa;
- Mina parte da base de financiamento dos sindicatos ancorados nas indenizações por desemprego.

Os autores rebatem afirmando os pontos benéficos da proposta para a mesma categoria:

- Sair do mercado de trabalho com a Renda Básica não significará cair na miséria. O poder de negociação dos trabalhadores se amplia e as condições de trabalho irão melhorar;

- A divisão do tempo de trabalho e redução da jornada torna-se um objetivo muito mais palpável com a adesão a Renda Básica;
- Reforçamento do poder coletivo, principalmente para a ocasião de greves de longa duração.

Eles ainda relatam resistências nas correntes socialdemocratas de Bem-Estar Social e na extrema esquerda em relação ao programa da Renda Básica, conservadores e liberais de direita muitas vezes preferem programas de tipo da Renda Mínima ou combatem esses e outros formatos de assistência. Muitos, principalmente a extrema esquerda, contestam um dos principais argumentos a favor da Renda Básica referente à perda de espaço do trabalho através do desenvolvimento tecnológico. É fato que a Renda Básica representa uma alternativa a estas correntes, e segundo Van Parijs (2002), tentando apreender o melhor de cada uma delas.

Fernandes, Busqueta e Bayona (2001) acreditam ser a Renda Básica um elemento contrário ao que chamam de crescimento do capitalismo, que combate as conquistas sociais, e desconstrói empregos. Desta forma é um ponto de partida para um novo sistema de proteção social fundado nos interesses humanos e não econômicos. Para eles a sociedade deve fornecer as bases necessárias para a sobrevivência digna de seus indivíduos do nascimento até a morte. Portanto este seria um mecanismo capaz de promover o desenvolvimento mais equitativo das mulheres, combater o trabalhismo e os limites do mercado de trabalho, aumentar o poder das reivindicações sociais, promove ajuda aos pobres e formas alternativas de consumo, representa um poderoso instrumento distributivo, sendo uma forma de ampliar a capacidade de mobilização política das pessoas.

Assim defendem a Renda Básica como uma medida ética, promotora de justiça social e do aprimoramento democrático e em consonância com diversas demandas dos diversos grupos sociais.

Gorz (2004; 2005) possui uma perspectiva bastante aprofundada quanto à implantação da Renda Básica. Para ele, este programa se insere no contexto das suas reformas revolucionárias, que são medidas necessárias para se criar um modelo de sociedade que impeça a iminência da barbárie presente nos atuais rumos perpetrados pelo

aumento da exploração do sistema capitalista. A Renda Básica deve ser acompanhada de outras medidas capazes de promover multiatividades, incentivadora de trabalhos autônomos, sendo ainda um instrumento de sobrevivência com dignidade.

O autor salienta ser muito importante levar em conta que a Renda Básica não pode ser considerada uma forma de remuneração pela contribuição das pessoas à produção de riquezas e serviços fora do tempo de trabalho formal, um pagamento para serviços sociais como cuidar dos filhos, por exemplo. Esta concepção acirraria ainda mais a exploração capitalista para além do mercado de trabalho ajudando a aprofundar exploração. Introduziria a noção de mercado dentro de relações completamente diversas a ela. Representada pelos trabalhos feitos em casa, ou qualquer outro momento do tempo livre, a disponibilidade 24 horas é uma forma de exemplificar o conceito de Eu S.A de Gorz, em que o conjunto da vida se tornou produtiva e a pessoa passa a ser ela mesma uma empresa. O conceito de Eu S.A é ilustrativo quanto à penetração da exploração capitalista em todas as esferas da vida.

Portanto o programa deve ser um rendimento de redistribuição, mecanismo de combate à acumulação desigual, longe de ser uma remuneração por qualquer serviço. É sim um direito baseado no usufruto de todas as pessoas do atual nível de conforto atingido pela sociedade e pelo direito a natureza. Somente assim será possível criar um mundo justo, com menos privilégios, maior segurança e bem-estar para todos, garantindo sentido social, humano e ambiental para o futuro da sociedade.

A incondicionalidade é outro fator importante, pois admitir as condicionalidades em um programa universal é instituir algum tipo de trabalho “voluntário compulsório”, por mais paradoxal que possa parecer. A Renda Básica deve ser um mecanismo para resgatar a importância das atividades sociais em si mesmas, não delegando a sua valorização às premissas do mercado.

O seu financiamento não deve ser baseado em taxas a lucros de empresas, ou impostos específicos, mas sim ser proveniente do Estado, subsidiada pelo total das riquezas por ele absorvido. Assim, garante-se o financiamento baseado no conjunto da sociedade e seu esforço, redistribuindo a riqueza social produzida por todos, entre todos.

O autor ainda destaca que esta ideia é importante para combater a reificação crescente nos dias de hoje, sendo no limite, um instrumento para a emancipação.⁷⁷

Nas palavras de Gorz (2005):

A reivindicação de uma renda de existência refere-se, no fundo, à necessidade de outro sistema econômico, ao fim do fetichismo do dinheiro e da sociedade de mercado. Ela anuncia a decadência da economia política erguida sobre o frágil fundamento do trabalho, e de certo modo realiza os preparativos para o seu desmoronamento (Gorz, 2005, p. 72).

Pois:

[...] todos nós temos direito a uma existência social que não se esgota nesta relação [salarial] e não coincide com ela [...] (Gorz, 2005, p. 73).

O direito a uma renda suficiente, incondicional e universal, equivale no final das contas à distribuição de uma parte do que é produzido em comum, por todos, conscientemente ou não (Gorz, 2005, p. 73).

[...] ela é o que deve tornar possível o desdobramento das atividades que *são* uma riqueza e um fim por e para elas mesmas, cuja produção *é* o produto (Gorz, 2005, p. 75).⁷⁸

7. Considerações Finais

Neste capítulo abordamos a trajetória da Renda Básica de Cidadania buscando esclarecer diversos pontos específicos do programa assim como a sua história. A trajetória institucional brasileira neste particular também foi retratada em detalhes. Estas informações podem representar a diferença entre considerar ou não a ideia um absurdo, além de demonstrar seus alcances e limites. Evidenciamos que existe um debate nacional e isto é importante para rechaçar críticas comuns quanto à inadequação da Renda Básica a nossa

⁷⁷ Reificação, conceito descrito por Lukács em História e Consciência de Classe de 1923 (1974)”, significa a interiorização da noção de mercadoria para todas as dimensões humanas, suas relações, seu corpo e sua subjetividade. Por isso, muitas vezes, são vinculados ao processo de reificação os conceitos de fetiche da mercadoria e da alienação de Marx com o conceito de ação racional com respeito a fins de Weber. A radicalização do processo de mercadorização e de reificação são elementos fundamentais da emergência da economia imaterial.

⁷⁸ Grifos do original

realidade devido a sua origem estrangeira.⁷⁹ O acúmulo de experiências práticas e teóricas contribui para adaptar e desenvolver a nova proposta de acordo com as necessidades locais, a discussão nas casas legislativas buscaram exatamente este objetivo. Não excluindo, evidentemente, a pertinência e atualidade de mais debates e até aprimoramentos.

A aprovação da Renda Básica de Cidadania foi sem dúvida uma grande conquista; em matéria de transferência de renda delinea-se como o programa mais arrojado já proposto nacionalmente. Torna a relevância da transferência de renda para o campo da política social semelhante ao impacto da universalização da educação, da saúde e da unificação do salário mínimo. Mas parece que sua sanção só foi possível com a introdução de certos mecanismos que a alteraram fundamentalmente. Estas mudanças possibilitam o adiamento da sua implantação por período indeterminado e ainda condiciona, nas entrelinhas da Lei, que esta pode suprimir outras políticas sociais, representando assim um possível risco de desmonte no setor.

A despeito disso a simples colocação do tema na pauta pública já traz à tona uma discussão importante especificamente em nosso contexto. A qualidade das ações e a prioridade do combate à pobreza são trazidas para a agenda, introduzindo elementos universais no debate. Uma discussão que carrega em seu bojo um projeto de futuro para nossos direitos de cidadania, que segundo Lavinias ainda estão no ano zero, ou nem isso (Lavinias, 2004a).

A partir do contraponto da Renda Básica é possível perceber mais claramente como as políticas sociais tradicionais operam evidenciando seus limites; com a focalização, em nome da eficiência, elegem aqueles que devem ser assistidos denotando o peso da diferenciação e o estigma da incapacidade, além de invadirem a privacidade. E a partir de critérios pouco claros determinar níveis de pobreza incalculáveis, disseminam a insegurança pela própria fragilidade de seus critérios (linha de pobreza, faixa de assistidos, etc.). As contrapartidas carregam o estigma da tutela, “ensinam”, fiscalizam e ainda exigem disponibilidade de quem já tem uma situação precária.

⁷⁹ É interessante notar que o parecer do relator Paulo Bernardo na Câmara refere-se negativamente à proposta do PGRM por esta ter origem estrangeira e que a Renda Básica seria, portanto, mais virtuosa. No entanto a Renda Básica também possui esta mesma origem.

A utilização destes mecanismos aparelham os programas deixando-os custosos, burocratizados e limitados. Com isto podem ainda, em longo prazo, erodir sua própria legitimidade.

Segundo a literatura trabalhada a Renda Básica em contraponto as características supracitadas possui elementos da chamada “eficiência”, propagandeada contraditoriamente como pré-suposto as restrições dos programas atuais, pois ao não demandar fiscalização e a administração de contrapartidas é mais barata e enxuta. Incentiva a autonomia individual e as iniciativas criativas de trabalho, sendo a única proposta que oferece uma alternativa ao problema do desemprego ao mesmo tempo estimulando a economia. O risco de desestruturação econômica também é minorado já que o objetivo de atender as necessidades básicas proporciona uma margem que não institui valor fixo podendo começar aos poucos. O estabelecimento de um patamar básico igual para todos como direito de cidadania combate a própria invisibilidade da pobreza, retomando a dignidade social dos indivíduos pobres (Telles, 1993), fortalecendo a esfera pública (Bauman, 2000) e a própria consistência destas políticas.

Por isso, pobres e ricos serão beneficiários da renda básica. Esta característica da renda básica, que pode parecer injusta por distribuir dinheiro inclusive aos que já o têm, é na verdade fundamental porque impede que aqueles que de fato precisam da renda básica sejam estigmatizados como incapazes e dependentes do Estado. Se todos receberem a renda do Estado, ninguém pode alegar que uma determinada parcela da população depende do Estado ou daqueles que pagam impostos; não havendo neste caso, a contraposição entre um “nós” (os que pagam impostos) e um “eles” (os que recebem renda do Estado). Ademais, pode-se argumentar, ainda, em resposta àqueles que alegam injustiça no fato de se dar dinheiro aos ricos, que os ricos acabarão devolvendo, na forma de impostos, a renda a eles transferida (Silva, 2011a, p. 48).

Vera Telles (1993) salienta que há muito tempo o discurso do combate à pobreza tem feito parte dos debates políticos no Brasil, existe consenso de que é do Estado a maior parte da responsabilidade para enfrentar a questão da desigualdade. Mas este fato, de forma paradoxal, foi um dos mecanismos usados para postergar a resolução dos problemas sociais, trazendo a ideia que de tão complexos eles não irão se resolver. O que na verdade encobre a falta de prioridade política do conjunto da sociedade, obscurece a urgência de medidas de longo prazo, a necessidade de objetivos claros, além de esforços e investimentos maciços.

Os pareceres da tramitação institucional são exemplificadores da visão do legislativo sobre a situação social do país e sua gravidade, só que parece que ainda ficamos apenas na esfera do diagnóstico.

A transparência do processo de aprovação da Renda Básica deveria ter sido priorizada, seu contrário foi um dos motivos para a discussão da proposta não ser levada em plenário em nenhuma das casas legislativas, o que seria benéfico para o debate público. Foi de forma sutil que a Renda Básica passou a ser um projeto de futuro e não um programa de efetivação imediata. O que fica claro é a ordem das prioridades estabelecidas pela esfera institucional já que ao invés de postergar a implantação o processo político poderia facilitá-la.

Destaca-se que a aprovação da Renda Básica demonstra tanto a consolidação do papel das políticas de transferência de renda, quanto da alteração dos processos institucionais que cada vez menos comporta espaço para condenações em relação às iniciativas que buscam maior justiça social. Isto representa um grande avanço principalmente se observarmos as duras discussões relativas ao PGRM descritas no primeiro capítulo. As resistências políticas hoje são menores do que no passado, o que até denota a possibilidade de certo otimismo para o futuro (Silva, 2010a). O próprio presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, na época, no ato de sanção da Lei, reconheceu a responsabilidade do Estado de prover uma vida digna aos cidadãos quando estes se encontram em situação de fragilidade social ou desemprego.

Alguns fatores da tramitação institucional da Renda Básica contrastam com outros frutos do processo burocrático do PGRM. É interessante notar que argumentos contrários utilizados em 1991 aparecer novamente para embasar a aprovação da Renda Básica, sendo que os pontos de análise eram os mesmos. Isto demonstra uma tentativa de buscar críticas a qualquer custo contra o projeto do PGRM.⁸⁰ E que as resistências naquele período eram na verdade relacionadas à falta de concepções claras quanto às possibilidades de combate efetivo a pobreza, a necessidade e a compreensão dos novos métodos em debate. E é por isso que denominamos de conservadores desde o início do trabalho as bancadas contrárias ao programa pioneiro.

⁸⁰ Isto não significa que todas as críticas foram superficiais, muitas delas eram pertinentes e foram referendadas pela própria trajetória dos programas subsequentes.

Em relação ao debate atual, a Renda Básica sofre ainda por ser pouco disseminada, o que provoca desconhecimento em muitos, portanto algumas críticas fora de sintonia, sendo que sua profundidade ainda é muito mal compreendida. Mas isto não significa que o modelo seja imune a contestações, pelo contrário. Quanto mais avançar o conhecimento sobre ele mais saliente ficará a necessidade de conflitos e amplas reformas para sua efetivação. Mais e mais será debatido seu desenho que pode e deve ser ajustado conforme a necessidade da população, isto se este for efetivamente considerado pertinente algo ainda em aberto apesar da Lei.

Por isso listamos algumas das principais questões ainda em aberto no debate nacional e que não aparecem com tanta frequência ou que são ainda motivo para muitas dúvidas e devem ser estudadas mais profundamente, o que não cabe nas delimitações deste trabalho. No entanto, podemos tentar contribuir de forma a complementar o quadro apresentado nas seções anteriores deste capítulo, seguem:

- A efetivação da Lei da Renda Básica será mesmo possível ou esta é mais uma Lei que não pega?
- Suprimir as condicionalidades pode ser algo benéfico?
- Como financiar o benefício?
- A Renda Básica sozinha poderá resolver o problema social brasileiro?
- Quais as reformas necessárias para possibilitar a introdução da Renda Básica?
- Esta não irá desestimular a realização de atividades produtivas?

Respondendo de forma sequencial; com base na trajetória percorrida até aqui podemos dizer que Suplicy se converteu por completo em favor da Renda Básica e ele é um dos que a propagandeam como um elemento eficiente de combate à pobreza. E foi majoritariamente com a bandeira defendida por Eduardo que a proposta foi aprovada, porém como vimos ela pode ser muito mais do que esta visão específica costuma salientar. Diferentemente da elaboração apresentada no Senado o ponto de vista de André Gorz destaca critérios que levariam ao aproveitamento completo das potencialidades emancipatórias do programa de acordo com a sua formulação, reduzindo a presença do mercado. A perspectiva do debate nacional é mais pragmática, porém ainda é difícil

determinar se isto é benéfico ou representa, na verdade, um grande entrave a disseminação do programa, o fato é que evita muitos conflitos.

A questão das condicionalidades continua em aberto, Van Parijs (2012a) afirma que da maneira como foram desenhadas no programa Bolsa-Família podem ser úteis e pertinentes. Estas são ainda uma forma de legitimidade e fazem parte de nossa cultura política referente à educação, segurança social e de saúde. Mas como mantê-las no caso de uma renda incondicional? Se é que são realmente eficientes, carecendo, portanto, de maior verificação empírica. Kerstenetzky (2009) cita que na verdade a falta de infraestrutura de muitos lugares pelo Brasil ou mesmo de controle por parte dos técnicos do programa tornam as contrapartidas quase nulas. Van Parijs ainda complementa que a parca rigidez no controle e fiscalização do atual programa em vigência é uma virtude, pois relativiza um pouco seus critérios limitadores.

É fato que a Renda Básica sozinha não resolverá o problema social brasileiro, carecendo de um sistema integrado de políticas apenas atingível com a transformação do atual quadro político-social.

O financiamento da proposta no Brasil ainda é problemático, são muitas as manobras feitas por especialistas para tentar cobrir as estimativas de gastos, mas só será possível à instauração do programa caso as prioridades sociais sejam colocadas à frente das prioridades econômicas, na esfera do Estado e para o conjunto da comunidade.

Devemos dar relevância ao fato que esta é uma transformação interna e que deve avançar muito nas discussões e projetos pelo país, mas que em certo ponto relaciona-se a política e a economia em nível mundial tornando conjunta, pelo menos a nível continental a responsabilidade pela efetivação plena da Renda Básica. Sobre as reformas necessárias a implantação da proposta elaboramos algumas sugestões que apresentaremos no último tópico deste trabalho (Conclusão).

Quanto à questão do desincentivo ao trabalho, pelo contrário, a Renda Básica segundo seus defensores incentivará outras formas de produção e atividades, além da criatividade humana. E, em todo o caso, aqueles que quiserem buscar mais prosperidade poderão continuar a competir no mercado de trabalho, as jornadas é que poderão se reduzidas assim como os ganhos e os lucros. A economia neste sentido terá um ritmo de crescimento mais lento, porém, social e ecologicamente sustentáveis. Para Offe (1995) não apenas a adoção

do direito à renda, mas uma nova socialização relacionada a atividades autônomas e uma nova relação com o tempo deverão se estabelecidas gradualmente devido à diminuição do mercado de trabalho tradicional. Portanto além de medidas conjuntas de política social, a Renda Básica destaca também a necessidade de reformas em outros campos como o de educação. Isto porque será lento e gradual o processo de aprendizagem das novas formas de produção que deverão ser organizadas.

Muitos questionarão se este seria mesmo um critério de justiça, seria justo dar dinheiro de quem trabalha para quem não trabalha? Segundo Ravénstos (2012), sem ser justa a Renda Básica não se fundamentaria. E ela é justa ao dar maior voz a grupos tradicionalmente fragilizados como de negros e mulheres. Buscando compensar desarranjos injustificáveis socialmente. Van Parjis e Vanderborght (2006) respondem a esta questão afirmando que não se trata de retirar de uns para dar aos outros, mas estabelecer uma forma de redistribuir de forma adequada ao que é produzido socialmente e mal distribuído pelo mercado e que a Renda Básica é eminentemente uma medida de justiça social. Partilhar com todos o que é de direito, para além das solidariedades sociais ou mesmo serviços de assistência. Para eles é na teoria da Justiça de John Rawls que estão ancoradas a premissas iniciais que dão base a elaboração do programa, este assunto será mais aprofundado no capítulo seguinte.

Para finalizar, faltam ainda hoje no Brasil iniciativas que realmente demonstrem a vontade e a possibilidade de implantação do programa. Apesar de possuir uma formulação teórica cada vez mais consolidada sua exequibilidade prática foi muito pouco discutida. Este esforço ainda está para ser feito, o que não significa que seja algo impossível. Se o lançamento do Programa Bolsa-Família foi uma forma de impedir o avanço da Renda Básica, sua evolução frente aos programas anteriores pode ser vista como fruto da impulsão do debate proveniente da tramitação e aprovação da própria Renda Básica. E esta tendência à expansão seria o único caminho para o futuro das políticas de transferência de renda. Santos (1979) já atentava para a tendência de expansão dos programas sociais a partir de quando estes tem início. Só que muitos “detalhes” devem ser observados durante esta possível e longa caminhada no sentido da universalização para resguardar transformações de real alcance qualitativo. Discorreremos mais sobre este assunto também no próximo capítulo.

CAPÍTULO III – Renda Mínima e Renda Básica em Debate

Neste capítulo pretendemos explicitar as diferentes estruturas dos programas da Renda Mínima e da Renda Básica através de seus objetivos políticos e práticos. Estudar os fundamentos teóricos das propostas deixará claro quais os conflitos ainda latentes dos modelos concorrentes hoje no Brasil. A Renda Mínima surge em vista de uma conjuntura específica e se desenvolve plenamente em consonância aos preceitos do mercado. E a Renda Básica possui uma posição menos ampla no debate, mas o contraponto que esta coloca em relação ao Programa Bolsa-Família, a posição institucional de transição, além do crescente interesse nas suas premissas, tornará cada vez mais candente a necessidade de discussões e ações rumo à nova Lei. Em caso de sua destinação como uma medida “para inglês ver”, além de enfrentar possíveis resistências diretamente relacionadas à sua aceitação, caracterizará como consequência uma profunda regressão em matéria de justiça e cidadania. Por isso que comparar os dois modelos é aprofundar suas diferenças de sentido verificando a validade das afirmações apresentadas.

1. Introdução

As principais diferenças entre renda mínima e renda básica podem ser assim resumidas. A *renda mínima* visa apenas as pessoas em condições de pobreza, que receberiam certo montante de dinheiro durante um período de tempo limitado; a *renda básica* visa todos os membros da sociedade, que receberiam certo montante de dinheiro, suficiente para cobrir suas necessidades básicas como alimentação, educação e saúde, ao longo de sua vida (Silva, 2008, p. 134).

Até o momento acompanhamos em detalhes cada uma das propostas pioneiras apresentadas por Suplicy. Logo de início (introdução) demonstramos a diferença entre as duas, pois existe a necessidade de se distinguir os dois tipos de programa e os dois debates para além das definições de mínimo e básico. Neste capítulo pretendemos destacar essas diferenças comparando os modelos de forma mais aprofundada. Em vista disso vamos estudar a base teórica de cada um deles, algumas concepções sobre suas características, junto com descrição dos outros programas criados nacionalmente. Com essas informações, somadas as análises dos capítulos anteriores, teremos um quadro bastante cristalino quanto aos desenhos dos nossos programas sociais de transferência de renda em disputa hoje. E é disso que se trata, desde a aprovação quase que simultânea da Renda Básica e do Programa Bolsa-Família eles concorrem entre si, mesmo que as discussões nacionais sobre o tema

não estejam ainda plenamente formatadas a refletir esta dinâmica.⁸¹ Referendam esta concepção cooperativa a perspectiva de Suplicy, autor do projeto e principal defensor do tema, e a perspectiva institucional (Suplicy, 2002; Haully, 2009).

É através deste discurso específico que o Brasil configura-se como um terreno fértil para estudiosos e entusiastas dos dois tipos de modelos, pois possuímos duas matrizes diferentes aprovadas que em teoria buscam se comunicar, mas que são profundamente diferentes. Este pode ser um elemento novo, uma contribuição brasileira original para o conjunto do debate internacional. Contribuição que ainda está para se construir já que é fácil de constatar a ausência de contundentes políticas e planos de transição até o momento; apesar das expansões recentes do Programa Bolsa-Família. Pode representar, portanto, uma tentativa de demonstrar na prática a possibilidade de transição também prevista teoricamente por Van Parijs e Vanderborght (2006).

Apesar disso as duas modalidades não deixam de concorrer, ao final, pelo modelo que deverá prevalecer. Já que uma não representa necessariamente uma evolução ou desenvolvimento rumo à outra, são simplesmente distintas. A distinção dos modelos refere-se à visão de mundo que propõem, além de questões éticas e morais que as permeiam, e estas são as razões para as grandes divergências que envolvem o debate. Este conflito ainda necessita de muitos avanços políticos e institucionais, sendo que a Renda Básica deve ser mais bem compreendida para que de fato se desenvolvam as disputas. A população precisa saber que ela existe e do que se trata.

É nesse sentido que aprofundar a discussão e o conhecimento referente aos programas é um dos objetivos deste capítulo. Somente o recrudescimento dos conflitos poderá fazer com que avance o debate da implantação da Renda Básica; o que não significa necessariamente deixar de lado a importante perspectiva de transição, a qual será explorada mais profundamente no próximo tópico.

Para iniciar a análise é relevante deixarmos claro que não há apenas um formato de programa de Renda Mínima, muito menos um único desenho de Renda Básica. Autores,

⁸¹ Utilizo a aproximação do modelo da Renda Mínima com o Programa Bolsa-Família já que este segue os preceitos daquele. Isto ocorre pois em nossa própria trajetória nacional, mesmo que de forma indireta, o segundo é fruto do primeiro. E com isso seus mecanismos de funcionamento fundamentais são parecidos. Este movimento fica mais claro quando substituímos o nome da Renda Mínima para Programa Bolsa-Família na citação que abre este capítulo. Entretanto devemos ressaltar que o programa Bolsa-Família difere dos modelos de Renda Mínima tradicionais e do imposto negativo em decorrência de alguns de seus “detalhes”.

vertentes, grupos, debates nacionais, são numerosas as origens das múltiplas ideias sobre o tema. A partir de alguns modelos mais comuns e com base nas principais teorias é que abriremos caminho para a análise mais apurada dos modelos que foram desenvolvidos, ou serviram de base para o desenvolvimento brasileiro neste campo. Serão estes elementos que fornecerão os subsídios da nossa comparação.

Ocorre que em diversos aspectos a Renda Básica pode se aproximar dos modelos de Renda Mínima e vice-versa. Por isso tanto quanto é possível o Programa Bolsa-Família avançar rumo a Renda Básica, a descaracterização desta última e de seus objetivos também é crível. Cabe salientar que por mais que possam se aproximar, o PGRM é condicional e focalizado, características que não fazem parte das formulações originais da Renda Básica. Conservadas as premissas fundamentais da renda universal, esta jamais será igual a outros modelos de transferência de renda a despeito das possíveis aproximações.

Veremos a seguir como a Renda Mínima se encaixa nos mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho e como a Renda Básica os rechaça. Veremos ainda o caráter emergencial dos programas municipais brasileiros que tinham características e objetivos estritos de alívio da pobreza variando a partir das concepções da Renda Mínima tradicionais. Se os programas municipais eram originalmente residuais, o Bolsa-Família se amplia e moderniza, mas não rompe com a sua matriz inicial.

Para estudar mais a fundo as bases dos programas estruturamos este capítulo da seguinte maneira: após esta parte introdutória (item 1), abordaremos as questões que fundamentam e subsidiam a formulação dos programas de Renda Mínima, e traremos também mais detalhes sobre as variações destes programas inclusive no âmbito nacional (item 2). Em seguida falaremos dos fundamentos principais da proposta da Renda Básica e sua relação com a justiça social (item 3). Após isto, sistematizamos e desenvolvemos as diferenças apontadas entre os programas (item 4). E ao final buscaremos concluir o capítulo relacionando as duas matrizes diferentes comparando suas elaborações, além de comentarmos a trajetória percorrida por todo o capítulo (item 5).

2. A Modalidade da Renda Mínima

É no conturbado ambiente de crises do final dos anos 70 que frutificaram concretamente propostas de programas de transferência de renda que há muito já haviam sido elaborados e discutidos e que de certa forma compunham o conjunto de programas sociais do Estado de Bem-Estar. Duas problemáticas específicas concentram o impulso dos novos debates; a desvinculação entre produção e emprego e a ruptura da relação emprego e renda. Novos padrões tecnológicos e de produção, novas relações de produção e a ampliação do contingente de desempregados, conjuntamente com a intensificação da exploração capitalista, delinearam as bases do novo momento. A crise das políticas de intervenção social sistêmicas do *Welfare State* e a imensa necessidade de lidar com a ampliação da pobreza e da exclusão social, utilizando menos recursos do que o modelo anterior, convergiram para o impulsionamento das ideias relativas à transferência monetária direta. Buscou-se simplificar e aumentar a eficiência dos programas sociais na medida em que a renda monetária tem maior capacidade de atingir a demanda dos beneficiários e a focalização reduz o escopo somente para os mais necessitados.

Assim com os programas de transferência de renda trazidos para o centro do debate foram ampliados e aprimorados, criando espaço para inovações e discussões. Em contraponto ao *Welfare State* inserem-se mecanismos de contrapartidas e limites de permanência que em tese fariam valer ainda mais os investimentos concedidos. A desestruturação da proteção social reduziu o nível anteriormente atingido, ao contrário de se ampliar a esfera da cidadania passa a regredir e o círculo-virtuoso promotor de solidariedades dos programas sistêmicos se inverte tornando a concorrência uma nova forma generalizada de impulsionamento do progresso social.

A Renda Mínima tem como elemento central outra perspectiva fundada na questão da reinserção. Esta modalidade toma como conjuntural o ambiente de crise vivenciado pelo sistema através da ideia de ciclos econômicos. Parte do princípio de que é possível em momentos mais favoráveis aproximar-se do pleno emprego e que é questão de tempo a retomada do crescimento e da prosperidade. A reestruturação do mercado expulsa trabalhadores que não se adaptaram às novas exigências, mas estes terão grandes chances de retornarem caso se esforcem para se reciclar. Cabe então oferecer manutenção das necessidades e oportunidade de aperfeiçoamento, evitando a indolência e a marginalização.

Esta modalidade ainda separa de início indivíduos aptos e não aptos ao trabalho, pois é somente com os desempregados que a Renda Mínima procura se preocupar. E mesmo assim, oferece assistência apenas aos trabalhadores desempregados mais pobres. Servia, portanto, como um amortecedor em momentos de crise e um auxílio à pobreza imediata para um grupo limitado, e nada mais. Muitos dos programas de Renda Mínima desenvolvidos internacionalmente eram vinculados a contribuições pretéritas, isto é, só auxiliavam aqueles que já haviam contribuído com o sistema no passado excluindo os muito pobres de sua alçada, e desta forma beneficiavam apenas os trabalhadores assalariados formais. Algumas modalidades tentaram incluir trabalhadores informais em seu escopo, mas enfrentaram a forte demanda, a dificuldade de fiscalização, resistência de grupos conservadores, e ainda até mesmo o incentivo a própria informalização.

Porém o contingente de trabalhadores informais só tem aumentado daquele período até hoje com ou sem programas de assistência. A remuneração individual passou a não ter mais relação com a produtividade marginal, mas em função de sua integração em um processo de produção altamente automatizado, sendo que esta integração só é possível para uma parcela cada vez menor da população (Silva e Silva, 1997). Com isso o emprego também mudou; o subemprego, e a polarização do mercado de trabalho aparecem como resposta à concorrência global. Estas modalidades ampliaram as diferenças sociais, na medida em que o rendimento dos salários foi minorado, a exploração aumentou e os lucros também cresceram. A distância entre os bem pagos e os mal pagos impulsionou ainda mais a desigualdade. A resposta da Renda Mínima a estas questões foram marginais e circunstanciais, administrando as conjunturas e não oferecendo alternativas para elas.

A modalidade da Renda Mínima transfere para o indivíduo as razões do desemprego, parte do princípio da tutela ao focar no receptor à necessidade de se requalificar. A atualização muitas vezes não é a única exigência de contrapartida, trabalhos e outras prestações de contas, serviços e exigências compõem uma diversidade de demandas. Estas cumprem o papel de fazer valer o investimento Estatal aplicado, combatendo a ociosidade ou a acomodação, as quais muitas vezes foram acusadas as estruturas de *Welfare State* (cultura da dependência). O estigma de receber uma ajuda do Estado e o incômodo de ser um assistido obrigam os beneficiários cedo ou tarde a aceitarem algum trabalho por mais precário que este possa ser. Já que com programas de

período de tempo limitado, ao seu término o indivíduo acaba tendo de “se virar” estando ele em melhor situação ou não.

Esta concepção mais restrita de transferência de renda também se fundamenta na ética do trabalho, acredita que ao fornecer renda em troca de alguns serviços e exigências, garante-se ao mesmo tempo dignidade e independência. E era a retomada do emprego o objetivo último destas medidas, em seus princípios internos somava coesão social (combate a pobreza) com racionalidade econômica (eficiência). Esta perspectiva tenta combinar direitos e obrigações, buscava considerar os indivíduos úteis e não apenas como assistidos, e foi chamada de concepção contratualista (Silva e Silva, 1997). No caso dos sistemas que adotavam o modelo de *Workfare* é o trabalho a forma de contrapartida por excelência, sendo que esta modalidade referenda a instituição de salários extremamente baixos. Seria quase como uma atualização da *Workhouse* inglesa do século XVI, só que de forma menos primitiva.⁸²

A Renda Mínima possui alguns imperativos que são próprios do modelo:

- Supõem que os recursos dos indivíduos sejam conhecidos;
- Requer teste de renda e conhecimento sobre a situação das famílias e índices sociais e econômicos;
- É um modelo *ex-post* trabalha com um patamar estabelecido e só fornece o benefício após o enquadramento do beneficiário, complementando a renda somente de acordo com as necessidades;⁸³
- Deve tomar medidas para reduzir possíveis desestímulos ao trabalho e para reduzir o acesso que não leva em conta toda a população.

E suas principais críticas mais generalizáveis são:

- Mecanismos de seleção e controle caros;

⁸² Esta modalidade das *Poor Laws* instituía a ajuda aos pobres somente se estes aceitassem abrir mão de seus direitos civis, realizando trabalhos forçados dentro destas “casas de assistência”, em muitos casos os pobres “assistidos” não tinham sequer escolha. O controle era rígido e o trabalho eram precariamente trocados por comida e local para dormir. Esta foi uma das formas a que Marx denominou de acumulação primitiva.

⁸³ Existe ainda o modelo *ex-ante* que procura fornecer benefício monetário de valor padrão para todos e alheio a qualquer análise de renda e condição do beneficiário, a Renda Básica segue este modelo de benefício.

- Não leva em conta e nem apresenta respostas definitivas ao caráter coletivo e estrutural das causas da pobreza e do desemprego;
- Subvenciona e institucionaliza trabalhos precários e de baixa remuneração;
- O volume de gastos supera os ganhos da reinserção;
- Estimula a informalização da economia.

O modelo do imposto negativo introduziu e baseou o lançamento das medidas nacionais, entretanto conforme se desenvolveu o debate interno as transformações impostas, principalmente a partir dos modelos municipais, paradoxalmente se aproximaram mais dos tipos tradicionais de políticas de Renda Mínima. O próprio conjunto de países do continente Latino Americano ao elaborar seus distintos programas utilizou como base, muitas vezes de forma indireta, o que chamamos de modelo tradicional. O modelo tradicional, muito comum na Europa, tinha como público alvo a família, solicitando algum tipo de contrapartida.⁸⁴ Estes mecanismos estabelecem uma alíquota de 100% sobre a renda mais baixa: cada centavo ganho fora do benefício corresponde a uma perda igual do valor do benefício da Renda Mínima. Os programas convencionais utilizam além da renda critérios como patrimônio, e a renda familiar *per capita* para selecionar seus beneficiários (Van Parijs e Vanderborght, 2006). Já o imposto negativo (de matriz norte-americana) é um pouco mais flexível em geral permitindo acumular o benefício e a nova renda por um período, leva em conta o valor da renda individual sem exigir contrapartidas, apesar de que costuma restringir o público alvo por idade, sendo que somente algumas versões adotavam limite de tempo de participação independente da condição do beneficiário.

O que não podemos deixar de assinalar é que além das estruturas gerais dos modelos de Renda Mínima e imposto negativo existem diversas variações possíveis e combinação de estruturas capazes de compor essas políticas, tratamos o tema de forma geral neste tópico por motivo de apresentação clara dos seus objetivos; mas os alcances referentes a estes mesmos objetivos variam de acordo com os mecanismos específicos postos em prática, daí a importância de se observar os “detalhes” das propostas.

⁸⁴ O público alvo voltado para a família é uma característica que predominou nos programas de transferência de renda por toda a América Latina (Silva, 2012a).

O imposto negativo segundo Cornot, Lerner e Friedman

1838: “O bônus, invenção dos tempos modernos, é o contrário do imposto – é, usando a linguagem algébrica, um imposto negativo”. Antonie Cournot (1801-1877).

1944: “A criação de impostos negativos (...) significa que o governo, além de tomar o dinheiro dos indivíduos, o devolve a eles. Isso pode assumir a forma de um auxílio social, pensões, bônus e até de um dividendo social quando se deseja aumentar globalmente o consumo”. Abba Lerner (1903-1982).

1962: “A princípio, (...) deve-se conceber um tal programa para ajudar as pessoas enquanto pessoas e não enquanto membros de algum grupo profissional. Em segundo lugar, na medida do possível, o programa, que funciona segundo as relações de mercado, não deve nem deformá-las nem dificultar o seu funcionamento. Do ponto e vista puramente mecânico, o mecanismo que se recomenda a princípio é o imposto de renda negativo”. Milton Friedman (1912 - 2006).

Quadro 1 - Fonte: Van Parijs e Vanderborght, 2006.

Em nosso caso, alguns motivos contribuíram para a determinação do específico quadro nacional referente às políticas de transferência de renda, a abrangência do PGRM que não condizia com a realidade dos municípios brasileiros, além do fato de ser este um programa essencialmente federal, pois lida com as estruturas do imposto de renda. Isto exigiu mudanças na elaboração dos programas em seu novo enquadramento local. Só que quando as iniciativas federais foram sendo elaboradas, elas procuraram seguir a tradição dos modelos municipais. Isto salienta a necessidade de retornar a eles em nosso estudo, levantando as raízes do modelo brasileiro para então dar continuidade as análises. Esta especificidade é assunto do tópico seguinte.

2.1 Bolsa Escola

O benefício a cada família é muito modesto, mas um pequeno passo na direção correta. (Suplicy *in* Almeida, 2000, p. 12).

O formato da Bolsa-Escola foi original por reunir características que permitiram o enfrentamento da pobreza pelas esferas municipais em sua maioria carentes de recursos e

estrutura. Eles se multiplicaram pelo Brasil a partir da segunda metade dos anos 90. Possuíam um formato peculiar em comparação às proposições da literatura nacional e internacional mais comuns, principalmente por seu caráter demasiadamente limitado e com base no incentivo à educação; todavia estavam em perfeito acordo com as ideias de Estado mínimo propagandeadas por todo o mundo a partir do final dos anos 70. Foram ainda, como políticas públicas de enfrentamento da miséria e da pobreza muito relevantes. Pois no final dos anos 80, as crises econômicas, administrativas e mais especificamente o profundo fracasso dos mecanismos nacionais de assistência social delineavam um quadro de constantes entraves às tentativas de reformas impostas no setor (Draibe, 1995; Silva e Silva, 1997). Foram os primeiros programas contemporâneos duradouros a oferecer benefícios sem contribuição prévia.

E o tradicional abandono das populações mais carentes fez deles um grande sucesso. A própria ausência de medidas federais foi um dos motivos para o seu surgimento. Eram as esferas municipais as que mais sofriam com a pressão popular por mudanças, pois é esta a unidade institucional de contato mais imediato com a população (Lobato, 1998; Suplicy, 1998a). Foi assim que, à luz da tramitação institucional do PGRM na Câmara foram delineadas diversas iniciativas de intervenção com debates próprios. Cristovam Buarque (PT), então governador do Distrito Federal, em sua participação na conferência internacional realizada no Senado em 1998, comentou que a demora para a aprovação definitiva do PGRM gerou um “custo de omissão”, o qual os programas municipais buscavam enfrentar (Buarque *in* Suplicy, 1998a).⁸⁵ Ele também gostava de salientar que colocou em prática no seu governo Bolsa Escola e não Renda Mínima (Buarque *in* Suplicy, 1998a).

Ademais, os desenvolvimentos políticos que estas iniciativas proporcionaram retirou do fosso das panaceias a possibilidade de instituir no país auxílio através do direito à renda, e representaram um exemplo prático de aplicação, demonstrando assim a sua viabilidade (Lobato, 1998). Outra questão importante seria com relação a parâmetros técnicos, qualquer medida de proteção social de nível nacional abarcaria dezenas de

⁸⁵ Em 1998 o senador Eduardo Suplicy organizou uma grande conferência internacional no Senado com o tema “Renda Mínima Discussões e Experiências”, que contou com diversas autoridades e intelectuais de origem nacional e internacional, e tinha por objetivo desenvolver os programas de Renda Mínima em execução no Brasil. Posteriormente esta conferência tornou-se um livro, ver: Suplicy, (1998a).

milhões de pessoas, necessitando de complexo sistema de processamento de dados e consumindo muitos recursos. Os programas municipais representaram uma forma de lidar, a partir das instituições locais e dos enquadramentos realizados com um contingente populacional reduzido. É desta forma que se configuraram como verdadeiras experiências práticas de desenvolvimento institucional. Só que este formato não foi exclusivo, o modelo francês também se desenvolveu assim.

Apesar da maioria dos programas visarem à melhora da renda e a obtenção de um emprego, seu tempo de duração era determinado, independente da transformação do quadro de pobreza dos beneficiários. Apenas em regime de exceção, e sob critérios de comprovação, eram admitidas a continuidade de famílias já assistidas nos programas por mais um ciclo.

O critério familiar adotado pelos municípios sentenciavam aqueles que deveriam ou não receber os benefícios. A tradicional responsabilidade com os cuidados das crianças de ligação consanguínea ou não, o cuidado dos idosos e de outros indivíduos pobres próximos ou parentes, tornou a noção de família no Brasil muito ampla e variada. Portanto, era evidente o limite dos enquadramentos quanto ao conceito simplificado que foi adotado, pai mãe e filhos, herança até hoje ainda debatida e utilizada.

Inicialmente tanto municípios pequenos como grandes formularam propostas de programas de Renda Mínima. No total apenas 12 das 27 capitais do país desenvolveram suas próprias iniciativas.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas

Seguindo a linha de muitas das discussões iniciadas através da proposição do PGRM de 1991, este programa unia a ideia da distribuição monetária como forma de combate à pobreza, juntamente com as proposições de focalização e exigência de condicionalidades. Somava em especial as concepções de José Márcio Camargo, João Sabóia, Reinaldo Gonçalves (Suplicy, 1992) e Cristovam Buarque (Suplicy, 2002) de vincular o projeto a medidas socioeducativas, com foco em famílias pobres, buscando atacar o círculo vicioso da pobreza.

O PGRFM aprovado ainda em 1994 e posto em prática no início de 1995 inovou ao introduzir o conceito de extrema pobreza em sua focalização. O valor dos benefícios (bem

abaixo dos propostos por Suplicy em 1991) também foi uma novidade, assim como a atenção com a saúde, por ter limite de tempo de permanência e ao estabelecer o enquadramento territorial local de abrangência (apenas no município de Campinas) (Fonseca, 2001).

Seus critérios de funcionamento abarcavam fundamentalmente as famílias (pelo menos um adulto responsável) com crianças de 0 a 14 anos em situação de risco, sendo estes filhos consanguíneos ou não, desde que comprovada a guarda ou a responsabilidade (Almeida, 2000 e Fonseca, 2001).⁸⁶ O programa também atendia a famílias que residam com pessoas incapacitadas para o trabalho ou portadoras de deficiência. A residência na cidade por pelo menos 2 anos deveria ser comprovada, assim como, a renda mensal *per capita* inferior a R\$ 35,00.⁸⁷

Como exigência os beneficiários deveriam ainda assinar um termo de responsabilidade e compromisso que tinha como principais cláusulas a manutenção das crianças na escola, o zelo pela saúde, atenção especial quanto à permanência destas na rua, a participação dos titulares em uma reunião mensal, e atestar a veracidade das informações apresentadas.⁸⁸

Um dos seus objetivos era romper com o ciclo de reprodução da pobreza através da garantia da formação intelectual e da saúde. O programa visava assegurar o aporte de renda necessário para a manutenção básica das famílias para que num prazo estimado de um ano esta pudesse prescindir do benefício. Este prazo poderia ser prorrogado por mais 12 meses. Os recursos do programa estavam previstos em 1% do orçamento e os benefícios possuíam valor variável que deveria complementar a renda até chegar ao nível de R\$ 35,00 *per capita*. Inicialmente não foi estipulada nenhuma forma de atualização deste valor que ia de

⁸⁶ Situação de risco: Criança que não esteja sendo atendida nos seus direitos pelas políticas públicas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, moral ou social de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁸⁷ A análise da renda *per capita* era composta pela soma do valor total da renda proveniente dos pais ou responsáveis adultos dividida pelo número de membros do público alvo do programa residentes na mesma casa.

⁸⁸ Com a descrição destes critérios é possível perceber duas coisas: Primeiro, que era grande a carga de responsabilidades que as famílias deveriam arcar, sendo que muitas delas eram de caráter meramente burocrático, isto onerava tempo e exigia dispêndio de recursos, algo a ser levado em consideração no caso de famílias pobres e fragilizadas. E em segundo lugar, pelo teor das contrapartidas traz a impressão de que estas tinham o sentido de recuperar desvios de conduta, sendo a responsabilização da pobreza motivo de desestruturação familiar, o que representa um estigma preconceituoso transferindo a responsabilidade para os indivíduos. A despeito dessas colocações existiram muitas dimensões benéficas relacionadas às contrapartidas. Mais informações ver Fonseca, (2001) e Justo (2007).

R\$ 3,00 a R\$ 385,00. Sendo que o índice mais elevado era voltado para famílias com renda zero e até nove crianças menores de 14 anos.

O programa previa, como medida de incentivo ao trabalho, o não enquadramento de outros indivíduos adultos que não fossem os pais ou responsáveis legais moradores da mesma unidade familiar na contabilização da renda *per capita*. Esta medida visava ainda não computar no programa as rendas provenientes de benefícios previdenciários, para não penalizar principalmente os idosos.

As famílias mais necessitadas eram as que podiam continuar por mais tempo no programa e ainda recebiam vale-transporte e cestas básicas. O número de famílias atendidas chegou a 2.477 em 1995 e estimava-se um público alvo de 8.000 famílias em 1996. Em 2003 o programa atendia um total de 3.118 famílias (Silva e Silva, 1997; Almeida, 2000; Silva e Silva, Yazbek, Giovanni, 2008). Uma novidade era o caráter descentralizado de sua execução, que para operacionalizar utilizava os Centros de Assistência Social espalhados pela cidade. Os pagamentos eram feitos através das agências bancárias do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

O enfoque nos filhos ou crianças sob guarda comprovada criou ainda uma questão interessante. Foi constatado que apesar do homem ou a mulher terem a possibilidade de requerer da mesma forma o benefício, 96% dos requerentes eram mulheres. Na acepção de Fonseca (2001) isto se devia ao fato de que:

[...] as relações, em geral, são transitórias. Entretanto a mulher, que é mãe de todas as crianças e adolescentes, pode, portanto, requerer o acesso ao programa e beneficiar a si mesma, a seu companheiro e a todos os filhos (as) menores de 14 anos, independente de quem seja o pai. O mesmo não ocorre se seu companheiro não for o pai de todos os menores de 14 anos (Fonseca, 2001, p.160).

Esta tendência pode ter sido outra inovação promovida pelo PGFRM de Campinas, já que a mulher seria adotada como principal receptora do benefício no Programa Bolsa-Escola Federal e no Programa Bolsa-Família.

Houve em certa altura de sua vigência um debate relacionado ao destino das rendas fornecidas no seio familiar. Inicialmente o programa previa em sua engenharia programática que os receptores agiriam como membros de uma família mais ampla e não como indivíduos. Causou grandes controvérsias e muitos debates o caso de pessoas que

utilizavam o benefício de forma diferente do que para a obtenção de alimentos e artigos de primeira necessidade. Empregavam em outros gastos que julgassem mais pertinentes, não necessariamente relacionados às crianças. Ficou famoso o episódio de uma senhora que utilizou o benefício para a compra de uma dentadura, pois para ela voltar a sorrir com dignidade era sua necessidade mais imediata. Desta forma, sem discutir aqui os méritos da questão, os gestores do programa se depararam com um problema, na medida em que o benefício era voltado para o desenvolvimento sócio educacional e da saúde das crianças e o PGFRM não dispunha de mecanismos para restringir o uso dos valores distribuídos para outros fins (Fonseca, 2001).⁸⁹ Esta lógica de controle é proveniente dos tradicionais programas de assistência que distribuíam certos bens específicos controlando e restringindo o consumo das famílias já direcionando o que seria melhor para elas, e que ainda encontrava-se presente neste modelo inicial de transferência de renda mesmo que na forma de expectativa de resultados.

Em 1999 foram lançadas as últimas alterações no programa através da Lei nº 10.392 que estipulava:

- Residência de pelo menos 4 anos no município;
- Atualização do valor de R\$ 35,00 para R\$ 55,00;
- O benefício não poderá exceder o valor de R 420,00 por família;
- Benefício terá duração de 18 meses, podendo ser prorrogado por mais 6 meses com redução de 50% do seu valor;
- Programa prevê atividades no sentido de aprimorar a inserção profissional das famílias no mercado;

O Programa Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal

Segundo suas regras fundamentais o programa beneficiava famílias compostas por no mínimo um adulto, pai ou responsável, e crianças, filhos ou dependentes, entre 7 e 14 anos matriculadas nas escolas. A renda *per capita* deveria ser inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e o tempo mínimo de residência no Distrito Federal era de 5 anos. Os princípios do programa

⁸⁹ Demonstra-se aqui um dos limites da subordinação de um direito essencial (renda) a outro também essencial (educação).

foram gestados na Universidade de Brasília (UNB) quando Cristovam Buarque era Reitor (1985-1989) através da atuação de grupos de estudo voltados para este fim. Desde 1986 Cristovam pregava a vinculação de programas de transferência de renda com a questão da educação (Suplicy, 2006). O programa teve seu início foi no ano de 1995.

A medida contava com uma espécie de fila organizada a partir das prioridades para o ingresso baseada no tamanho da necessidade dos beneficiários. Segundos esses critérios tinham prioridade famílias de crianças e adolescentes sob algum tipo de proteção especial baseado no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no artigo 124.⁹⁰ Levava em conta ainda o nível de escolaridade dos requerentes, a existência ou não de habitação própria, a relação do número de moradores com o número de cômodos da casa, a capacidade de inserção no mercado de trabalho, e a existência ou não de bens de consumo duráveis ou patrimoniais.

Na prática estes se tornavam novos filtros a se enquadrar as famílias necessitadas devido ao limite de vagas fornecidas pelo poder público. Quanto mais precária a forma de vida mais rápido o ingresso no programa. A ênfase mais uma vez é colocada na segurança do controle dos gastos públicos e menos em critérios de dignidade e solidariedade, institucionalizando a seletividade da pobreza.

Relembrando Claus Offe (1984):

Um mecanismo de seleção adicional consiste nos procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política. As estruturas formais de regulamentação que determinam os processos de assessoria parlamentar, da barganha coletiva, do planejamento e da administração burocrática, do assessoramento político-científico, das campanhas eleitorais e das comunicações políticas de massa jamais são *meros* formalismos processuais, mas prejudgam como tais, o possível conteúdo, ou seja, o possível resultado dos respectivos processos. Tais estruturas alcançam este objetivo na medida em que conferem a certos conteúdos políticos probabilidades de realizações maiores, assegurando tratamento preferencial a certos interesses, concedendo-lhes prioridade no tempo, oportunidades de coalizão mais favoráveis ou a possibilidade de aplicação de meios de poder específicos (Offe, 1984, p. 153).⁹¹

⁹⁰ Artigo 101: contempla famílias com crianças e adolescentes que cumpram medidas socioeducativas; Artigo 124: trata das famílias com idosos ou pessoas portadoras de deficiência dependentes, famílias com crianças desnutridas; famílias com maior número de dependentes; e famílias monoparentais.

⁹¹ Grifos no original.

Isto é, a implantação de formas de seleção à primeira vista pode parecer um mecanismo para aprimorar o atendimento dos mais necessitados, porém significa na prática selecionar ainda mais os candidatos diminuindo o público alvo e assim o dispêndio de recursos sem levar em conta as necessidades populacionais. Outro critério bastante controverso é que a ênfase do programa, ao ser dada exclusivamente na educação focava em crianças na idade de 7 a 14 anos, o que deixava de fora as menores de 7 anos e isto impedia que um grupo ainda mais vulnerável e carente pudesse receber o benefício. Até chegar aos 7 anos de idade a criança já poderia estar em situação de risco ou num quadro de subalimentação irreversível (Fonseca, 2001). Fonseca (2001) aponta que com este critério a redução da população alvo girava em torno de 47% algo como 37,8 mil famílias que ficavam de fora.

Os beneficiários do Bolsa Familiar para a Educação teriam ainda que assinar um termo de compromisso parecido com o PGRFM de Campinas, mas sua principal diferença era que caso a criança se ausentasse das aulas por 2 vezes sem justificativa o benefício familiar seria suspenso. O programa caracterizava-se, portanto, por regras mais rígidas quanto às condicionalidades da educação.

Ainda no âmbito do cálculo da renda familiar *per capita* o mecanismo era diferente do modelo de Campinas, a renda de todos os moradores de cada domicílio era somada e dividida pelo total de indivíduos. As famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo receberia a quantia fixa de um salário mínimo.⁹² A mulher era oficialmente a receptora preferencial, segundo os formuladores da iniciativa elas eram consideradas como mais atenta aos cuidados e interesses familiares e estaria mais disposta a cumprir com os termos acordados pelo programa. As famílias poderiam ficar no programa por um prazo de 12 meses e se necessário era feita anualmente a renovação para mais 12 meses.

No total o programa teve seus gastos estimados em 0,6% do PIB e atendeu 22.493 famílias. Dado seus limites a iniciativa foi considerada um sucesso com melhora nos níveis de educação e pobreza regionais.

O programa do Distrito Federal contava ainda com um dispositivo adicional bastante interessante, semelhante ao programa implantado na Inglaterra por Tony Blair em

⁹² O salário mínimo em maio de 1995 era de R\$ 100,00.

2001⁹³ Entrou em vigor em 24 julho de 1995 através da Lei nº 890, o Programa Poupança Escola (PPE), que abrangia os beneficiários do Bolsa Familiar para a Educação, o PPE reservava a quantia de um salário mínimo anual para cada aluno em função da sua aprovação ao termino do período letivo até a conclusão do 2º grau. Este depósito era feito através da caderneta de poupança e poderia ser sacado ao final do 2º grau ou parcialmente antes deste período mediante justificção. Caso o aluno fosse reprovado duas vezes os recursos eram recolhidos e o aluno era excluído do programa.

Com a substituição de Cristovam Buarque (PT) a frente do Distrito Federal em 1999 seu sucessor Joaquim Roriz (PMDB) suspendeu a transferência de renda e passou a distribuir cestas básicas, esta mudança gerou muitas discussões a respeito da regressão em matéria de cidadania, educação e combate à pobreza. Outro aspecto levantado foi a utilização do modelo tradicional de política social como objeto de maior possibilidade de barganha e uso político (Suplicy, 1998).

O Programa de Garantia de Renda Mínima de Ribeirão Preto

O PGRFM tinha como critérios beneficiar crianças entre 0 e 14 anos através de seus pais ou responsáveis que deveriam ser residentes no município há pelo menos 5 anos e possuir renda mensal inferior a R\$ 240,00. Seus objetivos principais seriam a manutenção das crianças nas escolas e creches, o combate ao trabalho infantil, o combate à desnutrição, a redução da mortalidade infantil e a garantia de oportunidades iguais para os portadores de deficiência. Também em foi iniciado em 1995.

Como nas outras versões municipais de Campinas e do Distrito Federal, o beneficiário do PGRFM de Ribeirão Preto também tinha que se submeter ao Termo de Responsabilidade e Compromisso. Sua especificidade era que um dos responsáveis pela criança deveria se comprometer a retirar na escola ao final de casa mês o atestado de frequência e levá-lo para o técnico do programa, após o processamento dos dados o pagamento era efetivado. O programa tinha prazo de 1 ano, sendo possível a prorrogação caso as condições de elegibilidade fossem mantidas (Almeida, 2000).

⁹³ O programa proposto por Tony Blair na Inglaterra em 2001 criava uma poupança para as crianças recém-nascidas que seria pago até os 16 anos e permitiriam aos jovens iniciar a vida adulta já com algum aporte financeiro. Mais informações ver BBC, (2001).

O cálculo da renda familiar era baseado no mesmo mecanismo do programa do Distrito Federal contabilizando a renda de todos os adultos. Enquadrar-se-iam aqueles que ao final tivessem um valor total inferior a R\$ 240,00. O benefício era composto por quatro categorias de valor: R\$40,00, R\$60,00, R\$70,00 e R\$100,00. Os critérios para determinar o valor a ser recebido eram relacionados ao número de dependentes por família, a forma de estruturação da família, a presença de deficientes, os gastos com aluguel, medicamentos, etc. (Fonseca, 2001). O orçamento do programa previa o aporte de 1% das receitas do município (Almeida, 2000).

Uma inovação interessante do PGRFM era a ligação direta com o Ministério Público e com o Conselho Tutelar, para garantir o cumprimento das metas do programa e resolver outras pendências familiares detectadas. Existia ainda a vinculação a outros programas da prefeitura como o Programa do Leite para crianças desnutridas e o Grupo de Apoio a Prevenção da AIDS (GAPA) o que permitia ações coordenadas de intervenção social em conjunto (Fonseca, 2001).

O Programa de Belo Horizonte

Em Belo Horizonte um programa de parceria público-privada durou entre 1996 e 1998 e contou com bolsas concedidas pelo UNICEF, com recursos da Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) e da prefeitura. Visava organizar uma ampla frente contra o trabalho infantil. O chamado Programa de Criança atendia famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50,00 principalmente as com crianças que trabalhavam nas ruas da cidade. Os beneficiários deveriam retirar as crianças de situações de trabalho, acompanhar a frequência escolar e participar de atividades desenvolvidas pelos técnicos do programa, cumprindo, desta maneira, os critérios do Termo de Responsabilidade e Compromisso. O valor da bolsa por família era de R\$ 100,00 (Almeida, 2000; Fonseca, 2001).

O Programa de Franca e o Bolsa-Criança Cidadã

Em Franca uma parceria com o Sindicato de Sapateiros e com o UNICEF deu origem ao programa Bolsa Escola. Este programa seguia a mesma estrutura do programa de Belo Horizonte, mas o seu foco era restrito a famílias de apenas quatro bairros da cidade.

Este programa incentivou o aparecimento de iniciativas parecidas em outras localidades do país. Ainda em 1996 um acordo entre o UNICEF, a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), as secretarias estaduais dos locais atendidos, além de conselhos de assistência social locais e outras entidades privadas, e que se reuniram para o combate ao trabalho infantil em pontos diferentes e vulneráveis do país. O Bolsa Criança Cidadã tinha como alvo a manutenção das crianças atendidas na escola. Esta parceria público-privada atendeu áreas rurais da Bahia, de Pernambuco, mas principalmente as regiões das carvoarias do estado do Mato Grosso do Sul (Fonseca, 2001).

O Programa de Jundiáí

O programa da cidade de Jundiáí (SP) chamado de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) era diferente da maioria dos que surgiram no Brasil durante o período, pois visava atender não apenas as famílias, mas os indivíduos maiores de 21 anos em situação de extrema pobreza. Tinha ainda como novidade a oferta aos indivíduos beneficiários e suas famílias a possibilidade de aprender um ofício visando à futura saída daquele grupo familiar do programa. Este projeto elaborado pelo executivo municipal veio a substituir outra iniciativa apresentada pelo legislativo no final de 1994 e que guardava grandes semelhanças com o modelo de Campinas. Foi criado pela Lei nº 4.767, de 08/05/1996, e regulamentado pelo Decreto nº 15.483, de 13/06/1996 (Fonseca, 2001). Visava atender a famílias com renda *per capita* igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e indivíduos com renda inferior a um salário mínimo, maiores de 21 anos, e residentes na cidade há pelo menos 2 anos (Fonseca, 2001). Era gerenciado pela Secretaria Municipal de Integração Social e os gastos estavam orçados em 1% da renda do município.

O valor do benefício era de R\$ 55,00 recebidos por um adulto – limite de um adulto por família - que deveria também participar das atividades das oficinas de aprendizagem ou em grupos de prestação de serviços. Era creditado um valor complementar de R\$ 27,50 por criança até 12 anos com limite de quatro crianças por família. O valor máximo a ser pago era de R\$ 165,00. Indivíduos pobres e sem vinculação familiar também tinham direito a receber o valor básico de R\$ 55,00. As famílias poderiam ainda ampliar seus ganhos com a venda dos produtos produzidos nas oficinas; descontando os custos de produção, o total das

vendas era distribuído igualmente pelos trabalhadores. Os trabalhos das oficinas consistiam de diversas atividades, sendo algumas a confecção de camisetas e a produção de pães e bolos. Consistiam em 4 horas diárias de trabalho/aprendizagem. Diversas parcerias com entidades privadas da cidade davam suporte à produção e ao ensino.

O Termo de Responsabilidade e Compromisso previa, além do trabalho/aprendizagem de pelo menos um adulto por família, a comprovação da frequência escolar das crianças.

Ao todo, durante o auge dos programas municipais foram propostas 93 iniciativas, sendo que destas 45 foram efetivadas. Algumas iniciativas Estaduais também foram anotadas no período.

2.2 Primeiro Programa Nacional

Entre 1995 e 1996 surgiram diversos projetos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com a finalidade de subsidiar ou alterar a forma com que estavam se desenhando os programas locais de Renda Mínima, além de procurar estabelecer um modelo nacional de Bolsa-Escola. Só que nenhuma mudança estrutural no formato foi proposta ou levada adiante pelo menos inicialmente. Em dezembro de 1996 o Projeto de Lei, iniciado na Câmara, nº 667/95 de autoria do deputado Néelson Marchezan (PSDB-RS), finalmente avançou. O projeto visava autorizar o Governo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de Renda Mínima associado a ações socioeducativas. A proposta passou para o Senado sofrendo diversas alterações; sua configuração final, após sofrer uma grande pressão da base governista por limitações, foi a seguinte (Almeida, 2000; Fonseca, 2001):

- Previa a implementação gradual abarcando 20% dos municípios de cada estado por ano, com previsão de cobertura total em até 5 anos;

- A partir do nono ano de vigência os programas de Renda Mínima poderiam contemplar casais sem filhos com rendimentos mensais inferiores a $\frac{1}{2}$ salário mínimo;
- O Governo Federal poderia entrar com até 50% dos gastos do programa, os outros 50% seriam de responsabilidade dos municípios;
- O apoio financeiro seria realizado através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que receberia repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MPAS) em convênio direto com as prefeituras;
- Estariam incluídos no programa municípios com receita tributária por habitante inferior à média do Estado e ainda com renda familiar média também inferior à média do Estado;
- Era facultado ao poder Executivo ampliar o apoio aos programas de Renda Mínima para todos os municípios da federação;
- Os programas subsidiados deveriam se adequar aos seguintes critérios: seriam atendidas famílias com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, filhos e dependentes menores de 14 anos frequentadores da escola pública ou de programas de educação especial;
- O valor do programa seria de R\$ 15,00 multiplicado pelo número de dependentes entre 0 e 14 anos, menos a metade da renda familiar *per capita*;
- Os municípios poderiam ampliar o valor do benefício com recursos próprios.

O texto foi finalmente aprovado em 1997 como a Lei nº 9533 sancionada pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Porém sua regulamentação só ocorreu após 2 anos, em junho de 1998 com o decreto nº 2609. O programa passou então a ser chamado de Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Escola (PBE). Não se tratava de um programa próprio, mas sim na padronização dos programas já existentes nos municípios. Tentava incentivar o surgimento de novas iniciativas, o que não foi de grande efetividade prática, mas que representou um avanço. Em junho de 2000 havia 1.400 cidades cadastradas para o programa federal (Almeida, 2000) de um total de 5.565 municípios em todo o Brasil. Seu gerenciamento seria feito pelo Ministério da Educação. Substituiu outras

formas de ajuda federal aos programas municipais que em geral eram apenas relacionados a repasses adicionais de recursos.

Durante a tramitação da proposta o Senador Eduardo Suplicy se envolveu ativamente nos debates (o que também já havia feito no caso dos programas municipais) tendo participação nas discussões, nas seções oficiais do legislativo e em reuniões com ministros e com o presidente, visando o aprimoramento e a aprovação da proposta. Segundo ele, 40% dos municípios brasileiros estariam excluídos se a elaboração inicial da base governista fosse aprovada.⁹⁴ Em sua visão a fórmula usada para elaborar os custos da ajuda também era equivocada, pois pessoas com grande necessidade, como no caso de uma família monoparental de uma mãe e uma criança com renda *per capita* abaixo de R\$ 60,00, estariam fora da linha de proteção. Para Suplicy o relator do projeto tentou corrigir o erro de cálculo do programa em seu parecer estabelecendo um nível mínimo de auxílio de R\$ 15,00. O que ainda era insuficiente para solucionar as distorções. Ele então elaborou uma nova forma de calcular o valor do benefício levando em conta uma margem maior, mas que se adequaria aos recursos da União e trabalharia de forma mais adequada às necessidades dos beneficiários. O quadro a seguir demonstra o comparativo entre as propostas:

⁹⁴ Conforme o parecer da Senadora Emília Fernandes (PTB-RS), o programa seria implantado gradativamente atendendo 12,5% dos municípios de cada estado por ano e, a partir do nono ano, seria estendido aos casais sem filhos que tivessem renda familiar *per capita* inferior ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo mensal (Fonseca, 2001). Com base nas críticas de Suplicy foi introduzido um mecanismo na lei que estendia após o 5º ano de vigência do programa a cobertura da assistência federal a todos os municípios do país (Almeida, 2000).

Comparativo entre a proposta do senador Eduardo Suplicy e o projeto aprovado.

	Pai, mãe e dois filhos.	Pai, mãe e dois filhos.	Pai, mãe e dois filhos.
Renda Total	40,00	100,00	200,00
Renda <i>per capita</i>	10,00	25,00	50,00
Nº total	4	4	4
Nº filhos	2	2	2
Fórmula sancionada	25,00	17,50	15,00*
Fórmula proposta	80,00	56,00	16,00
Renda total sancionada (renda + benefício/nº de membros)	16,25	29,38	53,75
Renda total do projeto (renda + benefício/nº de membros)	30,00	39,00	54,00

Tabela 6 - O benefício seria de R\$ 5,00, mas o teto foi estabelecido como R\$ 15,00. Fonte: Almeida, 2000.

O quadro mostra que a proposta de Suplicy ampliava o auxílio principalmente a pessoas com renda menor (Almeida, 2000). Sua elaboração não foi aceita. Em 2001 houve uma ampliação do programa sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o PBE passava a abarcar todos os municípios do país, a administração municipal foi padronizada, o benefício passou a ser fornecido através de um cartão magnético vinculado à Caixa Econômica Federal e pagos preferencialmente às mulheres. Além disso, o financiamento passou a ser totalmente de responsabilidade da União. A faixa etária foi ampliada para crianças de 6 a 15 anos que frequentassem a escola e com renda familiar *per capita* de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Os valores dos benefícios também mudaram passando a ser de R\$ 15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00 dependendo do valor da renda *per capita* e do número de filhos (Suplicy, 2002; 2006). O PBE foi incorporado ao Programa Bolsa-Família em 2003.

Com o surgimento do programa federal de Bolsa-Escola, as iniciativas municipais foram progressivamente sendo absorvidas; no entanto, algumas delas continuaram, e até

hoje existem algumas complementações estaduais e municipais aos programas do governo federal. No início a transferência da administração e gestão dos recursos entre a esfera municipal e Federal foi gradual. A maior modificação do período anterior ao governo Lula decorreu do repasse direto do programa Federal junto aos beneficiários ficando as prefeituras apenas com o gerenciamento administrativo. Em 2000 surgiram algumas modificações importantes impostas pelo governo central como a prioridade de transferência de recursos as mulheres como modelo para todos os municípios, o início do cadastramento das famílias beneficiárias unificado e a implantação do cartão magnético como forma de acesso ao benefício. Vale ressaltar ainda o início da reflexão quanto as possibilidade de individualização dos benefícios (Gouvêa, 2013).

2.3 Outros Programas Federais

Durante o ano de 2001 foi aprovado o Fundo de Pobreza que visava financiar os programas de Renda Mínima através de parte da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).⁹⁵ Entre os diversos programas federais que utilizavam o mecanismo de transferência direta de renda, alguns dos quais são descritos mais detalhadamente abaixo (BPC; PETI; PBA; PAG; e Agente Jovem), existiam ainda o fornecimento de diversas modalidades de pensões como as de tipo rural, além de outros programas especiais e emergenciais que visavam atenuar problemas causados pela seca ou calamidades públicas (Suplicy, 2006). Apresentemos rapidamente abaixo as características principais de algumas das modalidades mais importantes.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Criado em 1993, o BPC estabelece o benefício de um salário mínimo para idosos a partir dos 70 anos e portadores de deficiência, que não tenham meios próprios ou família capaz de suprir suas necessidades. O programa foi criado como um dispositivo da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que era previsto na constituição federal de 1988,

⁹⁵ A CPMF foi extinta em 2007.

mas só foi regulamentado em 1993 pela Lei nº 8.742, sendo alterada em 1997 pela Medida-Provisória nº 1.473-34, em que foi ampliado. Para receber o benefício, os candidatos deveriam ainda possuir uma renda familiar *per capita* não superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, isto é, famílias abaixo da linha de indigência. O programa previa o prazo de 2 anos para reavaliação dos beneficiários.

O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) era responsável pela triagem dos candidatos, e o Ministério da Previdência e Assistência Social e a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) eram os órgãos gestores. O programa continua ativo atualmente.

Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI)

Criado em 1996, tinha a função de impedir o trabalho infantil fornecendo recursos a famílias em situações de miséria. O programa atendia famílias com crianças menores de 14 anos das regiões do Mato Grosso do Sul, Bahia, estados do nordeste produtores de cana de açúcar e a região de Campos no Rio de Janeiro. Fornecia inicialmente R\$ 50,00 para cada beneficiário e exigia como contrapartida a retirada das crianças do trabalho e a manutenção destas na escola. A Secretaria de Estado da Assistência Social era a gestora. O PETI sofreu forte expansão até o ano de 2003 e foi incorporado ao Programa Bolsa-Família em 2006 (Almeida, 2000).

Agente Jovem

Programa voltado para atendimento de jovens carentes entre 15 e 17 anos pertencentes a famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e visava desenvolver atividades culturais fora do período de aula. Previa também o pagamento de uma bolsa no valor de R\$ 65,00. Tinha prazo de permanência de 12 meses (MDS, 2012).

Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação (PBA)

Criado em 2001 visava a complementação da renda de famílias com crianças de 0 a 6 anos ou com gestantes. Buscava o aprimoramento da saúde e das condições nutricionais. Os pagamentos variavam de R\$ 15,00 até R\$ 65,00 e estavam habilitadas famílias com renda *per capita* até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O programa era vinculado ao Ministério da Saúde e foi incorporado ao Bolsa-Família em 2003; antes disso, no entanto, chegou a ser reeditado pelo governo Lula com o nome de Ação Emergencial (Suplicy, 2002; MDS, 2012).

Programa Auxílio Gás (PAG)

Criado em 2001, previa o pagamento a cada dois meses de R\$ 15,00 a famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo. Visava compensar os problemas causados pelos frequentes reajustes (inflação) do gás de cozinha e outros itens indispensáveis. Foi incorporado ao Programa Bolsa-Família em 2003 (MDS, 2012).

Programa Bolsa Renda

Visava fornecer auxílio monetário para as famílias rurais em períodos de estiagem, calamidade ou de emergência. Foi criado em 2001, mas sancionado apenas em 2002. O auxílio era de R\$ 60,00 mensais por família por um período de até 3 meses. Atualmente a Bolsa Estiagem, lançada em 2004, cumpre a função deste programa.⁹⁶

2.4 Programas Federais Recentes

Fome-Zero

Sob a bandeira da segurança alimentar este pacote de programas foi o carro chefe da eleição de Lula em 2002. Advindo das discussões no âmbito do Instituto da Cidadania ainda em 2001 e previa um conjunto de ações para combater a fome e garantir três refeições por dia a todos os brasileiros. O Cartão Alimentação foi inicialmente a modalidade designada para transferir renda, ou garantir alimentos a indivíduos em situação de insegurança alimentar e seu valor era de R\$ 50,00 por família, preferencialmente pagos à mulher. O recebimento deste recurso muitas vezes era relacionado a alguma contrapartida comunitária. O Fome-Zero possuía quatro eixos fundamentais como seus objetivos: Acesso aos alimentos; Fortalecimento da Agricultura Familiar; Geração de Renda; Articulação, mobilização e controle social. Seus programas vinculados pretendiam abarcar: reforma agrária; programas de geração de emprego; qualificação profissional; recuperação de infraestrutura escolar; obras de saneamento e irrigação; construção de habitações e estradas.

⁹⁶ Alguns destes programas descritos acima podem ter mais de uma denominação, sendo, entretanto, o mesmo mecanismo de atuação.

Bolsa-Família

Este programa configura-se como a maior iniciativa de transferência de renda já posta em prática no país. Unificou a maioria dos diversos programas de transferência de renda anteriores, regionais e federais. Primeiramente colocado em prática como medida provisória e como parte do conjunto de ações do Programa Fome-Zero em 2003 substituindo o Cartão Alimentação, ganhou destaque pelo seu sucesso no combate à fome e à pobreza. Foi criado oficialmente como Lei em 2004. Substituiu também os programas:

[...]tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso a Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (Brasil, 2004a, art. 1º - parágrafo único).

O último grande programa a ser incorporado foi o PETI.

A unificação, centralização e cooperação com os outros entes federativos foram inovações postas em prática. O programa ainda desenvolveu uma estrutura técnica avançada com o aprimoramento do CadÚnico e da gestão das políticas sociais. Visava enfrentar a sobreposição de benefícios, a falta de gerenciamento e organização, a falta de objetividade das políticas anteriores e oferecer maior perspectiva de futuro aos beneficiários. Mas seu principal mérito foi consolidar os programas de transferência de renda como instrumentos no combate à miséria no Brasil (Silva, 2009). Seu público alvo são famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza com crianças de até 17 anos. Atualmente atende cerca de 16 milhões de pessoas com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00. Possui ainda uma série de contrapartidas vinculadas às áreas de saúde, assistência social e educação. O valor do benefício é variável e vai de R\$ 32,00 até R\$ 306,00 dependendo da categoria em que se enquadram as famílias, estas são: básico, variável, variável vinculado ao adolescente (BVJ), variável gestante (BVG), variável nutriz (BVN) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). O benefício é pago através de cartão magnético a ser sacado nas agências bancárias da Caixa Econômica Federal. Preferencialmente é a mulher a receptora do benefício. Em 2011 foi implantado

um mecanismo para reintegração rápida de famílias que anteriormente eram assistidas e que por alguma razão saíram do programa, assim como a reversão de cancelamentos (MDS, 2011; Souza, 2011). Esta iniciativa foi importante também para incentivar o debate e as discussões a respeito da transferência de renda no âmbito nacional. Seu gasto anual soma algo como 0,5% do PIB.

Sua definição de família é a seguinte:

“Família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (Brasil, 2004a, § 1º – I).

Programa Brasil sem Miséria

Assim como o programa Fome Zero, o Brasil sem Miséria lançado em 2011, logo no início do governo Dilma Rousseff, procura articular uma série de medidas. Seu objetivo é de erradicar a pobreza extrema no país⁹⁷. Além de contar com o Programa Bolsa-Família, integra ações de outras modalidades (Previdência Rural, o Brasil Alfabetizado, o Saúde da Família, o Brasil Sorridente, o Mais Educação, Minha Casa Minha Vida e a Rede Cegonha) e ainda busca ampliar o acesso à água, moradia e luz em todo o país. No campo, o programa busca estimular a produção rural e melhorar a estrutura técnica. Na cidade, promove qualificação profissional e o empreendedorismo. Outra inovação do plano é a intensificação da Busca Ativa que integrada ao CadÚnico (Cadastro Único) localiza famílias aptas a entrar para os programas federais, mas que ainda não estão incluídas. Por fim, pôs em prática o plano Brasil Carinhoso que significa uma complementação ao valor pago pelo Programa Bolsa-Família no valor de R\$ 70,00 caso a família se enquadrem no perfil de extremamente pobres e possuam crianças até 15 anos de idade.

⁹⁷ Pobreza extrema é baseada na concepção do Banco Mundial referente a pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia (Notícias UOL, 2013). Isto corresponde a R\$ 70,00 por mês.

3. Repensando a Transferência de Renda

Zygmunt Bauman (2000) escreve que foi no século XIX que se completou a transformação que consolidou a venda de si no mercado como a única forma legítima de obtenção da renda. O mercado receberia, portanto, o direito de distinguir trabalho de não trabalho na medida em que a transformação deste em atividade vendável ficava à mercê de seus possíveis compradores. E mais de um século seria necessário para expor as insuficiências desse arranjo, pois existem diversas atividades valiosas socialmente, mas de baixo valor de mercado e que são marginalizadas, além da insuficiente capacidade de absorção de mão de obra. O mercado de trabalho como fornecedor essencial da renda para sobrevivência cria um problema enorme devido a suas falhas de funcionamento, e é na esfera do trabalho que se fundamenta sua principal crise.

Silva (2008) salienta que a crise do trabalho apesar de não ser um assunto novo começa a aparecer mais claramente nos dias de hoje motivada pela perda da centralidade moral do trabalho no conjunto da vida das pessoas. A identificação da personalidade, da cidadania e do caráter tem na atividade profissional um peso menor nos últimos anos, concorrendo com outras modalidades como a cultura, a música, os diferentes grupos sociais, etc. Mas, na base deste fato, existe um efetivo declínio do emprego formal, pois o que estamos vivendo é uma verdadeira “sociedade do trabalho sem trabalho” (Silva, 2008).

Ainda segundo o autor o trabalho como posto atualmente não permite mais a autorrealização, tornou-se árduo e monótono, sua diminuição impede que muitos ingressem no mercado de trabalho, e em função do desemprego o trabalho deixa cada vez mais de fazer parte do conjunto do tempo social, a despeito de exigir cada vez mais daqueles que ainda possuem um emprego. Com o desemprego e a incapacidade de adquirir renda os indivíduos se veem desamparados e sem perspectivas. Portanto, a renda como um elemento essencial de manutenção, sobrevivência e dignidade humanas encontra-se cada vez mais usurpada. E isto se dá através da diminuição do trabalho assalariado formal erodindo a base e a importância social do mesmo.

Silva (2008) ainda separa em quatro elementos principais a sociedade do trabalho, o que nos permite visualizar a trama na qual se reproduz esta concepção: empresa capitalista; trabalhador; mercado de trabalho; e a ética do trabalho. Destas, apenas o trabalhador

encontra-se cada vez mais marginalizado, sendo que os outros elementos em pleno funcionamento dificultam o rompimento com a cultura deste modelo.

Esta crise possui diversos sintomas como os crescentes índices de desemprego, aumento da exigência de formação, polarização do mercado de trabalho, flexibilização, terceirização, informalização, queda nos anos de duração do emprego e contratos por tempo de serviço. Estes são todos elementos de um mesmo diagnóstico: a introdução da tecnologia na produção marginaliza, exclui, e descarta cada vez mais trabalhadores que uma vez desempregados têm poucas chances de retornar ao patamar anterior.

Agora o desemprego parece mais sinistro que antes. Não parece fruto de uma “depressão econômica” cíclica, não mais uma condensação temporária da miséria a ser dissipada e apagada pelo próximo *boom*. (Bauman, 2000, p. 181).

Deve-se esclarecer que é do mercado de trabalho que provém a crise, que não se relaciona ao trabalho em sentido antropológico ou filosófico necessário a manutenção da vida humana. Hoje em dia encontra-se atrelada a manutenção da vida com a participação no mercado, pois é este ainda o meio por excelência de obtenção da renda. Mas esta é uma forma histórica limitada, sendo que muitas outras formas de satisfação das necessidades já foram colocadas em prática durante a história. Portanto, é perfeitamente possível obter a manutenção da sobrevivência fora do mercado de trabalho. O único trabalho em crise é o economicamente racional e instrumental, só que a sociedade atual ainda funciona pautada por este modelo. Os limites que o mercado de trabalho apresenta podem ser detectados na insuficiência do equacionamento adequado e justo do conjunto das diversidades humanas, portanto marginalizando grupos, certas atividades e “produtos” e supervalorizando outros de forma arbitrária. Deve-se também a inadequação na tentativa de transformar tudo, inclusive a subjetividade humana, em mercadoria (Gorz, 2005) e na insuficiência ao fazer frente à pluralidade humana.

A sociedade de consumo, na sua forma atual, luta para monopolizar o controle dos meios de vida; para os habitantes dessa sociedade, conquistar o ingresso no mercado, o acesso à aquisição e consumo de mercadorias, é a única maneira de continuar vivo. (Bauman, 2000, p. 190).

No Brasil, o amplo mercado interno inexplorado, os já altos índices de informatização e o bom desempenho da economia dos últimos anos, uma exceção mundial, ajudam a adiar a iminente crise do emprego que há muito já assola a Europa entre outros pontos do globo. O sistema capitalista e os países que compõem seu complexo produtivo cedo ou tarde serão afetados pela introdução da tecnologia na produção, que põe limites à criação de empregos e reduz os já existentes. A concorrência internacional e a redução de encargos e benefícios também salientam uma crescente diminuição da quantidade de mão de obra empregada, com queda também na qualidade do emprego. Portanto, o crescimento da demanda por empregos superará cada vez mais a capacidade de absorção do mercado de trabalho, suscitando a necessidade de um novo arranjo social global. Não existe crescimento econômico capaz de subverter este quadro, se é que o próprio crescimento econômico nos moldes atuais é algo sustentável. A questão é criar meios para se apropriar socialmente das novas tecnologias. A complexidade do mercado moderno suscita soluções em curto prazo que procurem oferecer alternativas. Ou, sem respostas políticas satisfatórias, o mercado informal juntamente com os autônomos superará o volume do contingente de trabalhadores assalariados. Somando-se os desempregados e aqueles fora do mercado, por estudos ou outros critérios, este arranjo por si só suscitará novas respostas e formas de organização sociais que não virá sem crises e desarranjos.

Neste ponto vale retomar as análises de Gorz (2005) que sintetizadas abordam questões como a aceleração do tempo, a criação de postos de trabalho superqualificados e de outros de tipo servil, o processo crescente de exclusão social, o surgimento do Eu S.A e da revolução microeletrônica; e estes seriam fatores inexoráveis da realidade contemporânea. Existiria atrelada a isto uma nova forma de valor que supera a produção da mercadoria em si e mesmo da forma financeirizada e fictícia de circulação de capitais; esta economia é baseada na informação, no conhecimento, no design, e primordialmente no saber. Haveria a substituição do valor trabalho pelo valor conhecimento como principal elemento de acumulação do capital (Silva, 2008). São, portanto, estes os elementos da economia imaterial, que representam o máximo da exploração e mercantilização do humano e, ao mesmo tempo, o limiar do capitalismo como modelo hegemônico. Este limite sistêmico se exacerba já que o nível de exclusão social torna-se alarmante para sua própria sustentação. Ademais a apropriação das potencialidades mais essencialmente humanas é

detectada por Gorz (2005) como um fator profundamente problemático, pois sua absorção pelo sistema é demasiadamente complexa e ardua. A economia imaterial, em resumo, referenda a diminuição da utilização de mão de obra e da produção em si, favorecendo a criatividade e a informação. Seria, segundo a elaboração do autor, um elemento da própria crise terminal do sistema.

A despeito da análise das consequências listadas por Gorz, fato é que o emprego tradicional e o próprio mercado de trabalho se esgotam gradativamente (Offe, 1995) e é obrigação, se não iminente necessidade, das comunidades políticas, se organizarem tanto para sobreviver sem a renda proveniente do emprego quanto para a realização de atividades autônomas fora do mercado. Lidar já em curto prazo com os desarranjos que já começam a aparecer frente à nova realidade.

Nesse sentido o direito à renda, na visão de muitos, passa a ser uma forma de resposta política à multidimensionalidade das injustiças e dos problemas sociais, que deve ser somada a revalorização de trabalhos autônomos e voluntários, oferecendo uma alternativa ao mercado de trabalho (Offe, 1995). Não prescinde do mercado, mas busca oferecer alternativas. Poderia proporcionar uma oportunidade das pessoas exercerem as atividades que desejassem sem precisar se vender. É, portanto, um processo de desmercadorização, inibindo a necessidade do mercado de trabalho e da busca incessante da venda de si, na obtenção da renda monetária responsável pela manutenção digna da vida. Diminuindo de forma conjunta as forças da reificação crescentemente introjetada para dentro dos indivíduos nesta atual fase do capitalismo tardio (Camargo, 2012).⁹⁸ Como hipótese, poderia promover em um estágio avançado maior integração social, autonomia individual e pleno desenvolvimento das potencialidades e criatividade humanas. Tornaria facultativo participar ou não do mercado de trabalho, ajudaria na diminuição da jornada de trabalho e com atividades autônomas que poderia criar uma nova forma de produção associada em larga escala.

Basicamente o direito à renda parte do suposto de que a sociedade deve garantir a todos um mínimo necessário para sua sobrevivência (Suplicy, 1992). A renda é ainda um

⁹⁸ Capitalismo tardio: Relativo as mudanças estruturais que determinam uma natureza de sociedade diferente do século XIX, em que o crescimento da intervenção Estatal, e aumento da proeminência da pesquisa, da tecnologia e da ciência são elementos essenciais do novo modelo produtivo. Este termo é usado para definir a sociedade da segunda metade do século XX (Silva, 2008).

dos três fatores utilizados para o cálculo do IDH (Índice de desenvolvimento Humano - desenvolvido pelas Nações Unidas), que é o índice usado para avaliar o padrão digno de vida.⁹⁹

Carlos Young baseando-se no economista John Hick afirma que renda deve ser o equivalente ao necessário para a subsistência mantendo a possibilidade de sua capacidade de consumo futura (Young *in* Suplicy 1992). Guy Standing afirma que pior do que a pobreza em si é a incerteza que esta carrega, principalmente proporcionada pela inexistência de fontes regulares de renda (Standing *in* Suplicy, 2002). Assim este novo direito de cidadania pode ser um elemento de saúde física, para a reprodução material dos indivíduos, e também psíquica, pois alivia as pressões do mercado sobre a vida, combatendo até disseminados males contemporâneos, como a depressão, entre outras formas de angústias. O grupo da BIEN acreditava que a divisão das riquezas socialmente produzidas poderia levar o homem a dar um importante passo rumo à emancipação. André Gorz parte do potencial da política social e da instituição do direito à renda como elemento essencial para aquilo que chama de reformas revolucionárias, isto é, políticas capazes de transformar profundamente a sociabilidade presente no capitalismo (Gorz, 2004).

Outros possíveis benefícios da instauração da renda universal seria subsidiar a realização de trabalhos necessários, mas atualmente negligenciados pelo mercado. Restauraria ainda as condições para a organização da vida pública, da participação e do gozo da cidadania. Mudaria, por fim, a própria natureza do Estado (Bauman, 2000). Separar trabalho e renda nestes termos significa muito mais do que uma política de assistência social de combate à miséria, mas reestabelecer elementos morais e éticos, além de assegurar a dignidade humana (Van Parijs e Vanderborght, 2006).

Em período de crise neoliberal como o vivenciado nos últimos anos é muito importante avançar em matéria de direitos sociais, fortalecendo o poder público e o Estado em favor dos grupos subalternos. As dívidas sociais do passado não desaparecem por si mesmas. O sistema econômico não é capaz naturalmente de promover a desconcentração de renda, esta deve ser executada através de instrumentos específicos que até pouco tempo

⁹⁹ O IDH analisa fatores como saúde, educação e renda para avaliar o nível de desenvolvimento das nações, quanto mais próximo de 1 mais desenvolvido é o país. O Brasil é classificado como 84º entre os 187 países participantes com IDH de 0,718. Porém este dado deve ser lido com o cuidado de observar as diversas desigualdades regionais do país e a imensa desigualdade social.

atrás inexistiam como políticas públicas e econômicas.¹⁰⁰ O próprio Estado é um grande agente de concentração de renda e deve estar atento à forma de gestão de suas políticas para combater este fator (Medeiros, 2012). Com o acirramento da exploração capitalista e das crises tornam-se cada vez mais necessários o aprimoramento dos sistemas de proteção que devem ser incentivadas pelos representantes públicos.

Com a desintegração das solidariedades sociais dos arranjos familiares, além da crise do emprego, as pessoas estão cada vez mais isoladas, tendo de “se virar” na busca de alguma condição de vida. A exploração intensa da mão de obra a fim de tentar fazer frente a sua subutilização tornará cada vez mais insuportável o trabalho de muitos. É nesse sentido que uma Renda Básica mais do que resposta a problemas estruturais se torna elemento para recompor a integração social perdida, cumpriria, além disso, o papel já designado aos programas emergenciais de hoje que angariam cada vez mais importância.

Desmercadorização

O processo de desmercadorização descrito em diversos pontos diferentes do trabalho refere-se a uma alternativa a crise do emprego. Trata-se de uma supressão parcial do mercado (desmercadorização parcial) na qual este deixa de ser a única alternativa de obtenção da renda e fornecimento dos suprimentos para a subsistência humana moderna. Não significa eliminação total do elemento mercado, nem de outras partes que não sejam as referentes ao emprego, portanto, refere-se estritamente ao mercado de trabalho.

A crise do mercado de trabalho vitimou os regimes de *Welfare State*, dependentes do pleno emprego, causando o seu desmonte. As transformações no final da década de 70, já gestadas na década anterior, delinearam-se bastante profundas, houve alterações na estrutura do mercado de trabalho, aumento da concorrência através da inserção das mulheres, aumento da longevidade, desestruturação familiar, diversos problemas no campo econômico mundial e a ascensão do neoliberalismo. Muitas destas turbulências foram creditadas as estruturas da sociedade advinda da promoção dos fortes regimes de proteção. Por isso que propostas de transferência de renda acabam por ser consideradas como elementos de manutenção e funcionamento do sistema, passando a subsidiar a falta de

¹⁰⁰ Em uma conferencia internacional com economistas o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (1979-1985) António Delfim Netto perguntou se alguém conhecia algum mecanismo econômico de combate a concentração de renda e a resposta foi o silêncio (Suplicy, 1992).

correspondência dos mercados de trabalho frente à demanda e ocupando o vago dos antigos sistemas integrados de proteção que estavam em retração. Estes programas agiram como uma forma de compensar a pobreza, subsidiando o aparecimento de ocupações de baixa remuneração. A assistência em dinheiro permitia a versatilidade de oferecer uma modalidade de ajuda capaz de atender e se adaptar as múltiplas necessidades.

Foi o discurso da eficiência que suprimiu a ética da solidariedade promovida pelos modelos de *Welfare State*, e abriu a frente para o avanço neoliberal e a uma nova matriz de acumulação, uma nova relação com o mercado de trabalho. A aceleração do tempo é uma destas consequências. A ética socialmente pactuada transformou-se profundamente.

Assim, destacamos a análise de Esping-Andersen (1990; 1991) que via nos *Welfare States* mais bem sucedidos frente ao ambiente de crise e transformação a semelhança de serem os mais desmercadorizados. Foi para ele o modelo escandinavo que conservou a legitimidade de suas estruturas, e que mais resistiu ao amplo movimento de desmonte dos programas sociais. A cobertura desta modalidade era grande, abarcava as classes pobres da população e também as classes médias com muitos serviços oferecidos para todo o conjunto. O fator proteção social através de diversos serviços era importante, mas era exatamente no distanciamento entre a manutenção das condições básicas de vida e a necessidade de se vender no mercado de trabalho, presente no conjunto sistêmico e abrangente das proteções, que se encontrava o cerne da análise do autor. Pois era possível ter uma alternativa de vida digna fora do mercado de trabalho, o que foi um mecanismo efetivo de auxílio na atmosfera de crise vivenciada. Era este também um fator legitimador que permitiu a continuidade do modelo enquanto muitos outros caíram pelo mundo (Carvalho, 2004).

Nesse sentido a Renda Básica conserva esta característica, típicas dos modelos escandinavos de *Welfare State*, pois busca atingir não apenas os trabalhadores, mas todo o conjunto da população oferecendo a possibilidade de sobrevivência fora da esfera de trabalho formalmente padronizada e por tempo indeterminado. Portanto, tem em seu bojo o critério da desmercadorização.

Em comparação, o PGRM de Suplicy, assim como o Imposto Negativo de Friedman de certo modo abarcavam parte daqueles fora do mercado, com alíquotas reduzidas auxiliavam os maiores de 25 anos sem rendimentos, mas excluía todo o conjunto menor

que a faixa etária estabelecida, e por ser uma medida pautada pelos mínimos sociais oferecia apenas o indispensável à manutenção da vida sendo uma alternativa somente para os muito pobres; não fornecendo, portanto, uma efetiva opção ao mercado de trabalho. Dentro do universo da transferência de renda, tradicionalmente se relaciona com a Renda Básica grupos progressistas e com a Renda Mínima grupos mais conservadores. Portanto além de critérios técnicos, explicitam-se também o cunho político e ideológico das propostas.

O alcance dos programas de Renda Mínima torna-se mais limitado frente à possibilidade que a Renda Básica abre de fornecer uma alternativa segura à obtenção de renda exclusivamente através do mercado de trabalho. Está mais bem preparada, portanto, para as modificações do mercado descritas anteriormente. A instauração de um elemento capaz de relativizar as estruturas do mercado abre uma importante alternativa a própria dependência da sociedade atual em relação a seus preceitos e também a crescente mercadorização de tudo.

3.1 Renda Básica como Justiça Social

Van Parijs juntamente com alguns membros da BIEN compartilha de uma específica concepção de justiça social que dá fundamentação às formulações teóricas da Renda Básica como elemento de liberdade real. Esta concepção toma por base a Teoria da Justiça elaborada pelo filósofo político americano John Rawls (1921–2002).

A teoria de Rawls classificada de igualitarismo liberal propõe que as instituições devem ser pautadas pelos princípios da manutenção das liberdades e da igualdade para executarem e promoverem a justiça na sociedade. E os indivíduos seriam levados a cumprir o contrato social destes princípios desde que benefícios fossem fornecidos a todos de forma igual e este permitisse a busca pelos interesses pessoais com segurança. Estes princípios são rapidamente e adequadamente pactuados, pois o véu da ignorância elimina qualquer diferenciação original entre os participantes. Adivindo disso a plena consolidação e funcionamento justo das instituições agem sobre os indivíduos racionais de forma a oferecer a possibilidade de busca dos interesses pessoais pautados pelos critérios de justiça por elas propagandeados. Mas a preservação destes critérios só é possível caso seus

membros se comportem como cidadãos, aceitando e respeitando as regras do jogo. Por mais que existam diferenças entre as pessoas, a distribuição equitativa dos bens sociais por instituições que seguem critérios como igualdade de oportunidades e o princípio da diferença são as bases que formam os pilares fundamentais de uma sociedade justa. E somente alguns bens sociais primários (liberdades, oportunidades, renda e riqueza) são passíveis de serem distribuídos de forma a corrigir desigualdades consideradas injustas. Esta retificação ocorre já que a sociedade e o mercado através de critérios arbitrários decidem valorizar certas atividades mais do que outras (Rawls, 2000).

O funcionamento destes princípios seguem preceitos e hierarquias específicas, o quadro a seguir exemplifica o arcabouço teórico proposto por Rawls:

Os Três Princípios de Justiça de Rawls (1971)

1. *Princípios de igual liberdade*: O funcionamento das instituições deve ser tal, que toda pessoa tenha direito igual ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais iguais, que seja compatível com um conjunto semelhante de liberdade para todos.
2. As eventuais desigualdades sociais e econômicas geradas no quadro dessas instituições devem satisfazer duas condições:
 - a. *Princípio da diferença*: elas devem ter por objetivo o maior benefício dos membros menos favorecidos da sociedade.
 - b. *Princípios da igualdade equitativa das oportunidades*: elas devem ser unidas a funções e posições às quais todos tenham o mesmo acesso, considerando os talentos.

Cláusula de prioridades lexicográficas: o princípio de igual liberdade (1) é estritamente prioritário em relação ao princípio da igualdade equitativa das oportunidades 2(b), ele mesmo estritamente prioritário em relação ao princípio de diferença (2ª).

Quadro 2 - Fonte: Van Parijs e Arnspenger, 2003.

Para Rawls, ninguém rico ou pobre pode ter uma vida satisfatória sem cooperação social, mas isso não significa supressão de todas as diferenças. Segundo seu princípio da diferença, a sociedade pode conviver com diversidades de recursos e riquezas tendo estes

um efeito positivo no conjunto, como a seleção dos mais aptos e habilidosos e motivação para a busca de uma vida melhor. Porém, deve-se ressaltar que é dever da sociedade maximizar as esperanças sociais dos menos favorecidos, elemento essencial para a integração social. Os indivíduos nesse sentido teriam a possibilidade de serem donos de si mesmos, executar seus projetos de vida e evitar as injustiças causadas pelas desigualdades extremadas. São estas últimas inclusive as principais razões para a possível desobediência do pacto prévio dos princípios de justiça e devem ser, portanto, evitadas. O objetivo é fornecer oportunidades iniciais iguais para que todos se desenvolvam.

O próprio autor detecta a necessidade de elaboração de uma teoria complementar à sua, relacionada à ética do comportamento individual, mas ele nunca chegou a elaborá-la (Van Parijs e Arnsperger, 2003). Contudo chegou a escrever sobre a justiça nas relações entre as nações. A teoria de Rawls tornou-se uma referência quando da data de seu lançamento em 1971. Muitos debates foram suscitados a partir de suas formulações, e um dos principais pontos de divergência é sobre a operacionalização de suas propostas, o nível de desigualdade aceito e como separar desigualdades consideradas justas das injustas.

E é exatamente com base nesses apontamentos que o filósofo político belga Philippe Van Parijs fundamenta sua ideia de liberdade real para todos (*real freedom for all*). Isto é, a ampliação das liberdades e possibilidades individuais de forma a abarcar a autonomia dando real capacidade de escolha aos indivíduos, real possibilidade de todos formatarem seus próprios projetos de vida. Seria uma forma de viabilizar aquilo que Rawls propõem tentando dar mais um passo operacional frente a elaboração teórico-filosófica proposta. Uma pessoa só será realmente livre quando for possível realizar de fato aquilo que deseja e para isto as necessidades humanas básicas devem ser equacionadas sem interferir na possibilidade de escolha dos indivíduos.¹⁰¹ Isto é, ter autonomia para realizar aquilo que deseja arcando com as consequências futuras de suas escolhas, mas sem deixar de ter o essencial resguardado e sem promover desarranjos sociais. Seria uma garantia muito mais duradoura do que apenas o fornecimento de oportunidades iguais. Esta última junto com alguns outros bens primários relacionam-se a construção política, democrática e civilizatória da sociedade, dependendo de muitas frentes e arranjos pactuados como a

¹⁰¹Esses anseios não contemplam a sociedade de consumo e sim as diferentes concepções individuais de boa vida e ao fornecimento dos elementos básicos necessários a manutenção digna da vida humana.

estrutura básica de cada comunidade. Especificamente a Renda Básica trabalha mais focada na variável renda desses bens, mas poderia ajudar no aperfeiçoamento dos outros elementos, sendo assim uma porta de entrada para uma guinada na instauração da justiça.

Partindo desta concepção a distribuição de uma renda garantida, baseada na produtividade geral, na riqueza geral, e nos rendimentos gerais da sociedade, com a função de satisfazer as necessidades básicas permitiria um grau de liberdade superior ao fornecer a possibilidade de vida digna fora do mercado. Redistribuir-se-ia, portanto, aquilo que é de cada um e que de uma forma injusta não é devidamente repassado, já que para o próprio Rawls com a ausência de regras seria natural que cada um de forma egoísta buscasse cada vez mais benefícios para si mesmo. E o mercado não é um elemento de redistribuição por natureza, pelo contrário.

Este benefício seria o único capaz de atingir a todos com o mesmo critério de justiça social como proposto inicialmente por Rawls. Permitiria estabelecer um patamar de segurança sem discriminação e estigmas e conferiria a cada um a possibilidade de administrar sua própria vida conforme julgar conveniente estabelecendo um patamar básico de dignidade. Leva em conta como na Teoria da Justiça original, critérios de civismo, respeito às regras do jogo civil, democrático e de cidadania. E avançaria no processo de fornecer autonomia plena.

Liberdade e igualdade básicas seriam assim combinadas da forma menos conflituosa. Partindo da concepção de que é necessário maximizar os anseios dos mais vulneráveis e que estes podem ou não estar inseridos no mercado de trabalho - como velhos, crianças, desempregados, excluídos, autônomos, deficientes etc – a promoção de um nível básico, seria uma ferramenta de busca de maior justiça social. Seria um critério de repartição simplificada do direito de todos de usufruir da natureza e da sociedade, da tecnologia, e da herança de gerações passadas. Reduziria ainda as desigualdades mais eficientemente.

Considerando o arcabouço teórico original de Rawls, ao somarmos a dimensão do lazer, ou o tempo livre, aos critérios dos princípios da diferença - bem tão necessário quanto à obtenção de rendimentos - ou se simplesmente considerarmos a dimensão já apresentada dos excluídos do mercado de trabalho, para então manter os critérios de equidade previamente aceitos, o fornecimento de uma renda garantida seria a única forma

capaz de atingir tanto os trabalhadores tradicionais quanto os não inseridos respeitando a formulação original.

Para Van Parijs, a forma correta de administrar tempo livre e produtividade, principalmente no ambiente de crise do emprego, compatibilizando igualdade e liberdade seguindo preceitos de uma sociedade realmente justa para todos independente da classe social ou qualquer outro critério cultural ou econômico, seria a instituição do rendimento garantido permitindo assim a cada um reger seu próprio tempo livre.

O que Van Parjis faz no final é suprimir o papel insuficiente da categoria do mercado de trabalho formal presente na teoria original para de fato promover liberdade real para todos, diminuindo as desigualdades entendidas como aceitáveis. Por isso que, além de um direito de cidadania, um direito econômico e social, elemento de combate à pobreza, elemento de dignidade humana, de combate ao desemprego, de revitalização da esfera pública e das solidariedades sociais, a Renda Básica é também um elemento de justiça social promotor da liberdade e da autonomia. E é com este último mote que Van Parijs prefere defender a causa da Renda Básica em seus trabalhos (Van Parijs, 2012).

A Renda Básica possui ainda um importante potencial, um elemento de justiça que se relaciona à teoria do reconhecimento, que busca operar nos conflitos relativos a pluralidade humana, primeiramente criando um direito de cidadania; com certo nível de justiça material, reduzindo a diferença de status e a invisibilidade das demandas dos grupos oprimidos. Ajudando assim a aprimorar as esferas do direito e da solidariedade social segundo a teoria de Axel Honneth (Honneth, 2003; Pinzani, 2010). E também se encaixando perfeitamente nos remédios transformativos elaborados por Nancy Fraser (2001).¹⁰²

4. Renda Mínima X Renda Básica.

¹⁰² Fraser elabora um conjunto de remédios que podem ser transformativos, e assim operam na superação dos problemas de reconhecimento e redistribuição ou podem simplesmente ser reprodutores do *status quo*. Honneth elabora 3 elementos essenciais de sua teoria do reconhecimento que corresponde a esfera do Amor, Direitos e Solidariedade (Honneth, 2003). Pinzani (2010) utiliza para a sua aproximação do conceito de autonomia junto a teoria de Axel Honneth os programas de Renda Mínima, mas este exercício se encaixa também, ou até melhor, com a Renda Básica.

Podemos analisar agora a síntese da comparação entre os programas e ainda explorar e discutir algumas das suas diferenças.

Em primeiro lugar a Renda Mínima em suas múltiplas variações demonstrou ser um modelo com desenhos bem mais complexos que os formatos possíveis da Renda Básica. Sua proposta permite visualizar melhor uma ideia de valor e sua exequibilidade torna-se aparentemente mais rápida. Só que na verdade é bastante abstrusa a operacionalização de ambos, sendo a Renda Mínima ainda mais difícil de gerenciar pelos diversos serviços subjacentes e regras que impõem. Isto contradiz a visão apressada de que a Renda Mínima é mais simples e prática do que a Renda Básica, pois a atuação focalizada não significa necessariamente agilidade e eficiência. O direito à renda exige uma grande estrutura de funcionamento, mas esta seria menos complexa.

A aparente simplicidade dos modelos em vigência tem como base o valor do benefício pautado pelos critérios de mínimos sociais, como vimos estes não permitem o adequado tratamento aos problemas que pretende enfrentar assumindo o risco de fornecer uma quantia insuficiente. As restrições e regras impostas nesta modalidade causam grande transtorno administrativo e operacional, dificultando e encarecendo os processos de atuação. Portanto a pobreza e a ausência de renda podem não ser devidamente enfrentadas, o modelo do PGRM de 1991 é um bom exemplo disso, já que mesmo sendo um programa abrangente, tinha alcance restrito e visava apenas pessoas com renda muito baixa (Silva, 2008). E quando é inserido o limite de permanência a eficácia torna-se ainda mais comprometida, só que o volume total de recursos mobilizados é sempre menor no comparativo. Encontra-se neste ponto uma dificuldade da Renda Básica, sua proposta permite um melhor enfrentamento dos problemas da pobreza, mas a obtenção dos recursos necessários apresenta-se como um grande desafio exigindo o comprometimento de toda a sociedade.

Destaca-se que pela própria mobilização de recursos a Renda Básica possui um potencial maior de combate a desigualdade, já que seria necessária a participação das classes com melhor situação de renda e o valor do auxílio também seria mais alto. Por isso que os ricos receberão a Renda Básica, mas também contribuirão mais, pagando a seu próprio benefício e o de muitos outros (Suplicy, 2006). Desta forma se estabelece junto com o direito à renda certa estrutura de justiça distributiva, o que não está tão bem

formatado na alçada dos programas de Renda Mínima já que seu auxílio é residual e as classes mais altas não entram diretamente no processo de financiamento. Sobre critérios de redistribuição não existem alternativas mágicas, o grupo de melhor condição deverá necessariamente ceder uma parte de seus recursos em prol dos outros, mesmo que seja o Estado o ente mediador. Além disso, pagar a todos, ricos e pobres, suprime as diferenciações, combate os estigmas e torna o programa um direito de cidadania, portanto muito mais estável e duradouro que os modelos atuais. Com o fornecimento de benefícios também para as classes médias e altas todos estarão cobertos pelo programa o que gera maior comprometimento social com a manutenção de suas estruturas. Mas mesmo assim a eficácia da redistribuição da Renda Básica dependerá de seu processo de regulamentação.

Uma vantagem indiscutível da Renda Mínima é relativa às suas diversas experimentações o que torna sua aceitação muito mais fácil junto à população e as esferas de decisão. Pelo lado da Renda Básica faz falta a presença de mais iniciativas, que aliada à ascensão recente de seu debate contribui para reforçar elementos de desconfiança. O desconhecimento é outra questão importante neste quadro, a Renda Mínima no Brasil sofreu por muitos anos com certas críticas que não diziam respeito ao seu campo de atuação, mas que eram utilizadas para deslegitimá-la; atualmente isto se transformou em parte com o sucesso do programa Bolsa-Família. Entretanto a Renda Básica ainda é alvo de críticas conservadoras ou simplistas que a rechaçam sem conhecer realmente suas proposições.

Fato que apesar de não representar um entrave às demandas dos diversos movimentos sociais - pelo contrário - a Renda Básica não foi encabeçada por nenhum grande grupo específico. Inclusive um ponto em comum das duas propostas diz respeito a sua apresentação e discussão, circunscritas em grande parte a esfera do Estado. O acúmulo de experiências ainda não penetrou profundamente no tecido social e os diversos debates ainda necessitam transpassar mais a barreira das análises pragmáticas e superficiais. Os desafios frente a este diagnóstico são enormes e por isso que a consolidação dos programas de Renda Mínima pode ser benéfica à Renda Básica; a discussão relativa ao aprimoramento dos primeiros é uma porta de entrada muito rica para o segundo.

Ademais, ao fornecer uma alternativa à obtenção de renda através do mercado de trabalho a Renda Básica é mais justa, pois oferece proteção a todo tipo de cidadão ou

situação que este possa se encontrar e coloca freios a crescente mercadorização de tudo. A oferta de um patamar básico para a sobrevivência contribui para a segurança, liberta a criatividade humana e diminui a dependência econômica, podendo combater certas estruturas sociais de dominação fruto da crescente mercadorização. No nosso caso específico pode operar transformações relativas à hierarquização social e a subcidadania ao enfrentar diretamente o problema da desigualdade simbólica.¹⁰³ Fornece maior base para a redução da jornada de trabalho propagandeada por alguns sindicatos e faz a política social romper com as balizas do trabalho assalariado formal que é muitas vezes a linha divisória entre amparados e desamparados. Fornece maior poder de barganha aos trabalhadores frente aos patrões e a dependência do salário. E a adoção da unidade individual resolve por si só muitos problemas de enquadramento detectados claramente nas análises dos nossos programas municipais e federais.

A Renda Básica pode combater nossas carências simbólicas já a Renda Mínima não fornece esta possibilidade de operação exatamente por suas restrições, mas promove o contrário devido à seleção entre aqueles que devem receber ajuda do Estado (entendida como tutela, incapacidade ou mesmo privação de liberdades) e os que não devem (que a compreendem como usurpação de direitos e injustiça).

Destacamos que através das análises deste capítulo fica clara a obsolescência de alguns objetivos específicos dos programas tradicionais. Como os mecanismos de controle e fiscalização, a focalização, as contrapartidas, e as portas de saída que cada vez mais demonstram mais os limites dos programas principalmente devido as suas recentes e constantes expansões. As formas de controle tornam-se demasiadamente complexas e caras, a focalização perde seu pouco sentido e as contrapartidas possuem grandes dificuldades de serem generalizadas.¹⁰⁴ E não existe exatamente um problema no fornecimento de cursos e em promover canais de reinserção profissional, mas sim na crença de que estes mecanismos resolverão o problema do desemprego. Ademais, a Renda Mínima gera informalidade e a Renda Básica, em contraponto, permite a livre iniciativa principalmente por ser contínua.

¹⁰³ Para Silva (2008) além de carecer de recursos materiais existiria um grande déficit simbólico em nosso fosso de desigualdade. E a vantagem do direito a renda no cenário brasileiro é que além de fornecimento de recursos básicos operaria também a recuperação da dignidade, e combate a subordinação, entre outros fatores simbólicos relativos a nossa interação social.

¹⁰⁴ Para Van Parijs e Vanderborght (2006) logo será necessário, sob os critérios dos programas tradicionais, contar as lâmpadas das residências, ou verificar as crianças mais sujinhas, ou a quantidade de comida na geladeira para determinar os assistidos dos não assistidos.

Quando colocada à comparação entre a Renda Mínima e a Renda Básica se percebe a melhor estrutura oferecida pela última principalmente em matéria técnica relativa aos problemas da assistência e da política social. A Renda Mínima possui em sua engenharia a herança dos antigos modelos de assistência residuais e de responsabilização individual; o neoliberalismo moderniza, ressignifica, mas também mantém certos resquícios arcaicos. Podemos constatar isso ao analisar os nossos antigos programas de assistência, tema trabalhado na introdução desta pesquisa. Percebe-se que por ser mais funcional ao sistema capitalista é a Renda Mínima o instrumento do mercado com maior aceitação a despeito de ter administração mais cara e ser mais confusa para o entendimento de seus princípios. Pois, ao não contestar nada parece mais segura.

Vista inicialmente com desconfiança, somente o aprofundamento da análise demonstra a factibilidade do direito à renda, na medida em que algumas questões - como pagar também aos ricos - é algo comumente questionado, entre outros pontos, no primeiro contato com a ideia. Mas sua estrutura é capaz de estabelecer na esfera das instituições elementos de justiça social. Só que os discursos de emancipação e transformação não estão na ordem do dia, por isso é mais explícito atualmente o debate sobre o combate à pobreza e a desigualdade a partir de mecanismos tradicionais. Um novo entrave detectado é que o discurso não referenda necessariamente a prática.

O direito à renda supera a análise meramente econômica abrindo o leque para o enfrentamento de outras variáveis sociais. Ao buscar um espaço capaz de concorrer com o mercado tradicional contempla em sua estrutura grupos não relacionados estritamente ao trabalho formal, ou não inseridos no mercado. Fatores que ao final superam a própria delimitação estrita da renda, podendo ser um elemento que subsidia a atividade política e promove maior igualdade, como na questão de gênero por exemplo - que sofreu avanços satisfatórios no âmbito do programa Bolsa-Família. Como seu objetivo é fornecer o maior benefício possível, além da redução da fome e da miséria pode ser um elemento para a liberdade real independente das condições do receptor. A ajuda também aos estrangeiros combaterá a marginalização e os preconceitos. Fornece, portanto, um modelo capaz de atenuar certas demandas específicas dos indivíduos sem deixar de ser igualitária. Permite o usufruto do tempo livre conforme os projetos e necessidades de vida de cada um. Além de, no comparativo, fornecer subsídios melhores para a busca de empregos em relação ao

PGRM, dado que se o patamar básico é para todos, portanto comum, qualquer soma na renda será algo relacionado às ambições pessoais e elemento de diferenciação e crescimento individuais. Entretanto não deixa de se relacionar a solidariedade social da qual falamos anteriormente, na medida em que somente poderá ser financiada pelo conjunto das riquezas produzidas, estabelece uma forma de contrapartida e a relação pública de responsabilização que não encontra similaridade hoje. Fornecerá ainda os elementos para as pessoas se desenvolverem e não uma ajuda precária causa da chamada armadilha da pobreza.

A Renda Básica parece transcender a questão da renda simplesmente, só que por ser tão completa a complexidade de sua construção aparenta ser improvável sua efetivação, além de aparentar ser frágil e volátil. Só que isto não passa da compreensão momentânea das possibilidades históricas humanas. Esta visão deve ser combatida com base na recuperação das alternativas políticas humanas, operada pela revalorização da esfera pública (Bauman, 2000).

Os diferentes programas ora analisados possuem seus méritos e objetivos próprios que podem ser bastante úteis, mas fica claro que se trata de operações distintas; implantação de iniciativas de emergência e, em seu concorrente, modelos que visam à racionalização e enquadramento dos problemas contemporâneos oferecendo uma proposta social de futuro. Por conseguinte, é clara distância do alcance entre o modelo básico e mínimo, suas diferenças e possibilidades de operação.

5. Considerações Finais.

“O diabo, com frequência, está nos detalhes.” (Malan *in*: Suplicy, 1998a, p. 176).

A renda básica de cidadania e a renda mínima garantida

O formato convencional da renda mínima garantida, do qual a renda mínima de inserção francesa (Revenu Minimum d'insertion – RMI), criada em 1988, constitui uma versão especialmente ampla, apresenta várias características em comum com o abono universal. Os pagamentos que compõem a RMI e o abono universal são feitos:

- em dinheiro;
- com regularidade
- pelos poderes públicos;
- sem se restringir a pessoas que contribuíram para tal.

Mas esse tipo de renda mínima se distingue da renda de cidadania por três características fundamentais. Os pagamentos que o compõem:

- são reservados aos mais pobres (comprovação de renda);
- levam em conta a situação familiar dos beneficiários;
- estão condicionados ao esforço para inserção no mercado de trabalho ou à disponibilidade para trabalhar.

A renda básica de cidadania, pelo contrário, é garantida:

- a todos, ricos e pobres (sem comprovação de renda);
- em termos individuais;
- sem nenhuma exigência de contrapartida.

A ausência de comprovação de renda induz naturalmente (mas não implica logicamente) a possibilidade de acúmulo pleno com outros rendimentos.

Quadro 3 - Fonte: Van Parijs e Vanderborgh, 2006.

Como visto, os programas da Renda Mínima e da Renda Básica possuem pressupostos completamente distintos apesar de serem ambos os programas de transferência de renda. Entretanto estes podem se aproximar dependendo da forma como são organizados os seus detalhes de funcionamento. Por isso, é bom salientar que cada uma das políticas se remete a uma carga histórica, uma trajetória própria que a determina. As arenas decisórias dos diferentes países propositores da Renda Básica devem estar atentas a estas questões para impedir que mecanismos fundamentais sejam alterados tornando as propostas apenas rótulos sem respaldo real. A discussão pública com base nos verdadeiros objetivos de cada uma tem a função de dar maior clareza ao que de fato se pretende enfrentar.

Existem pontos de divergências referentes aos possíveis direcionamentos do programa, pois se para Suplicy a Renda Básica pode subsidiar trabalhos necessários para André Gorz isto seria algo inadequado; e se para muitos a Renda Básica pode ser uma alternativa ao emprego para o relator do Senado Francelino Pereira poderia ser também uma forma de subsidiar a flexibilização do trabalho. Todos estes ângulos de visão são passíveis de serem apresentados e estes direcionamentos podem refletir na formatação de específicos mecanismos da proposta alterando seus alcances. O problema é que a falta de clareza quanto à sua função pode prejudicar seu objetivo de funcionamento caso algum elemento central seja suprimido.

Por exemplo, podemos discutir se a proposição de Suplicy acerta ao abarcar critérios como educação e saúde em seu escopo, mas para ser reconhecida como uma renda garantida legítima esta deve conservar concepções universalizantes e sem contrapartidas, sendo assim fiel a seu desenho. Ou então será mais adequado discutir certos formatos de Renda Mínima do que utilizar somente o nome da Renda Básica para arquitetar um programa na realidade tradicional.

No Brasil a despeito das críticas e possíveis sugestões devemos destacar que tornar um programa teórico até então muito pouco experimentado em uma lei detalhada é um exercício bastante árduo e que a nossa Lei foi pioneira principalmente sobre o ponto de vista de abarcar uma nação inteira e de proporções continentais. Por isso a ampliação do volume de debates buscando seu aprimoramento e o aumento de suas chances de concretização, se não foram intensas na época de lançamento do programa, são ainda essenciais. E devem visar principalmente o aprofundamento de sua adequação nacional e a manutenção dos mecanismos principais da Renda Básica. Mas o modelo aprovado atualmente já representa um avanço e uma conquista sem precedentes nesta modalidade de políticas públicas em relação a nossa tradição.

Sem muito alarde o que eram inicialmente, na maior parte do debate internacional, elaborações opostas, devido à necessidade de se estabelecer contrapontos, se tornaram por aqui elementos de uma construção. Com a nova proposição de Suplicy o PGRM passou a ser a âncora das discussões, dando mais concretude a primeira, mas isto só foi possível porque o enfoque sempre consistiu no combate à miséria, pois, de outro modo, não seria possível evitar o conflito entre as diferentes matrizes. O processo político referendou esta

coalizão nacional ao indicar o programa Bolsa-Família como o início da Renda Básica, colocando a ascensão de uma em substituição a outra. Porém, após o processo de aprovação, é somente explicitando o conflito original entre os projetos que aumentarão as chances da Renda Básica se tornar mais conhecida, pois suas maiores virtudes são antagônicas aos programas em vigência hoje. E para isto é essencial à promoção do crescente distanciamento entre as elaborações. A manutenção da proximidade entre a Renda Mínima e a Renda Básica ainda é pertinente somente para aqueles que desejam o adiamento de seu início.

Kerstenetzky (2005) destaca que existe no debate brasileiro uma falsa antítese entre programas universalistas e focalizados. Estes podem ser complementares entre si; seu mau uso, que torna programas emergenciais em permanentes, não tem relação com o seu potencial. E o ideal seria a combinação entre eles como uma estratégia de ação das políticas de assistência. O grupo da BIEN também faz referência a programas focalizados para complementar a base criada pelo direito à renda, buscando auxiliar certo público específico, ou mesmo cobrindo as possíveis variações de valor da Renda Básica (Van Parijs e Vanderborght, 2006). Portanto, um benefício universal não deve e não precisa ser necessariamente um benefício único. Só que apesar de não serem necessariamente opostas é desta forma que os programas foram colocados em nosso processo político e por isso não podemos fugir a análise da comparação. Outra ressalva é que os programas podem efetivamente se complementar, entretanto suas engenharias programáticas, como visto, são bastante distintas. A esperança é que ao ser colocado em prática a Renda Básica possa suscitar a necessidade de desenvolvimento de novos e necessários programas focalizados e emergenciais.

Mas os programas de Renda Mínima não são apenas acessórios a uma medida de Renda Básica; atualmente seu papel ainda é muito importante e ao criticá-los devemos tomar cuidado para fazê-lo em referência a seu aprimoramento. Pois retirar de cena de uma hora para outra esses programas em vigência seria um enorme retrocesso, principalmente se for para não colocar nada no lugar ou retornar aos modelos tradicionais de política social. De origem residual e limitada, suas virtudes são as atuações pontuais. Mas como dito, a utilização somente de programas emergenciais deve ser revista e colocada na perspectiva de sua ampliação e neste caso o Brasil demonstra estar no caminho certo com a aprovação da

Lei da Renda Básica. Os diferentes programas de Renda Mínima são importantes ainda como uma forma inicial de transferência de renda, que pode auxiliar no caminho para futuras propostas de ampliação como explicitado por Van Parijs e Vanderborght (2006). Burocraticamente e administrativamente os avanços proporcionados pelos atuais programas de Renda Mínima representam ganhos significativos nas esferas de gestão. A única ressalva é que a incorporação de diversos programas em um maior (Bolsa-Família) amplia a legitimidade deste, mas por ser ainda bastante restrito pode diminuir o volume e a qualidade da cobertura se analisarmos os resultados do antigo – diversas iniciativas - e do novo modelo - unificado. Seria conveniente, portanto, a substituição por um programa mais abrangente como o da Renda Básica.

Mesmo os limitados programas municipais foram relevantes em matéria de experiência política já que provaram ser possível distribuir renda sem causar paralisia social ou epidemia de indolência e preguiça. Seu sucesso rompeu com muitos preconceitos facilmente detectáveis nas discussões do pioneiro PGRM. Outro fator a ser observado é que estas imputavam iniciativas de reinserção forçada independente da vontade do beneficiário. E ficou comprovado ser muito caro obrigar os beneficiários da Renda Mínima a trabalhar, e os resultados em geral foram pífios (Van Parijs e Vanderborght, 2006). A reinserção em sua maioria nunca fornece trabalhos com altos salários, mas os de tipo servil.¹⁰⁵ A maior virtude dos programas se deu no combate mesmo que residual das desigualdades simbólicas e no pequeno auxílio na manutenção da renda o que já representou muito para as realidades de incerteza ou profunda pobreza.

Mas modalidades de Renda Mínima brasileiras eram inclusive punitivas, abandonando o beneficiário a própria sorte em caso de problemas no cumprimento das exigências, conquista de um emprego, pequena melhora da renda, ou simplesmente fim do prazo de cobertura, representando assim um retrocesso aos avanços anotados.

No caso dos programas vinculados a contrapartidas em educação, apesar de toda a literatura que fundamenta o recebimento de uma renda modesta à satisfação das necessidades imediatas e a educação como elemento base para a melhora de vida, o que se

¹⁰⁵ Para Gorz (2003; 2005) trabalhos de tipo servil se espelham, em seu caráter, no tipo de trabalho realizado no antigo modelo de servidão feudal. Estes trabalhos não são responsáveis por gerar riqueza, pois deveriam ser feitos pelas pessoas interessadas, mas elas preferem pagar pouco para alguém realizar. Faxineiro, guardador de carros, motorista, engraxate são alguns exemplos desta categoria.

constatou foi muito mais um critério para focalizar e reduzir custos, legitimando a distribuição monetária, do que uma transformação na vida dos assistidos. A educação cada vez mais demonstra limites em resolver o problema de inserção no mercado de trabalho devido aos altos índices de concorrência (Segnini, 2000), sem falar na própria ausência de postos de trabalho.¹⁰⁶ Sozinha ela não pode operar grandes transformações sistêmicas ou civilizatórias muito menos se a qualidade for duvidosa. É evidente que o formato da Bolsa-Escola foi bastante restrito mesmo colocado na perspectiva dos programas descritos como tradicionais, inovando, entretanto, pela própria consideração da questão da educação. Esta última sofre do mesmo mal das políticas de assistência, seus problemas fazem parte do discurso oficial há muito tempo sem ações de enfrentamento efetivas. Mas vale destacar que a carência nacional neste campo denota sua centralidade necessária. E por isso, dado nosso quadro alarmante, os programas municipais vinculados à educação obtiveram resultados surpreendentes.

Com isso não podemos dizer que no caso das políticas sociais não existiram avanços. Com as experiências locais de Renda Mínima a cultura política tornou-se outra após o seu amplo desenvolvimento. Por vias práticas, dada a grande necessidade de intervenção, criou-se uma onda de experimentos que acabaram por consolidar a transferência direta de renda como uma possibilidade viável de enfrentamento dos nossos problemas sociais. Descobrimos através delas, mesmo que de forma tardia, uma ferramenta importante de intervenção social.

Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2008) fazem o seguinte diagnóstico quanto ao período:

- Os programas municipais possuíam características meramente compensatórias;
- Sua ascensão contrastou com o encolhimento de outros programas e direitos;

¹⁰⁶ Na linguagem administrativa vivemos hoje no mundo da *Hourglass Economy*, que significa a polarização do mercado de trabalho entre empregos de baixa qualificação e remuneração, de outro lado os de alta qualificação e remuneração e poucos empregos de média qualificação e remuneração. Como o desenho de um relógio de areia. Esta visão encontra maior profundidade na análise de Gorz (2003; 2005), devido ao atual modelo do mercado de trabalho exige-se qualificação extremamente alta ou baixas para ter certo conforto no acesso (Gorz, 2003; 2005; Segnini, 2000). Ausência de qualificação ou qualificações médias e até altas encontram hoje níveis concorrências extremos. Segundo Segnini (2000) isto alerta para outra questão, a educação como fator de ascensão social para classes médias e baixas torna-se cada vez mais um mito, sendo que o nível de exigência para os cargos mais qualificados só é possível ser atingido com amplo investimento prévio beneficiando aqueles que já possuem recursos.

- As tendências de universalização do final dos anos 80 não se confirmam e a focalização é que será a tônica dos novos programas;
- As políticas desenvolvidas estavam em perfeita consonância com os tradicionais programas meritocráticos, clientelistas e corporativistas da tradição brasileira;
- O desenvolvimento desses programas se dava vinculados à sorte na área econômica;
- Entretanto, foi um período de avanço institucional, de aprofundamento da participação e da democracia.

Com esses programas foi possível constatar o efeito multiplicador que os valores fornecidos imprimiam na economia melhorando os índices gerais de crescimento. Índices que se tornaram no período atual a porta de entrada para a ampliação recente das políticas de transferência de renda. Foi possível ainda dar visibilidade a demanda das pessoas carentes, revelando o terrível quadro de miséria presente no interior dos municípios. As desigualdades regionais são um grave problema para o país, as dificuldades de diversas prefeituras em implantar suas próprias iniciativas estavam relacionadas às suas condições econômicas, o que imputava uma necessidade ainda maior de intervenção social. Para corrigir essas distorções e possibilitar a transferência de recursos para regiões mais pobres, detectou-se que somente a entrada de políticas organizadas pelo Governo Federal poderiam oferecer estas possibilidades. A expansão e a centralização administrativa foram imperativos que a própria prática demonstrou.

A progressiva ampliação das propostas federais levou o governo a assumir integralmente o financiamento dos diversos programas. O cenário no início do século XXI vai se delinear primeiramente devido às experiências levantadas pelos modelos municipais, com a eleição de Lula em 2003, que tinha como sua principal bandeira o combate à fome, as políticas de transferência de renda angariam importância e espaço inéditos sem romper com a tradição anterior, mas no bojo destas transformações o lançamento da Renda Básica, que coloca esta modalidade de programas em bases novas, demonstra um processo maior que estava se desenvolvendo e ainda encontra-se em aberto. O problema é que, como antes, parece que as conquistas podem ser descartadas devido a sua não tradução como direitos de cidadania. Nosso tipo de cidadania liberal torna-se uma ameaça constante aos avanços das

políticas de transferência de renda se estas não se tornarem direitos efetivos na lei e também na prática.

Como visto para Van Parijs e Vanderborght (2006) a existência de propostas de Renda Mínima é muito importante e pode ser um “primeiro passo” rumo a Renda Básica. Quanto mais abrangente o programa melhores são as chances de uma possível transição, só que as resistências políticas também serão maiores. Ainda segundo a BIEN se comparado a Europa, o Brasil possui um cenário muito mais promissor de implantação. Porém, esta percepção mais geral e otimista deve ser relativizada e aprofundada, pois sabemos que nossos desafios práticos são gigantescos já que a transição deve lidar com grandes limites impostos pelo modelo adotado nacionalmente.

Por não possuir um tipo de política de Renda Mínima clássica, consolidada, tendo debates políticos e teóricos ainda em aberto, sendo que o modelo mais testado por aqui foi demasiadamente residual, seu ambiente é propício e possui espaço para levar a cabo medidas arrojadas de transferência de renda. Só que as resistências políticas são ainda bastante fortes e conservadoras, a despeito da tendência progressista no tratamento das questões sociais, e o desafio principal remete-se a regulamentação efetiva da proposta e em lidar com certos interesses contrários. Os limites técnicos possuem também uma dimensão de grandes dificuldades a serem enfrentadas. Com estas especificidades o ponto nevrálgico está exatamente no imperativo de dar o ‘segundo passo’, e equacionar os diversos problemas que se apresentam fazendo também com que o programa prospere e não se estagne em níveis muito baixos.

O ambiente internacional será um elemento importante na promoção deste tema internamente, como foi ao alavancar as iniciativas dos anos de 1990. E segundo Silva (2011a) não existe alternativa, a transição rumo ao modelo universal da Lei aprovada deve necessariamente implantar o benefício individual, acabando com as contrapartidas e atendendo a todos. Qualquer outra forma ou variável deverá ser superada para o cumprimento da Lei. E seria a superação do enquadramento familiar o nosso principal desafio.

Scherkerkewitz (2000) e Fonseca (2001) acreditam que a unidade familiar é pouco adequada e de difícil equacionamento, e que mais condizente com o cenário brasileiro seria

considerar o indivíduo como receptor do benefício até pelas características sociais, jurídicas e burocráticas do país.

Outras questões primordiais que devem ficar claras para pavimentar o caminho para avançar neste ‘segundo passo’ seriam; Mas afinal este novo programa não seria demasiadamente teórico? As dificuldades práticas não demonstram os limites do desenho da Renda Básica?

Podemos dizer que ainda é bastante teórico o debate sobre a garantia de renda, a despeito de muitas experimentações novas, é difícil calcular de fato todos os possíveis impactos da proposta. Mas são dos próprios programas de Renda Mínima concretos que a Renda Básica procura se aproveitar para aprimorar seus conceitos e propor o novo; deste modo, seu debate não é apenas teórico, mas possui uma boa dimensão prática. E de fato, a partir deste ponto de vista, a concepção de Suplicy de que a Renda Básica é fruto de um processo iniciado com o PGRM tem todo o fundamento. Contudo, a profunda diferença de objetivos que os programas possuem encerra, logo no início, esta aproximação. Por isso, seus limites são claros e devem ser cada vez mais explicitados ajudando assim a viabilizar o possível ‘segundo passo’ denotando também proeminência ao processo político brasileiro. E juntamente a isto existe a necessidade de divulgar e aprofundar o tema e as lutas por maior justiça social no seio da sociedade obtendo assim a possibilidade de inserir o debate da Renda Básica em outro patamar qualitativo de discussão.

No próximo item vamos desenvolver ainda mais o tratamento dos desafios quanto à implantação da Renda Básica no Brasil junto com o balanço das discussões feitas até aqui.

Comparativo Entre os Modelos de Renda Mínima

Modelos:	<i>Imposto Negativo</i> ¹⁰⁷	<i>Renda Mínima Tradicional</i> ¹⁰⁸
Características:		
<i>Cobertura</i>	Todos maiores de 25 anos com renda abaixo da alíquota especificada.	Somente pessoas que se enquadrem no público alvo, em sua maioria desempregados.
<i>Objetivo</i>	Aprimorar a renda dos trabalhadores e fornecer o mínimo para a subsistência.	Reentrada no mercado de trabalho, fornecimento do mínimo para a subsistência.
<i>Contrapartidas</i>	Fornecer dados atualizados.	Trabalhos, estudos de requalificação e cumprimento de exigências diversas.
<i>Valor</i>	Até o limite da alíquota.	Menor que o pior salário do mercado.
<i>Forma de Pagamento</i>	Crédito mensal referente à diferença entre a renda e a alíquota.	Benefício mensal fixo, ou dentro de certas faixas de classificação.
<i>Recursos</i>	Proveniente de diversas fontes do Estado sem ultrapassar 3,5% do PIB.	Proveniente de diversas fontes do Estado.
<i>Tempo de Duração</i>	Até a renda atingir o valor estabelecido como mínimo.	Em geral possuem tempo determinado de duração.
<i>Trabalho Condicional</i>	Não	Sim
<i>Data de Lançamento</i>	1991	-
<i>Data de Aprovação</i>	No senado em 1991.	-

¹⁰⁷ Baseado no modelo de Milton Friedman.

¹⁰⁸ Não consideramos algum modelo específico de Renda Mínima tradicional, elaboramos um modelo geral desta modalidade.

<i>Estrangeiros</i>	Para todos os residentes.	Depende das regras locais.
<i>Substituição de Outros Programas</i>	Sim	Em muitos lugares existia cooperação entre os diversos programas de assistência.
<i>Alíquota</i>	30% da diferença entre a renda e o valor estabelecido em Lei.	Diversos valores foram adotados nos diferentes países.
<i>Implementação</i>	Prevista por etapas, aguarda tramitação na Câmara.	Foi colocada em prática em muitos países, mas com especificidades em cada caso.
<i>Aceita Complementação de Outros Programas</i>	Pretende suprimir outros programas sociais.	Em muitos países ocorre uma cooperação entre diversos programas.
<i>Situação</i>	No Brasil ainda tramita na Câmara dos deputados.	Aprovado em muitos países.
<i>Exclusão</i>	Em caso de fraude.	Regras diferentes nos diversos países.

Tabela 7

Comparativo Entre os Modelos de Renda Básica

Modelos:	<i>BIEN</i>	<i>Lei Brasileira</i>
Características:		
<i>Cobertura</i>	Para toda a população de determinada comunidade política.	Para toda a população e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos.
<i>Objetivo</i>	Estabelecer maior justiça social com liberdade real.	Atender as necessidades básicas de saúde, educação e alimentação.
<i>Condicionalidade</i>	Sem	Sem

	condicionalidades.	condicionalidades.
<i>Valor</i>	Maior valor possível dadas as condições econômicas.	Deve respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal.
<i>Enquadramento</i>	Universal.	Universal com início por etapas.
<i>Forma de Pagamento</i>	Pode ser anual, mensal ou semanal.	Mensal.
<i>Recursos</i>	Proveniente de diversas fontes do Estado.	Proveniente de diversas fontes do Estado.
<i>Tempo de Duração</i>	Sem tempo de duração.	Sem tempo de duração.
<i>Trabalho Condicional</i>	Não	Não
<i>Data de Lançamento</i>	-	Ainda não concretizado.
<i>Data de Aprovação</i>	-	2004
<i>Exclusão</i>	Pessoas com privação de liberdade.	Não especificado.
<i>Substituição de Outros Programas</i>	Recomenda a não substituição.	Substitui outros programas de assistência.
<i>Fins</i>	Suprir as necessidades básicas.	Suprimir as necessidades básicas.
<i>Aceita Complementação de Outros Programas</i>	Sim	Não especificado.
<i>Nível de Consumo</i>	Necessidades básicas.	Necessidades mínimas dentro do escopo de direitos aprovados (saúde, educação e alimentação).

Tabela 8

Tabela comparativa entre os principais programas de transferência de renda elaborados no Brasil.

Programas:	<i>Renda Mínima – PGRM</i>	<i>Programa Bolsa-Família</i>	<i>Renda Básica de Cidadania</i>
-------------------	----------------------------	-------------------------------	----------------------------------

Modalidades:			
Cobertura	Maiores de 25 anos com rendimentos abaixo da alíquota estabelecida.	Público específico em situação de extrema pobreza.	Toda a população de determinada unidade política.
Objetivo	Auxiliar trabalhadores e desempregados.	Auxiliar famílias pobres e em situação de fragilidade social.	Fornecer uma renda garantida capaz de suprir as principais necessidades básicas.
Condicionalidade	Possuir rendimentos abaixo da alíquota estabelecida.	Exige contrapartidas relacionadas a saúde educação e assistência social.	Não possui.
Valores	30% da diferença entre o nível da renda e a alíquota estabelecida.	Pode variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 dependendo da faixa de classificação.	O máximo possível e igual para todos.
Enquadramento	Individual para maiores de 25 anos com renda abaixo da alíquota estabelecida.	Famílias pobres com crianças com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 70,00.	Individual e para todos.
Forma de Pagamento	Em dinheiro através do imposto de renda negativo e pago mensalmente.	Em dinheiro, e pago mensalmente.	Em dinheiro, e pago mensalmente.
Recursos	Proveniente dos recursos do Estado.	Proveniente dos Recursos do Estado.	Proveniente dos recursos do Estado.
Tempo de Duração	Ilimitado até a superação da alíquota pela renda própria.	Até a superação da renda <i>per capita</i> ou a obtenção de um emprego.	Ilimitado.
Trabalho Condicional	Não se aplica.	Não se aplica.	Não se aplica.
Data de Lançamento	1991	2003	2001
Data de Aprovação	1991 no senado apenas.	2004	2004
Estrangeiros	Não prevê.	Não prevê	Com residência de no mínimo 5 anos.
Substituição de	Sim.	Foi responsável por	Sim.

<i>Outros Programas</i>		unificar diversos programas anteriores.	
<i>Fins</i>	Fornecer o mínimo para a subsistência.	Atender as necessidades mínimas das crianças e da família.	Para a cobertura das necessidades básicas relacionadas à saúde, educação e alimentação.
<i>Valor de Cálculo</i>	Valor da alíquota estabelecida em geral ligeiramente acima do salário mínimo e capaz de atender as necessidades mínimas.	Linha da pobreza.	Não se aplica.
<i>Implementação</i>	Por etapas.	Depende do cadastramento através do CadÚnico	Por etapas.
<i>Aceita a Complementaridade de Outros Programas?</i>	Não.	Sim.	Aceita, mas prevê logo de início a substituição de programas para sua implantação.
<i>Situação</i>	Aguarda posição da Câmara dos Deputados.	Em funcionamento.	Aguarda regulamentação da Lei aprovada.
<i>Nível de Consumo</i>	Bens essenciais.	Bens essenciais.	Bens de primeira necessidade e bens não duráveis. N Lei brasileira pretende sanar as necessidades mínimas de educação, saúde e alimentação.

Tabela 9

CONCLUSÃO

E a principal dificuldade para se implementar uma renda básica de cidadania é que ela se dá num contexto global caracterizado por um abrangente processo de mercadorização das relações sociais. Uma vez que a implementação da renda básica contribuiria para diminuir a dependência das camadas mais pobres da população em relação às forças do mercado, pode-se argumentar que a instituição da cidadania social no Brasil enfrenta a situação contraditória, ou no mínimo paradoxal, de conviver com as duas tendências opostas de mercadorização e desmercadorização. Seu resultado futuro depende, portanto, principalmente da luta entre estas duas forças conflitantes (Silva, 2008, p. 127).

De acordo com as hipóteses iniciais da pesquisa pretendíamos verificar se existem elementos dentro dos programas em estudo capazes de suscitar transformações sociais mais amplas. E foi nos mecanismos de funcionamento que embasam a proposta da Renda Básica que detectamos esta possibilidade em contrário aos programas relacionados à tradição da Renda Mínima. A Renda Mínima surge como um instrumento de intervenção diretamente ligado aos novos arranjos sociais e mercadológicos neoliberais. A Renda Básica, pelo contrário, tem sua origem alheia a esta onda e se desenvolve, no seu formato mais moderno, em contraponto a ela. De fato através principalmente da interpretação de André Gorz (2004; 2005) é possível observar este movimento. O autor procura ampliar ao máximo a capacidade desmercadorizante dos mecanismos e com isso organiza um arranjo específico que possui um alto potencial emancipatório, contestador do atual modelo de organização social.

Assim constatamos que existe a possibilidade de programas de transferência de renda extrapolarem a esfera da assistência para se tornarem verdadeiras estratégias de transformação política. Só que isto não significa uma transformação social completa e de imediato, mas sim uma guinada no sentido de maior cidadania e justiça, o que já traria grandes benefícios em matéria de solidariedade social, cooperação e integração social. Oferecendo ainda, é claro, uma possibilidade de vida digna.

As medidas com potencial emancipatório presentes neste mecanismo são de longo prazo e se relacionam ao desenvolvimento de alguns dos seus “detalhes” já que existem algumas variações internas possíveis. Inicialmente a Renda Básica se identifica com as demandas por combate a pobreza, busca corrigir desigualdades e vulnerabilidades de forma mais completa que os programas em vigência. Porém com o seu desenvolvimento e

experimentação, assim como uma modificação junto à própria vivência e ação dos cidadãos outras possibilidades podem aflorar. Seria apenas conjuntamente com a ampliação do programa, com um novo direcionamento social e uma nova sociabilidade que a proposta poderia adquirir maior profundidade. Vale destacar que a Renda Básica não é o *Welfare State* – não sendo sistêmica - por isso que André Gorz a trata apenas como uma de suas reformas, outras medidas políticas ou de assistência deverão ser colocadas em prática para compor o quadro de direitos sociais igualmente importantes e necessários. Se estiver correta a afirmação do grupo da BIEN de que a Renda Básica é um sólido pilar para a construção de outras iniciativas (Van Parijs e Vanderborght, 2006), isto se deve, entre outras características, a não transitoriedade do programa, das suas possibilidades contestadoras e da instauração de novas solidariedades.

E se for verdade também o diagnóstico sobre os limites do mercado de trabalho atual, e nos parece que é, cabe questionar: Será mesmo lógico o imenso esforço e dispêndio de recursos necessários para se criar hoje em dia postos de trabalho que serão fatalmente absorvidos pela tecnologia ou pelo menos serão insuficientes, ao contrário de buscar alternativas mais baratas e com maior perspectiva de futuro? Qual o fundamento de um direito ao trabalho a partir da crise que foi descrita? Vale apostar nos velhos modelos correndo o risco de aprofundar cada vez mais a crise social já vivenciada? Afinal, como a Renda Básica poderá nos ajudar?

Temos que ter em mente que é a lógica do mercado de trabalho que ainda rege e move a sociedade. Sua descontinuidade só virá conjuntamente com outras transformações na estrutura de funcionamento social, o que pode simplesmente não ocorrer de forma ordenada ou com alguma brevidade palpável. Com a crescente demanda por emprego e sua redução com base na tecnologia os índices de crescimento não são capazes de sanar a problemática do emprego. A concorrência e a ausência de renda geram diminuição da solidariedade social com profunda insegurança. Programas tradicionais podem ajudar a atenuar o quadro, mas não apresentam propostas de resolução em longo prazo. Costuma ser bastante dispendioso em recursos os esforços para promover a ampliação do emprego, muitas vezes gerando cargos que já nascem obsoletos frente aos avançados modelos de produção atuais. Portanto existe um problema crescente, que ao ser diagnosticado pode ser enfrentado de diversas formas, como o incentivo ao empreendedorismo, políticas sociais,

investimentos em tecnologia, educação e ampliação do desenvolvimento econômico e social. Em várias destas iniciativas a Renda Básica pode ajudar qualitativamente e já em médio prazo.

Estrategicamente torna-se bastante atrativo as respostas que o programa da Renda Básica oferece. Se o emprego formal está em crise, e com o agravamento das condições sociais de pobreza e desigualdade, não é no pleno emprego - que não é mais possível (Offe, 1995) - que surgirão soluções efetivas, mesmo que seja possível melhorar os índices de vagas de trabalho. Ao colocar em prática o direito a renda a mudança de prioridade do econômico para o social possibilitará uma transformação na atual orientação social, permeadas pela individualização e pela concorrência desenfreada. Como já dito, isto será acompanhado da redução da atividade econômica, em comparação aos níveis atuais, fará necessário à construção de alternativas de mercado, e em longo prazo alterará a forma de interação dos indivíduos com o mundo, determinando um novo modelo de desenvolvimento. O esforço social geral também será menor do que aquele despendido na tentativa de manutenção do pleno emprego. A continuidade do programa ainda oferece perspectivas de futuro, um diferencial frente a outras respostas possíveis e promove critérios de justiça. Como vimos no comparativo com a Renda Mínima a Renda Básica oferece possibilidades mais amplas.

Por isso, a visão de André Gorz quanto às possibilidades do programa amplia os horizontes, retomando debates necessários. Com a discussão do direito a renda pode-se na mesma toada propor a revisão de muitas outras problemáticas. Isto porque ao contestar, mesmo que apenas uma pequena parte dos pilares do mercado, abre-se caminho para uma reflexão profunda. Sendo no conflito entre mercadorização e desmercadorização que se centram as disputas entre os diferentes programas, uma modificação contra o mercado poderia ter consequências para outras esferas da vida e um círculo virtuoso poderia se instalar (Silva, 2008). Contestando, no limite, o processo de reificação. E na prática este nível seria satisfatoriamente alcançado somente quando o valor da Renda Básica atingisse certo montante que permitisse uma alternativa efetiva ao mercado de trabalho.

A Renda Básica não busca resolver todos os problemas de injustiças, mas seu desenho é capaz de promover a autonomia pessoal, liberdade e segurança. Deste modo, favorece uma ferramenta para ampliar a capacidade humana de realização de projetos de

vida. É uma iniciativa, uma opção ao quadro social atual; pode e deve continuar a ser discutida.

“as políticas de transferência de renda melhoraram a vida dos mais pobres, mas não alteraram a estrutura social brasileira”. (Alexandre Barbosa *In*: Notícias UOL, 2013, p. 4).

Com todas essas possibilidades o cenário nacional sabidamente passará por um lento processo até o pleno funcionamento da Renda Básica, no entanto, para isto este deve ser finalmente iniciado pelo menos propondo o aprofundamento dos debates. Trata-se da esfera política enfrentar a questão da pobreza e da desigualdade de forma adequada, portanto sem priorizar a economia de recursos com a área social.¹⁰⁹ Carece hoje a nossa política social de planos para a ampliação do Bolsa-Família no sentido da Renda Básica, pois como visto a mais nova estratégia - Brasil Sem Miséria - não apresenta nenhuma indicação clara de transição. Será a pressão popular um elemento central para deslanchar a proposta. A Renda Básica poderia ser colocada como um vetor autêntico de desenvolvimento, uma transformação na agenda e no projeto de futuro nacional, em conformidade com o meio ambiente e com o aprimoramento das potencialidades humanas. Se a questão da emancipação ainda não está na pauta das discussões, diversos apontamentos e problemáticas atuais convergem ou tangenciam as discussões quando tratamos do direito a renda e seus possíveis impactos. Com isso vários temas atuais podem levar a reflexão rumo a Renda Básica.

Para Silva (2011a) é perfeitamente aceitável pensar em uma transição do programa Bolsa-Família para a Renda Básica ainda mais se levarmos em conta as recentes ampliações daquele. Mas, sucintamente, os pontos de divergência entre os programas ficariam por conta da exigência de condicionalidades que devem ser suprimidas. A focalização, principal entrave apontado pelo grupo da BIEN, deve ser substituída por ações rumo à integração universal. Neste quesito além da focalização da pobreza o Bolsa-Família deve ainda superar a focalização familiar. O fim do limite de tempo de permanência também deverá ser uma das medidas adotadas. Se a Renda Básica possui a premissa de tentar distribuir o maior montante de dinheiro possível e o programa Bolsa-Família possui

¹⁰⁹ O que não significa descontrolado de gastos, mas maior prioridade no tratamento das responsabilidades do Estado relativas a questão social.

um valor, em seu melhor benefício, de menos de 50% do salário mínimo, será conveniente pensar em formas de ampliação desta alíquota para viabilizar as possibilidades de transição (Silva, 2011a). Mas neste último caso tudo depende da expectativa de valor, dos recursos levantados junto às fontes de financiamento e do quanto será calculado como valor básico com base nos preceitos estabelecidos em Lei. Além da necessidade de levar em conta as especificidades brasileiras e nas desigualdades regionais.¹¹⁰ Outro ponto a ser trabalhado é a padronização dos benefícios oferecidos. Qualquer tentativa séria de planos de transição deverão levar em conta os elementos supracitados.

Sobre a focalização familiar Silva (2011a) chama a atenção para as formulações teóricas que embasaram este enquadramento na busca da revalorização da família nos anos 90. Ana Fonseca (2001) salienta que esta é uma tradição longa na história brasileira em que a família foi uma unidade considerada fundamental com base na organização social, e mais recentemente foi à família a unidade escolhida para auxiliar na recuperação de diversos problemas relacionados às crianças pobres - consideradas mais frágeis e vulneráveis. Na tentativa de romper com o ciclo reprodutor da pobreza em uma dupla frente que combina reestruturação familiar e fornecimento de possibilidades relacionadas à educação, além de outras modalidades como requalificação profissional. Além destes critérios, existem fatores econômicos e conservadores que também coadunam com a escolha da família como público alvo principalmente referente à economia de recursos. Abarcar a unidade familiar é transferir apenas um montante para no mínimo três ou mais indivíduos; e ainda tentar combater no seio familiar a chamada “cultura da pobreza” – a qual, como tentamos demonstrar neste trabalho, carrega um conotação bastante preconceituosa.

Quem é portador de direitos o indivíduo ou a família? (Silva e Silva, 1997, p. 148).

Para Vera Telles (1993) dado o profundo quadro de invisibilidade e não reconhecimento dos grupos pobres e marginalizados, e de um voraz ambiente marcado pela

¹¹⁰ “Em 2009, o então economista-chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Marcelo Neri, defendeu em artigo que a linha de miséria no país fosse de R\$ 144 por pessoa. Essa linha, segundo o autor, que hoje preside o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão ligado à Presidência), atende necessidades alimentares mínimas fixadas pela Organização Mundial da Saúde” (Notícias UOL, 2013, p. 3).

insegurança, pelas desigualdades, pelo desrespeito a cidadania e pelas hierarquias, a família torna-se um dos últimos refúgios dos indivíduos no Brasil. É sobre esta estrutura que se institucionalizou a família não apenas como público alvo, mas unidade parceira do Estado na divisão do ônus do combate a pobreza. Assim a família, de certa forma, busca compensar a fragilidade da cidadania no Brasil. Acarreta, portanto a inserção de problemas de cunho social e público para as esferas privadas, individualizadas e íntimas.

Ademais, ter a mulher como receptora dos benefícios dos programas de transferência de renda em nome do grupo familiar foi uma conquista muito grande em função da posição feminina subalterna na hierarquia tradicional brasileira, entre outros problemas relacionados à questão de gênero, mas esta conquista seria ainda maior em caso de individualização do benefício. Isto fica claro ao analisarmos o episódio de campinas citado no capítulo 3 sobre a atuação dos beneficiários como indivíduos e não apenas como membros familiares.

Em nosso caso além de avançar em direção à implementação devemos centrar esforços no aprimoramento do seu desenho como a sua vinculação a produtividade geral, elaboração de formas de financiamento que favoreçam o combate às desigualdades, ampliação do conceito de básico e a vinculação aos índices de inflação, entre outras já apontadas nos capítulos anteriores. Destacamos que a Lei como tal deve ser mais específica quanto a sua aplicação, seus critérios e seu funcionamento, pois de outra forma fica sujeita a vontades dos diversos governos, pouco refletida como política de Estado, podendo ser negligenciada de diversas formas, provocando ainda certa insegurança quanto a sua concretização, suas determinações e sua credibilidade.

Os avanços recentes do principal programa brasileiro em vigência aos poucos questionam tanto a possibilidade de expansão rumo a unidade individual, para realmente acabar com a “pobreza extrema” e ainda dificulta cada vez mais a gestão das contrapartidas, das condicionalidades e da própria focalização. O ideal seria que o programa Bolsa-Família pudesse continuar e a Renda Básica fosse implementada concomitantemente com ele, assim o auxílio aos mais pobres continuaria além de assegurarmos o direito à renda. Seria uma forma de empoderamento maior para os mais pobres. Não sendo possível este quadro ideal e constatada a possibilidade de transição de

um para o outro, a Renda Básica seria um programa mais adequado devido às próprias contradições da expansão dos programas tradicionais.

Ademais, existe a necessidade de grandes reformas no Brasil para pavimentar o caminho rumo a Renda Básica e que não se relacionam com questões só de assistência social, como podemos colher exemplos através principalmente da fala do Professor Evilásio Salvador no evento da BIEN em 2010 descrito no capítulo 2.

Van Parijs (2012a) recentemente afirmou que existem problemas no caso da implantação gradual da Renda Básica por aqui, pois muitos necessitados e sem motivo justo, ficarão de fora do programa mesmo que de forma temporário. De fato isto chama a atenção para um ponto fraco do plano de transição brasileiro. Só que como o próprio Van Parijs já afirmou (2002), esta é a melhor forma de colocar o programa em prática com base em nossa conjuntura. O Brasil possui por sua experiência e desenvolvimento recentes o conhecimento técnico necessário para fazer desta transição não apenas possível, mas bem sucedida; a despeito das profundas diferenças entre os programas em vigência e a nova proposta. E até mesmo, neste caso, o cronograma desenvolvido pelo PGRM de 1991 pode ser útil para a Renda Básica; revelando um debate próprio já bastante útil.¹¹¹ Além da perspectiva técnica o Brasil encontra outras possibilidades promissoras em sua condição periférica, de padrões de consumo em seu conjunto baixo e de modernidade tardia e incompleta, características que podem ajudar na disseminação das concepções de novos arranjos societários trazidas conjuntamente com o aprofundamento da ideia do direito a renda. Mas como visto no decorrer do trabalho o caminho ainda é muito longo.

“Para Otaviano Canuto, vice-presidente do Banco Mundial, manter o Brasil numa trajetória de melhoria dos indicadores sociais não dependerá apenas de políticas voltadas aos mais pobres. Ele diz que o "modelo ultraexitoso" que permitiu a redução da pobreza na última década, baseado no aumento do consumo doméstico e da massa salarial, está próximo do limite” (Notícias UOL, 2013, p. 4).

Bem verdade que esta é uma construção conjunta e serão as forças sociais que determinarão se este será ou não o rumo de nossa assistência social caso estes passem a se

¹¹¹ Silva (2012) salienta que já foi bastante debatida a questão de qual público alvo seria mais vulnerável sendo, portanto eleito o receptor inicial do programa, e constatou-se que seria mais adequado o início pelas crianças.

identificar com as demandas da ideia. Sua aprovação no Brasil recoloca na pauta uma utopia saudável, realizável e sustentável, dando objetivo de futuro, rumo para os direcionamentos do projeto nacional e pensando, ao mesmo tempo, nas mudanças de hábito necessárias a preservação do mundo em que vivemos (Van Parijs, 2012a). Esta é uma alternativa capaz de responder de forma prática a anseios e dispositivos operacionais de teorias contemporâneas como as de John Rawls e Nancy Fraser. Fato que a militância política é que poderá ampliar as conquistas já realizadas até o momento, e devemos dar destaque no nosso caso ao senador Eduardo Suplicy. O papel político e militante do senador ainda não encontrou igual em nosso cenário, e sua pertinência é fundamental. Fato que Suplicy ainda necessita transformar sua militância em maior peso político, que transcenda sua própria figura, apesar de pertinentes as questões abordadas por ele ainda estão marginalizadas, como vimos, pela suas próprias complexidades. É claro que as questões de justiça ainda carecem de maior atenção frente às proposições puramente econômicas e é isto que a bandeira da Renda Básica busca trazer em nossos dias, necessitando desta forma ampliar politicamente suas possibilidades. Mas sua obviedade se depara a dificuldade em contrapor interesses e ideologias. A ideia da Renda Básica tem sido cada vez mais propagandeada, mas a consciência quanto a sua profundidade é que continua um elemento residual no debate. E nos parece que a supressão da medida ou seu esquecimento demonstraram tanto uma regressão em matéria de cidadania quanto cobrarão no futuro a conta da negligência.

Se os atuais modelos societários e de produção estão chegando ao seu limite (Gorz, 2005) faz-se ainda mais iminente reforçar o debate e as políticas públicas de assistência com objetivo da implantação da Renda Básica ou algo do tipo como outras alternativas, isto - para não ir muito longe - se o projeto político-democrático atual pretende sua própria manutenção.

Deve-se ter em mente que para além de um programa de política social a Renda Básica possui para aqueles que passam a conhecer a proposta e os visionários que a referendam - no enfrentamento da fome ou na barbárie - esperança e autonomia como objetivos de uma sociedade melhor. E para os teóricos: autonomia (liberdade real) com justiça distributiva (igualdade), compatibilizadas como nunca antes.

ANEXO 1 - Carta do Atlântico

A Carta do Atlântico foi o resultado do encontro do Presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, com o Primeiro Ministro britânico, Winston Churchill, em agosto de 1941, no contexto das difíceis relações que permeavam a Segunda Guerra Mundial. Foi aprovada pelos estadistas em 14 de agosto de 1941 a bordo do navio *HMS Prince of Wales*, ancorado em águas argentinas, e curiosamente não foi assinada por nenhum dos dois. Foi, no entanto, enviada por telégrafo à aprovação de seus respectivos governos. Baseava-se em certos princípios comuns da política nacional dos Estados Unidos e da Inglaterra, os quais expunham as suas esperanças de conseguir um porvir mais auspicioso para o mundo. Os princípios expostos na carta são:

1º - Os seus países não procuram nenhum engrandecimento, nem territorial, nem de outra natureza.

2º - Não desejam que se realizem modificações territoriais que não estejam de acordo com os desejos livremente expostos pelos povos atingidos.

3º - Respeitam o direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver; e desejam que se restituam os direitos soberanos e a independência aos povos que deles foram despojados pela força.

4º - Busca assegurar o direito de todos os Estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, que tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo necessárias para a sua prosperidade econômica.

5º - Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir para todos melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social.

6º - Depois da destruição completa da tirania nazista, esperam que se estabeleça paz, que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras, e aos homens em todas as terras a garantia de existência livre de temor e de privações.

7º - Essa paz deverá permitir a todos os homens cruzar livremente os mares e oceanos.

8º- Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego da força e o estabelecimento de um sistema mais amplo e duradouro de segurança geral.

No subsequente encontro Inter-Aliado em Londres, no dia 24 de Setembro de 1941, os governos da Bélgica, Tchecoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polônia, URSS e Iugoslávia, e os representantes do General Charles de Gaulle líder da resistência francesa, aderiram por decisão unânime a Carta. O Brasil aderiu aos seus princípios em 6 de fevereiro de 1943. Vale ressaltar que esse acordo acabou por tornar-se um dos primeiros passos para a formação da ONU (Organização das Nações Unidas) (USP, 1998).

ANEXO 2 - Programa de Garantia de Renda Mínima

1. Primeira Versão:

Projeto de Lei do Senado Nº 80, de 1991.

Apresentado em 16 de abril de 1991.

Autor: Senador Eduardo Matarazzo Suplicy.

Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, que beneficiará as pessoas cujos rendimentos brutos mensais sejam inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).

§ 1º O valor mencionado neste artigo será corrigido monetariamente nos meses de maio e novembro de cada ano ou a cada vez que a inflação acumulada atingir 30% (trinta por cento), mediante aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, ou de outro índice oficial que o substituir, devendo a primeira correção realizar-se, excepcionalmente, no mês de janeiro de 1993, com base nos preços vigentes no mês de abril de 1991.

§ 2º O valor mencionado no *caput* deste artigo deverá sofrer um acréscimo real, no mês de janeiro de cada ano, igual ao valor do crescimento do PIB – Produto Interno Bruto brasileiro por habitante do ano anterior.

Art. 2º A Garantia de Renda Mínima consiste na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) da diferença, apurada mensalmente entre este rendimento e o limite mencionado no artigo anterior.

§ 1º No caso de beneficiários cujos rendimentos salariais sejam iguais a zero, ou seja, não tenham nenhum rendimento, a complementação de renda a que se refere o *caput* deste artigo passa a ser de 30% (trinta por cento).

§ 2º Para os efeitos desta lei, rendimento bruto é o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões recebidos em dinheiro e proventos de qualquer natureza, sem qualquer dedução.

Art. 3º Podem inscrever-se como beneficiárias da complementação a que se refere o artigo anterior todas as pessoas residentes no País, maiores de 25(vinte e cinco) anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores ao limite mencionado no art. 1º, ressalvadas as que se enquadrem nas disposições do parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. A participação no PGRM é vedada, enquanto persistir o impedimento, à pessoa que:

I - estiver cumprindo pena de privação de liberdade;

II – estiver em débito com a Fazenda Pública, inscrito na Dívida Ativa da União, inclusive na qualidade de sócio ou administrador responsável por pessoa jurídica que se encontra nessa situação.

Art. 4º O cadastramento de beneficiários e a operacionalização do PGRM realizar-se-ão, de conformidade com as normas estabelecidas em regulamento desta lei, a ser expedido pelo Poder Executivo, até 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá firmar convênios com a rede bancária do País, com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ou com qualquer outra entidade prestadora de serviços, de direito público ou privado, visando o cumprimento do disposto neste artigo.

Art. 5º O Beneficiário do PGRM que prestar declarações falsas ou usar de qualquer outro meio para obtenção de vantagens ilícitas será excluído do Programa pelo prazo de 5 (cinco) anos, ou definitivamente, se reincidente.

Parágrafo único. O beneficiário do PGRM que houver recebido qualquer benefício mediante utilização de artifícios a que se refere este artigo será obrigado a efetuar o ressarcimento integral da importância recebida, corrigida monetariamente com base no

INPC ou qualquer outro índice oficial que o substituir, nas condições que forem fixadas no regulamento desta lei.

Art. 6º O custeio do PGRM far-se-á mediante dotação orçamentária específica a ser consignada no Orçamento da União a partir do exercício de 1993.

Art. 7º Até 30 de junho de 1992, o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional proposta de substituição da despesa ou de aumento da receita orçamentária, de modo a viabilizar a execução do programa instituído por esta lei.

Art. 8º O Poder Executivo instituirá programas e projetos que tenham por finalidade a ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, de modo a atender ao crescimento da demanda decorrente da aplicação desta lei.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 1993.

Art. 10º Revogam-se as disposições em contrário.

Justificativa

A constituição da República Federativa do Brasil, no art. 3º, expressa que um de seus objetivos fundamentais é erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O projeto de lei que ora submeto à apreciação dos ilustres parlamentares objetiva cumpri-la.

Objetiva cumprir de forma transparente, direta e eficaz. Não presumo que seja fácil fazê-lo sem aumento de tributos, mas a possibilidade existe. É possível desde que haja determinação para cortar despesas, transferir recursos e suprimir incentivos que existem em nome dos pobres, mas que não os atingem significativamente. Não o fazem por ineficiência ou vulnerabilidade, afundando-se na burocracia e na corrupção.

Proponho um mecanismo que visa garantir renda mínima a pessoa adultas que não conseguem ganhar rendimentos suficientes para suas necessidades básicas. Simples na sua concepção, este instrumento tem sido defendido por alguns dos mais conceituados economistas de diferentes tendências, como John Kenneth Galbraith, James Tobin Robert

Solow e Milton Friedman. Reconheço a persistência do brasileiro Antonio Maria da Silveira, que o defende há vinte. Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger já defenderam a sua introdução, e Paul Singer também o tem defendido, na forma de um mínimo familiar.

Assim como as pessoas que ganham além de um determinado limite transferem parte de seus rendimentos ao Erário, na forma do Imposto de renda, aquelas que percebem rendimentos inferiores a um mínimo de subsistência receberão uma complementação, por meio do mesmo sistema. Uma importante vantagem está no reconhecimento do direito de escolha do beneficiário, que passa a determinar seus gastos. Diferencia-se assim de outros programas sociais que têm por objetivo distribuir bens aos pobres, ou prestar-lhes assistência, sem consultá-los previamente acerca de suas necessidades mais prementes.

O programa de Renda Mínima Garantida funcionará de maneira complementar ao salário mínimo, tendo algumas vantagens sobre a concepção e o funcionamento deste. Muito embora a Constituição diga que o salário mínimo pago aos trabalhadores deva ser "capaz de atender as suas necessidades básicas vitais e às de suas famílias com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social", o seu valor, fixado periodicamente pelo Governo, tem estado longe de poder cumprir tais finalidades.

Um aumento brusco do salário mínimo, objetivando o cumprimento do preceito constitucional, tem sido argumentado, poderia acabar sendo frustrado pelas seguintes razões: a) muitas organizações, especialmente prefeituras nas regiões mais pobres, dificilmente teriam condições de suportar tais gastos, o que resultaria em possível aumento de emprego; b) o aumento de salários, se bem acima do ganho em produtividade, poderia causar pressão inflacionaria; c) o aumento consequente da procura de bens tipicamente consumidos por assalariados, caso não haja planejamento para supressão de entraves ao aumento da oferta, poderia resultar, também, em pressão significativa sobre preços e / ou em problemas de desabastecimento.

Na medida em que estiver definida e respeitada a sua fonte de receita, a execução do Programa de Renda Mínima não produzirá pressões inflacionarias. Obviamente, terá efeito sobre a demanda de serviços e bens de consumo popular, tornando-a mais intensa e

regular. Desde que o crescimento da oferta possa ocorrer de forma gradual, particularmente no caso de alimentos, pode-se prever um efeito muito saudável para a economia brasileira. Depois de tantas décadas de desajustamento, ocorrerá a absorção de mão de obra pouco ou não qualificada, dentre outros fatores abundantes e ociosos.

Como o programa tem abrangência nacional, qualquer pessoa que vive na grande ou na pequena cidade, nos estados mais desenvolvidos ou mais pobres, perto dos grandes centros ou nas regiões rurais mais longínquas, terá direito a dele participar. Resultará importante efeito sobre os fluxos de migração no País, propiciando a muitos o direito à sobrevivência, sem a necessidade de se deslocarem, em momentos de desespero, por falta absoluta de alternativas.

O projeto é flexível, facultando ao Poder Executivo a implantação mais rápida do programa. Outro elemento de flexibilidade é a possível variação da alíquota entre 30% e 50%, de acordo com a disponibilidade de recursos, e a própria experiência acumulada em sua implantação. Determina-se a capacitação do Poder Executivo apenas para o apoio e orientação das prefeituras que desenvolverem programas de treinamento para os beneficiários. Flexibilidade novamente, pois a descentralização trará ajustes às especificidades locais. Mais do que isto, há o reconhecimento de é preciso primeiro retirar o ser humano da miséria, para que ele possa, em seguida, adquirir treinamento.

Para uma sociedade que hoje se caracteriza por ser uma das apresentam disparidades socioeconômicas das mias intensas e graves do mundo, que tem repetidamente fracassado em suas tentativas de diminuir a pobreza e as desigualdades, determinação expressa de erradicar a miséria, e suas conseqüências, deve constituir-se em vontade maior. Faz-se então necessária a criação de um instrumento de política econômica que cumpra tal objetivo da melhor e mais eficiente maneira.

Essas as razões que nos levam a solicitar a aprovação do projeto de lei que ora submetemos à deliberação dos ilustres membros desta Casa.

Brasília, 16 de abril de 1991.

Senador EDUARDO MATARAZZO SUPPLY

2. Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado.

Emenda N°1

Apresentado em 22 de Outubro de 1991.

Autor: Senador Eduardo Matarazzo Suplicy.

Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, que beneficiará, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 (vinte e cinco) anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).

§ 1º O valor mencionado no *caput* deste artigo será corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano, ou toda vez que a inflação acumulada atingir 30% (trinta por cento), mediante aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, ou de outro índice oficial que o substituir, realizando-se a primeira correção, excepcionalmente, em janeiro de 1993, com base nos preços vigentes em abril de 1991.

§ 2º O valor referido no parágrafo anterior deste artigo sofrerá um acréscimo real, em janeiro de cada ano, igual ao valor do crescimento, por habitante, do Produto Interno Bruto do ano anterior.

Art. 2º O imposto de renda negativo consiste na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a 30% (trinta por cento) da diferença entre estes rendimentos e o limite estabelecido no artigo anterior.

§ 1º A complementação do rendimento far-se-á na fonte ou através dos procedimentos de devolução do imposto de renda.

§ 2º A fiscalização será realizada segundo as normas do imposto de renda, procedendo-se a sua adaptação às necessidades de administração do PGRM, inclusive quanto ao Cadastro de Pessoa Física.

§ 3º Quando inaplicável ou inapropriada a complementação na fonte, os beneficiários deverão habilitar-se mediante apresentação de declaração de seu nível de renda, a qual será renovada periodicamente, de preferência a cada mês, junto à repartição responsável pelo pagamento.

Art. 3º O PGRM será implantado gradualmente, abrangendo:

- I - em 1993, os maiores de 60 (sessenta) anos;
- II - em 1994, os maiores de 55 (cinquenta e cinco) anos;
- III - em 1995, os maiores de 50 (cinquenta) anos;
- IV - em 1996, os maiores de 45 (quarenta e cinco) anos;
- V - em 1997, os maiores de 40 (quarenta) anos;
- VI - em 1998, os maiores de 35 (trinta e cinco) anos;
- VII - em 1999, os maiores de 30 (trinta) anos;
- VIII - em 2000, os maiores de 25 (vinte e cinco) anos.

Art. 4º Ao Poder Executivo é facultado:

I - em função da disponibilidade de recursos e da experiência acumulada na execução do PGRM:

- a) Elevar a alíquota prevista no *caput* do art. 2º desta lei até 50% (cinquenta por cento);
- b) Implantar o PGRM em período mais breve do que o previsto no art. 3º desta lei, desde que mantido o critério da abrangência por idade;

II – celebrar convênios com:

- a) Estados e Municípios visando à fiscalização do PGRM;
- b) A rede bancária do país, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ou qualquer outra entidade prestadora de serviços, de direito público ou privado, visando ao cumprimento desta lei.

Art. 5º O PGRM será custeado com dotação orçamentária específica, a ser consignada no Orçamento da União a partir do exercício financeiro de 1993.

Parágrafo único. A partir de 1992, os projetos de lei relativos a planos plurianuais e a diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do PGRM.

Art. 6º O Poder Executivo instituirá os necessários programas e projetos para a ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, de modo a atender ao crescimento da demanda decorrente da implantação do PGRM.

Parágrafo único. Serão desenvolvidas pesquisas visando detectar eventuais entraves ao aumento da produção, e propor cabíveis mudanças estruturais do sistema produtivo financeiro.

Art. 7º O Poder Executivo desenvolverá, de preferência em convênio com os Estados, capacidade de orientação e apoio aos Municípios, visando à instituição de programas de treinamento de mão de obra para os beneficiários do PGRM, quando necessários ao seu aperfeiçoamento ou ao seu ingresso no mercado de trabalho.

Art. 8º Será excluído do PGRM, pelo prazo de 5 (cinco) anos, ou definitivamente, se reincidente, o beneficiário que prestar declaração falsa, ou que usar de qualquer outro meio ilícito para obtenção de vantagens.

Parágrafo único. Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o participante do PGRM que gozar ilicitamente do benefício será obrigado a efetuar ressarcimento integral da importância recebida, corrigida com base no INPC ou outro índice oficial que o substituir.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 1993.

Art. 10º Revogam-se as disposições em contrário.

3. Redação Final Aprovada no Senado

Aprovado em 16 de Dezembro de 1991.

Parecer N° 602, de 1991.

Redação do vencido para o turno suplementar do Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado n° 80, de 1991, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1° É instituído Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, que beneficiará, sob a forma do imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 (vinte e cinco) anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).

§ 1° O valor mencionado no caput será corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano, ou quando a inflação acumulada atingir 30% (trinta por cento), mediante aplicação do índice adotado para a atualização monetária dos tributos federais, realizando-se a primeira correção, excepcionalmente, em janeiro de 1995, com base nos preços vigentes em abril de 1991.

§ 2° O valor referido no parágrafo anterior sofrerá um acréscimo real, no mês de maio de cada ano, igual ao crescimento real, por habitante, do Produto Interno Bruto do ano anterior.

Art. 2° O imposto de renda negativo consiste na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre estes rendimentos e o limite estabelecido no artigo anterior.

§ 1° A complementação dos rendimentos far-se-á na fonte ou através dos procedimentos de devolução do imposto de renda.

§ 2º A fiscalização será realizada segundo as normas do imposto de renda, procedendo-se a sua adaptação às necessidades da administração do PGRM, inclusive quanto ao cadastro de pessoas físicas.

§ 3º Quando inaplicável ou inapropriada a complementação na fonte, os beneficiários deverão habilitar-se mediante apresentação de declaração do seu nível de renda, a qual será renovada periodicamente, de preferência a cada mês, junto à repartição responsável pelo pagamento.

Art. 3º O PGRM será implantado gradualmente, podendo abranger:

- I - em 1995, os maiores de 60 (sessenta) anos;
- II - em 1996, os maiores de 55 (cinquenta e cinco) anos;
- III - em 1997, os maiores de 50 (cinquenta) anos;
- IV - em 1998, os maiores de 45 (quarenta e cinco) anos;
- V - em 1999, os maiores de 40 (quarenta) anos;
- VI - em 2000, os maiores de 35 (trinta e cinco) anos;
- VII - em 2001, os maiores de 30 (trinta) anos;
- VIII - em 2002, os maiores de 25 (vinte e cinco) anos.

Art. 4º Ao Poder Executivo é facultado:

I – Em função da disponibilidade de recursos e da experiência acumulada na execução do PGRM:

- a) Elevar a alíquota prevista no caput do art. 2º desta lei até 50% (cinquenta por cento);
- b) Implantar o PGRM em período mais breve do que o previsto no art. 3º desta lei, desde que mantido o critério de abrangência por idade;

II – celebrar convênios com:

- a) Estados e municípios, visando à fiscalização do PGRM;

b) A rede bancária do País, a Empresa Brasileira e Telégrafos ou qualquer outra entidade prestadora de serviços, de direito público ou privado, visando ao cumprimento desta lei.

Art. 5º O PGRM será custeado com dotação orçamentária específica, a ser consignada no Orçamento da União a partir do exercício financeiro de 1995.

Parágrafo único. A partir de 1994, os projetos de lei relativos a planos plurianuais e a diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias a execução do PGRM.

Art. 6º O Poder Executivo instituirá os necessários programas e projetos para a ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, de modo a atender o crescimento da demanda decorrente da implantação do PGRM.

Parágrafo único. Serão desenvolvidas pesquisas visando detectar eventuais entraves ao aumento da produção, e propor cabíveis mudanças estruturais do sistema produtivo e financeiro.

Art. 7º O Poder Executivo desenvolverá, de preferência em convênios com os Estados, capacidade de orientação e apoio aos Municípios, visando à instituição de programas de treinamento de mão de obra para os beneficiários do PGRM, quando necessários ao aperfeiçoamento ou ao seu ingresso no mercado de trabalho.

Art. 8º Será excluído do PGRM, pelo prazo de cinco (cinco) anos, ou definitivamente, se reincidente, o beneficiário que prestar declaração falsa, ou que usar de qualquer outro meio ilícito para obtenção de vantagens.

§ 1º Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o participante do PGRM que gozar ilicitamente do benefício será obrigado a efetuar ressarcimento integral da importância recebida, corrigida com base no INPC ou outro índice oficial que o substituir.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada que concorra para o ilícito previsto nesse artigo, inserindo ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito perante o programa, aplica-se, além das sanções penais e administrativas cabíveis, multa inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, corrigida monetariamente na forma do parágrafo anterior.

Art. 9º À medida que o PGRM for sendo implementado serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento.

Art. 10º O dispêndio com o custeio do programa instituído por esta lei não poderá ultrapassar o limite de 3,5% (três e meio por cento) do PIB.

Art. 11º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 1995.

Art. 12º Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO 3 - Salário Mínimo

Valores do Salário Mínimo de 1984 até Hoje

Vigência a partir de	Moeda	Valor
Janeiro de 2012	R\$	622,00
Março de 2011	R\$	545,00
Janeiro de 2011	R\$	540,00
Janeiro de 2010	R\$	510,00
Fevereiro de 2009	R\$	465,00
Março de 2008	R\$	415,00
Abril de 2007	R\$	380,00
Abril de 2006	R\$	350,00
Mai de 2005	R\$	300,00
Mai de 2004	R\$	260,00
Abril de 2003	R\$	240,00
Abril de 2002	R\$	200,00
Abril de 2001	R\$	180,00
Abril de 2000	R\$	151,00
Mai de 1999	R\$	136,00
Mai de 1998	R\$	130,00
Mai de 1997	R\$	120,00
Mai de 1996	R\$	112,00
Mai de 1995	R\$	100,00
Setembro de 1994	R\$	70,00
Julho de 1994	R\$	64,79

Março de 1994	URV	64,79
Fevereiro de 1994	CR\$	42.829,00
Janeiro de 1994	CR\$	32.882,00
Dezembro de 1993	CR\$	18.760,00
Novembro de 1993	CR\$	15.021,00
Outubro de 1993	CR\$	12.024,00
Setembro de 1993	CR\$	9.606,00
Agosto de 1993	CR\$	5.534,00
Julho de 1993	Cr\$	4.639.800,00
Mai de 1993	Cr\$	3.303.000,00
Março de 1993	Cr\$	1.709.400,00
Janeiro de 1993	Cr\$	1.250.700,00
Setembro de 1992	Cr\$	522.186,94
Mai de 1992	Cr\$	230.000,00
Janeiro de 1992	Cr\$	96.037,33
Dezembro de 1991	Cr\$	63.000,00
Setembro de 1991	Cr\$	42.000,00
Agosto de 1991	Cr\$	36.161,60
Mai de 1991	Cr\$	23.131,68
Abril de 1991	Cr\$	20.000,00
Março de 1991	Cr\$	17.000,00
Fevereiro de 1991	Cr\$	15.895,46
Janeiro de 1991	Cr\$	12.325,60
Dezembro de 1990	Cr\$	8.836,82

Novembro de 1990	Cr\$	8.829,55
Outubro de 1990	Cr\$	6.425,14
Setembro de 1990	Cr\$	6.056,31
Agosto de 1990	Cr\$	5.203,46
Julho de 1990	Cr\$	4.904,76
Junho de 1990	Cr\$	3.857,76
Março de 1990	Cr\$	3.674,06
Janeiro de 1990	NCz\$	1.283,95
Dezembro de 1989	NCz\$	788,18
Novembro de 1989	NCz\$	557,33
Outubro de 1989	NCz\$	381,73
Setembro de 1989	NCz\$	249,48
Agosto de 1989	NCz\$	192,88
Julho de 1989	NCz\$	149,80
Junho de 1989	NCz\$	120,00
Mai de 1989	NCz\$	81,40
Janeiro de 1989	NCz\$	63,90
Dezembro de 1988	Cz\$	40.425,00
Novembro de 1988	Cz\$	30.800,00
Outubro de 1988	Cz\$	23.700,00
Setembro de 1988	Cz\$	18.960,00
Agosto de 1988	Cz\$	15.552,00
Julho de 1988	Cz\$	12.444,00
Junho de 1988	Cz\$	10.368,00

Mai de 1988	Cz\$	8.712,00
Abril de 1988	Cz\$	7.260,00
Março de 1988	Cz\$	6.240,00
Fevereiro de 1988	Cz\$	5.280,00
Janeiro de 1988	Cz\$	4.500,00
Dezembro de 1987	Cz\$	3.600,00
Novembro de 1987	Cz\$	3.000,00
Outubro de 1987	Cz\$	2.640,00
Setembro de 1987	Cz\$	2.400,00
Agosto de 1987	Cz\$	1.970,00
Junho de 1987	Cz\$	1.969,92
Mai de 1987	Cz\$	1.641,60
Março de 1987	Cz\$	1.368,00
Janeiro de 1987	Cz\$	964,80
Março de 1986	Cz\$	804,00
Novembro de 1985	Cr\$	600.000,00
Mai de 1985	Cr\$	333.120,00
Novembro de 1984	Cr\$	166.560,00
Mai de 1984	Cr\$	97.176,00

Tabela 10 – Fonte: Itauna, 2012.

Durante muitos anos vigorou o salário mínimo regional, com valores diferentes para cada região do país de acordo com as suas características e peculiaridades. Quando foi instituído em 1940 eram 14 salários mínimos diferentes, chegando a 38 valores distintos em 1963. Em 1974 foram reduzidos a apenas cinco, caindo para três em 1983. Em maio de 1984 o valor foi unificado, situação que permanece até hoje.

No período de Janeiro/Fevereiro de 2011 vigorou a medida provisória que fixava o salário mínimo em R\$ 540,00 (Quinhentos e quarenta reais) mensais. Contudo, esta medida não foi ratificada já que a Lei nº 12.382, de 25/02/2011, entrou em vigor no mês de maio e fixava o salário mínimo em R\$ 510,00 (Itauna, 2012; Portal, 2012).

ANEXO 4 – Programas de Transferência de Renda nos Diferentes Países

1. Programas de Renda Mínima na Europa

Países	Programas de renda mínima	Serviços associados	Principais Características
Áustria	Sozialhilfe - 1974	Subsídio de alojamento e de saúde.	Idade mínima 19 anos; incentivo a busca de trabalho; relaciona parte da responsabilidade a família; valor do benefício calculado pelas necessidades vitais.
Bélgica	Minimum de Moyens d'Existence-MINIMEX - 1974	Ajudas excepcionais de saúde, água, gás e eletricidade.	Programa atende refugiados e trabalhadores da comunidade europeia; idade mínima de 18 anos; calculo do benefício a partir de um patamar nacional; metade do financiamento do programa era proveniente da comunidade local.
Dinamarca	Social Bistand – 1933	Subsídios de alojamento e para estudantes.	Incentivo a busca de trabalho; valor do benefício calculado pelos dados das necessidades vitais; metade do financiamento do programa era proveniente da comunidade local.
Finlândia	Toimeentulotuki – 1956	Subsídios de alojamento e ampliação dos recursos do programa em caso de necessidade.	Incentivo a busca de trabalho; calculo do benefício a partir de um patamar nacional.
França	Revenu Minimum d'Insertion - 1988	Saúde gratuita, subsídios de alojamento e	Idade mínima 25 anos; duração de 3 meses a 1 ano podendo ser prorrogado

		habitação.	indefinidamente.
Alemanha	Sozialhilfe - 1971	Subsídios de alojamento, educação, saúde e para casos excepcionais.	Programa atende refugiados e trabalhadores da comunidade europeia; beneficiário deve inscrever-se em programas de emprego.
Irlanda	Supplementary Welfare Allowance – Unemployment assistance - 1977	Subsídios para alojamento, para bens de primeira necessidade das crianças e para equipamentos domésticos.	Incentivo a busca de trabalho; restrições para pessoas que exerçam atividade remunerada.
Luxemburgo	Revenu Minimum Garanti - 1986	Subsídio de alojamento e financiamento para despesas médicas.	Prescinde da nacionalidade; idade mínima 30 anos; incentivo a busca de trabalho; exige 10 anos de moradia no país.
Holanda	Algemene Bijstand – 1963	Subsídio de alojamento e financiamento para despesas médicas.	Prescinde da nacionalidade; idade mínima de 18 anos; incentivo a busca de trabalho; calculo do benefício com base no salário mínimo.
Portugal	Rendimento Mínimo Garantido – 1997	Subsídios para transporte, saúde, para estudantes e de alojamento.	Prescinde da nacionalidade; idade mínima de 18 anos; relaciona parte da responsabilidade da provisão de recursos a família; calculo do benefício a partir de um patamar nacional estabelecido.
Espanha	Renta Mínima 1988-1992	Subsídios para alojamento e equipamentos domésticos.	Idade mínima 25 anos; incentivo a busca de trabalho; calculo do benefício com base no salário mínimo.
Suécia	Socialbidrag - 1957	Subsídios para	Incentivo a busca de

		alojamento e famílias monoparentais.	trabalho.
Reino Unido	Income Support – income-based Jobseekers allowance - 1948	Subsídios de alojamento, para pagamento de impostos, tratamento dentário, óculos, para alimentação de crianças e mulheres grávidas, refeições escolares, despesas com maternidade e funeral. Além de auxílios para o inverno, aposentados, deficientes e famílias com crianças pequenas.	Prescinde da nacionalidade; idade mínima de 18 anos; incentivo a busca de trabalho; restrições para pessoas que exerçam atividade remunerada; valor do benefício calculado pelos dados econômicos das necessidades vitais.

Tabela 11 – Fonte: Silva e Silva, 1997; Almeida, 2000; Fonseca, 2001; Vanderborgh e Parijs, 2006.

2. Programas de Transferência de Renda Pelo Mundo

País	Programa	Ano de Implementação
África do Sul	Conditional Cash Transfer to Support Vulnerable Children and Households in the Context of HIV/AIDS and Poverty.	2005
Argentina	Jefes e Jafas Del Hogar, substituído em 2006 por outros 3 programas.	2002

Bangladesh	TUP –Targeting the Ultra Poor.	2002
Brasil	Bolsa-Escola, foi unificado com outros programas pelo Bolsa-Família em 2003.	2001
Chile	Chile Solidário	2002
Colômbia	Familias em Acción	2000
Costa Rica	Avancemos, atualmente Superemonos.	2002
Equador	Bono Solidaridad.	2001
El Salvador	Programa Oportunidades.	2005
Honduras	Praf II – Programa de Asignación Familiar II.	1991
Índia	National Rural Employment Guarantee Act – NREGA.	2005
Jamaica	Programme for the Advancement through Health and Education – PATH.	2002
Quênia	Cash Transfer Programme for Orphan and Vulnerable Children.	2004
México	Progresas/ Oportunidades.	1997

Nicarágua	Mi Familia.	2000
Panamá	Red de Oportunidades.	2006
Paquistão	Child Support Program.	2005
Paraguai	Red de protección e promoción social.	2005
Peru	JUNTOS.	2005
República Dominicana	Solidaridad.	2005
Turquia	Social Risk Mitigation Project – SRMP.	2001
Uruguai	Ingreso Solidario.	2005
Zâmbia	Kalomo Pilot Social Cash Transfer Scheme.	2004

Tabela 12: Fonte – Fonseca, 2006.

ANEXO 5 – Renda Básica de Cidadania

1. Projeto de Lei do Senado da Renda Básica de Cidadania

Nº 266, de 2001

Institui a renda básica incondicional ou a renda de cidadania e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no país, e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§1º O pagamento do benefício mencionado no caput deverá ser de igual valor para todos.

§2º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

Art.º 2º Caberá ao Poder Executivo, definir o valor do benefício, mencionado no caput do artigo 1º, suficiente para atender as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, habitação, educação, saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.

Art.º 3º A Justiça Eleitoral, por ocasião do pleito eleitoral em 2004, submeterá a referendium popular a proposta contida no caput do artigo 1º.

§1º Caso aprovada a proposta contida caput deste artigo, o Poder Executivo deverá enviar, em trinta dias, ao Congresso Nacional, um crédito adicional consignando no Orçamento da União para exercício financeiro de 2005 dotação orçamentária suficiente para implementar o projeto.

§ 2º. A partir de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e a diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art.º 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Justificativa

O professor do Massachusetts Institute of Technology, MIT, Robert M. Solow, laureado como o Nobel de Economia, dá as boas vindas ao debate sobre a viabilidade da Renda Básica incondicional, no prefácio do livro *What's Wrong with a Free Lunch? (O que há de errado com um almoço grátis?, 2001)* de Philippe Van Parijs e argumenta em defesa de uma renda básica, em debate com autores como Herbert A. Simon, Anne I. Alstott, Wade Rathke, Emma Rotschild e outros. A renda básica universal a um nível de subsistência contribuiria, segundo Van Parijs, para promover a justiça social aumentando a liberdade dos indivíduos, melhoraria a vida das mulheres e ajudaria na preservação do meio ambiente. Acredita Robert Solow, ao levar em consideração atitudes que diferem das que prevalecem atualmente sobre o trabalho e a remuneração, que essa ideia, no que diz respeito ao direito básico conferido a todas as pessoas, e por apresentar um custo substancial, precisa ser seriamente examinada em suas vantagens e desvantagens. Esse debate, originalmente publicado no periódico *Boston Review* de outubro-dezembro de 2000, bem como a exposição feita por Philippe Van Parijs para o seminário internacional "Políticas e instrumentos para combater a pobreza na União Europeia: uma renda mínima garantida", organizado pela presidência portuguesa da União Europeia, constituem indicativos de como amadurece fortemente a proposição, neste início do século XXI.

Vamos tornar o conceito o mais claro possível e comentar os prós e contras, seguindo as reflexões de Van Parijs.

A renda básica é uma renda paga por uma comunidade ζ pode ser uma vila, um município, um estado, um país, um conjunto de países, um continente ou o planeta Terra ζ a todos os seus membros individualmente, não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Portanto, o direito não está condicionado à sua situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho.

A renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens ou serviços, nem de cupons ou selos que só podem ser gastos em certo tipo de bens, como alimentos. Não envolve qualquer restrição ao que a pessoa vá fazer com os recursos, quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. Ela complementa, e não substitui, transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e saúde públicas.

A renda básica é paga de maneira regular, em intervalos que podem ser de um mês, ou com outra frequência, por exemplo, uma vez ao ano. Pode ser paga em cheque ou através de um cartão de crédito com validade de um ano, com o direito a uma retirada mensal, como é feito no Brasil, pela Caixa Econômica Federal, o programa de garantia de renda mínima associado à educação, ou Bolsa Escola, que já atinge 4 milhões de famílias. Pode também ser complementada com um capital básico, uma quantia que seria paga a todos uma vez em sua vida, a exemplo do proposto por Thomas Paine, em 1795.

O primeiro-ministro Tony Blair, em abril de 2001, pouco antes de o Partido Trabalhista sagrar-se vencedor nas eleições de maio de 2001, anunciou nova iniciativa: o Fundo Patrimonial da Criança (Child Trust Fund), pelo qual todo cidadão nascido no Reino Unido, a partir de 2003, terá direito a receber um capital de pelo menos 250 libras esterlinas. Se a criança for de família pobre, a quantia oferecida será de 500 libras. Quando a criança completar 5 anos, 11 anos e 16 anos de idade, o governo depositará de 50 a 100 libras, sendo essa última quantia no caso de uma família pobre. Uma vez depositada, aquela soma passa a render juros, de tal forma que cada pessoa, ao completar 18 anos, terá um capital básico para iniciar a vida.

A renda básica pode ser paga por uma comunidade política, por um governo municipal, estadual, ou preferivelmente pela União, idealmente pela coordenação de esforços dos três níveis de governo, podendo haver procedimentos adotados pelas nações do mesmo continente, com vistas à extensão dos direitos sociais semelhantes a todos os seres humanos. Poder-se-á pensar, portanto, que um dia o direito de participar da riqueza das Américas será estendido a todos os residentes, do Alasca à Patagônia.

A renda básica pode ser financiada de modo específico e vinculado, relacionando-a ao valor adicionado em algumas, ou em todas as atividades produtivas, ou simplesmente ser paga pelo conjunto de receitas de diversas fontes, incluindo os dividendos de ativos de propriedade pública, como os demais gastos governamentais.

A renda básica é paga a todos os membros da sociedade, podendo se exigir um tempo de residência mínimo, como de um ano, no caso do Alasca. O direito deve ser de todas as pessoas, sem verificação de sua situação financeira, portanto com um sentido ex ante, diferente dos sistemas que normalmente operam ex post, ou seja, depois de se verificar a renda do beneficiário.

A renda básica não torna os ricos mais ricos, pois os relativamente mais ricos contribuem mais para o seu financiamento, com o pagamento de impostos, do que os relativamente mais pobres. Vamos supor que o Produto Interno Bruto Brasileiro, de aproximadamente R\$ 1,1 trilhão, separássemos R\$ 100 bilhões para distribuir igualmente entre todos os 170 milhões de brasileiros. Como a riqueza nacional é hoje distribuída de maneira desigual, certamente a repartição igualitária de R\$ 100 bilhões, já geraria importante efeito de diminuição da desigualdade.

De qualquer forma esta é sempre uma questão que nos intriga: será efetivamente melhor para os mais pobres que também se dê aos ricos? Da primeira vez que me deparei com o conceito de renda básica, também foi a minha reação de que se deveria primeiro conferir o direito aos que pouco ou nada têm, como no projeto de lei que apresentei no Senado brasileiro, em abril de 1991, que institui um imposto de renda negativo. Hoje, entretanto, observo que a experiência e a reflexão acumuladas indicam que a renda básica será melhor para os pobres do que a alternativa de uma renda mínima garantida condicionada à verificação financeira dos beneficiários, pelas seguintes razões:

A proporção de cobertura dos beneficiários é muito mais alta em um sistema universal do que se houver a necessidade de verificação de quanto cada um ganha.

Não há qualquer estigma, sentimento de vergonha ou humilhação em receber um benefício que é concedido a todos por uma questão de cidadania. Elimina-se todo procedimento burocrático e intruso de controle para se saber se a pessoa é ou não destituída.

Em um sistema de renda básica, o pagamento regular do benefício não é interrompido ao se aceitar um emprego com renda acima de determinado patamar, como seria um sistema convencional, condicionado à situação financeira dos beneficiários. Isso significa remover um aspecto da armadilha do desemprego comumente associado a sistemas convencionais de benefícios.

A renda básica faz sempre valer o esforço do trabalho. Uma vez que a pessoa pode manter o valor integral de sua renda básica, quer esteja trabalhando ou não, ela com certeza estará numa situação melhor quando estiver trabalhando do que quando estiver desempregada.

O fato de a renda básica ser provida a cada pessoa, independentemente de estar trabalhando ou ter a disposição para trabalhar, causa importante efeito sobre o mercado de trabalho. Ela dá ao trabalhador um poder de barganha e uma liberdade de escolha muito maior do que se não existisse. Concede aos trabalhadores muito maior possibilidade de escolha diante de ofertas de trabalho caracterizadas por condições humilhantes, sub-humanas ou próximas da escravidão. Para aquelas pessoas que por vezes não encontram alternativa de sobrevivência que não seja a venda de seu corpo, a prostituição, ou o oferecimento de seus préstimos a quadrilhas de narcotráfico, a renda básica pode representar o resgate da dignidade.

Há que se fazer o cálculo para se verificar que possivelmente dar a todos não seja mais caro, e sim mais barato, do que dar somente aos pobres. Com uma tecnologia informatizada e eficiente de coleta de impostos e pagamento de transferências, é provável que os custos sejam mais baixos em um sistema universal em que todos saibam previamente que serão beneficiados.

É perfeitamente possível caminharmos gradualmente dos diversos desenhos de programas de renda mínima e seguridade social para a renda básica universal, de maneira a assegurar a todas as pessoas o direito inalienável de participar da riqueza da nação e ter o suficiente para as suas necessidades vitais.

O professor Joseph Stiglitz salientou em sua conferência para a Industrial Relations Research Associations, em Boston, em janeiro de 2000, que os sindicatos de trabalhadores e outras "formas genuínas de auto-organização popular são chaves para o desenvolvimento econômico democrático". Exemplo disso é o que está ocorrendo na África do Sul, onde foi organizado um movimento pela implantação de uma renda básica, que conta com o apoio de diversas instituições, como a Alliance for Children's Entitlement to Social Security, a Black Sash, a Child Health Policy Institute, a Congress of South African Trade Unions, a Development Resources Centre, a ESST, a Gender Advocacy Programme, a Community Law Centre (UWC), a Southern African Catholic Bishops' Conference, a South African Council of Churches, a South African NGO Coalition, ou a Treatment Action Campaign. Segundo documento endossado por essas instituições, a implantação de um programa de renda básica incondicional tem o objetivo de estimular o desenvolvimento da igualdade econômica, promover a estabilidade da família e da comunidade, possibilitando a todas as pessoas terem atendidas as suas necessidades vitais, e assegurada uma maior dignidade. Naquele país se propõe uma cobertura universal, desde o nascimento até a morte, sem que seja necessária qualquer comprovação de rendimentos. A rede de seguridade social deverá ser expandida, de forma que nenhuma pessoa venha a receber menos do que recebia antes da implantação do programa. Eles propõem que o benefício seja efetuado por meio de instituições públicas, que facilite o pagamento a todos, mesmo nos locais onde não exista rede bancária. Uma parte substancial dos custos do programa deverá ser coberta progressivamente por um sistema de impostos, o que irá demonstrar a solidariedade de todos, e o esforço conjunto para eliminar a pobreza, e nenhum programa de seguridade social deverá ser afetado. O exemplo da África do Sul deve ser observado, pois este é um país rico, e uma jovem democracia, com características de pobreza e desigualdade semelhantes às do Brasil.

Felizmente, no Brasil, as principais centrais sindicais - como a CUT, a Força Sindical, a CGT, o CAT -, o MST, a CNBB, a Ação da Cidadania contra a Miséria e Pela

Vida, do Betinho, e diversos partidos políticos, têm hoje apoiado a garantia de renda mínima para todos os brasileiros.

Falta agora implementá-la por meio da medida mais racional possível, da forma como está consubstanciada no Projeto de Lei que institui a Renda de Cidadania.

Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 2001.

Senador EDUARDO MATARAZZO SUPPLY

2. Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado

Nº 266, DE 2001

Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no país, e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no caput deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde,

considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no caput deste artigo será considerado como renda não tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 3º O Poder Executivo consignará no Orçamento Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no Art. 2º.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e as diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de Dezembro de 2002.

Sala da Comissão,

Senador FRANCELINO PEREIRA, Relator.

3. Lei da Renda Básica de Cidadania

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004.

Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faz saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no **caput** deste artigo será considerado como renda não tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Antonio Palocci Filho

Nelson Machado

Ciro Ferreira Gomes

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sergio. Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G. O.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G.M. (Org). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Anpocs, 2008, p. 273.

AGGIO, Alberto e LAHUERTA, Milton. *Pensar o século XX: problemas políticos e história nacional na América Latina*. São Paulo: UNESP, 2003, p. 315.

ALVES, João Carlos Lima. e ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. O mito do declínio do Welfare State. In: *Emancipação* - <http://www.uepg.br/emancipacao>. 2009. Acessado em: 27/07/2010, p. 1-8.

ALVES, Márcio Moreira. Seja Realista: Peça o Impossível. In: SUPPLY, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1992, p. 275.

ALMEIDA, Evaristo. *Programas de Garantia de Renda Mínima: Inserção social ou utopia?* São Paulo: EDUC, 2000, p. 181.

ARAÚJO, Elizeu Serra. As reformas da previdência de FHC e LULA e o sistema brasileiro de proteção social. In: *Revista de Políticas Públicas de São Luis*. v. 13, nº1, Jan/Jun, 2009, p. 31-41.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. In: *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre, 1995, p. 65.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SOUZA SANTOS, Boaventura. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 686.

AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo: Scritta, 1995, p. 286.

BAUMAN, Zygmunt. *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000, p. 213.

BBC. *Blair Banks on Baby Savings Scheme*. In: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1297324.stm, Acessado em: 07/09/2001.

BIEN. Basic Income Earth Network. 13º Encontro anual. In: <http://www.bien2010brasil.com>. Brasil, São Paulo: 2010. Último acesso 1º semestre de 2013.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gian Franco. *Dicionário de Política*. Vol. 1. Brasília: UNB, 1998, p. 1358.

BUARQUE, Cristovam, e SUPPLY, Eduardo Matarazzo. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. In: *Estudos Avançados*. vol. 11, nº 30, 1997, p. 79-93.

BRASIL: Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, Institui a Renda Básica de Cidadania: 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2002-2006/2004/Lei/L10.835.htm. Acessado: 03/06/2011.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, Cria o Programa Bolsa-Família. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acessado em 10/01/2013.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Você é a favor do programa de Renda Mínima já aprovado no senado? In: *Folha de S. Paulo*. 24 de Dezembro de 1994.

_____. Site: <http://bresserpereira.org.br/>, 2012. Acesso no 2º semestre de 2012.

BRITTO, Tatiana e SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso? In: *Anais do 13º Bien* – <http://starline.dnsalias.com:8080/bien2010/trabalhosite/TrabalhosSite.asp> - Acessado em 09/07/2010 às 17h e 45min, p. 1-36.

CALLIGARIS. Contardo. Os discursos dos políticos. In: *Folha de S. Paulo*. 30 de março de 2006.

CÂMARA. Site: <http://www2.camara.gov.br/>, 2011, Último acesso 1º semestre de 2013.

CAMARGO, Silvio César. Trabalho Imaterial e Apropriação da Subjetividade Humana. Entrevista. In: *Instituto Humanitas Unisinos - IHU On-line*. <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/trabalhoimaterialeapropriacaodasubjetividade-humana-entrevistaespeicalcomsilviocamargo/507815-trabalhoimaterialeapropriacaodasubjetividade-humana-entrevistaespeicalcomsilviocamargo>. Acessado em 09/04/2012.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. *A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Inglês (1942-1950)*. Monografia e Iniciação Científica apresentada para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras (FCL), Campus de Araraquara, financiada pela FAPESP. Dezembro de 2010, p. 132.

CARVALHO, Frederico de. Renda Mínima: Uma visão histórica. In: Suplicy, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1992, p. 275.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003, p. 236.

CARVALHO, Rodrigo Pinto de. *O Último Paraíso? Um Estudo Sobre o Estado de Bem-Estar Social Sueco*. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso de Economia. UNESP. Araraquara, 2004, p. 90.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 611.

CATHERMOL, Erika; NASCIMENTO, Elaine Ferreira do; CANELA, Marco Antônio Ramos. Renda básica de cidadania e empoderamento juvenil. In: *13º Bien Congress*. São Paulo, 2010, p. 21.

COCCO, G.; NEGRI, A. Bolsa-Família é embrião da renda universal. In: *Opinião – Folha de S. Paulo* – www1.folha.uol.com.br/fds/opinião/fz0501200610.htm. Acessado em 03/05/2011.

CORDIOLI, Jairo Ribeiro. Programa de Garantia de Renda Mínima. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. VILLELA, José Corrêa. LINS, Carlos Otávio Bandeira. *Renda Mínima*. São Paulo: LTr, 2003, p. 192-200.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. VILLELA, José Corrêa. LINS, Carlos Otávio Bandeira. *Renda Mínima*. São Paulo: LTr, 2003, p. 254.

COSTA, Emilia Viotti da. *Da monarquia à República*. São Paulo: Unesp, 2007, p. 523.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra Corrente*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 200.

COUTINHO, Zenaldo. *Voto separado do Deputado Zenaldo Coutinho ao Projeto de Lei da Renda Básica*. Brasília, 2003.

CURY, Samir. SUPLICY, Eduardo. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. In: *Revista de Economia Política*. vol. 14, nº 1, jan-mar, 1994, p. 101-118.

DAGNINO, Renato. Neodesenvolvimentistas X Solidaristas: um debate necessário. In: *Jornal da Unicamp*. nº 546. Campinas, 12 de Nov. de 2012.

DIÁRIO, Oficial. *Diário Oficial do Senado Nº 166*. Brasília: 21 de Outubro de 1999.

DOWBOR, Ladislau. Brasil: Um outro patamar de desenvolvimento. In: *Carta Maior* - http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16826, Acessado em 01/07/2010 às 18h.

DRAIBE, Sonia. Da assistência social aos programas de renda mínima garantida. In: SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1992, p. 261-269.

_____. Repensando a Política Social: Dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda. *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995, p. 287.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, nº 4, Out./Dez, 1997, p. 3-15.

_____. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania. In: HOCHMAN, G. ARRECH, M. MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007, p. 27-64.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 248.

_____. As Três Economias do Welfare State. In: *Lua Nova*, nº 24, Setembro, 1991, p.85-115.

ESTADÃO, Estadão.com. *Câmara aprova prorrogação de Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza*. In: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,camara-aprova-prorrogacao-de-fundo-de-combate-e-erradicacao-da-pobreza,653869,0.htm>. 15/12/2010. Último acesso 2º semestre de 2012.

FALCHETTI, Cristhiane Aparecida e KERBAUY, Maria Teresa Miceli. A Participação Na Política de Assistência Social. In: *Estudos de Sociologia*. v. 15, nº 29, Araraquara, 2010, p. 445-468.

FERNÁNDES, José Iglesias; BUSQUETA, Josep Manel; BAYONA, Manolo Sáez. *Tudo Sobre La Renta Básica*. Barcelona: Virus, 2001, p. 139.

FIORI, José Luis. Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises. In: *Série Estudos em Saúde Coletiva*, nº 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995, p. 19.

FOLHA de S. Paulo. A Europa já adota o sistema. Redação. In: *Folha de S. Paulo*. 28 de Abril de 1996.

_____. *Acervo*. In: <http://acervo.folha.com.br/>. Disponível gratuitamente para consulta por tempo limitado. Período de consulta 2º semestre de 2012.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 232.

_____. *Los sistemas de Protección Social en America Latina: Un análisis de las transferencias monetárias condicionadas*. PNUD, setembro 2006, p. 19.

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje*. Brasília: UnB, 2001, p. 245-282.

_____. O Feminismo, o Capitalismo e a Astúcia da História. In: *Mediações*. Londrina, v. 14, n. 2, Jul/Dez, 2009, p. 11-33.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977, p. 176.

FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 152.

GALBRAITH, John Kenneth. *A sociedade justa: uma perspectiva humana*. Rio de Janeiro: Campus, 1996, p. 100.

GIMENEZ, Denis Maracci. A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil. *Tese de Doutorado do Instituto de Economia da Unicamp*. Campinas, 2007, p. 311.

GONÇALVES, Marylda. *O Plano Beveridge e o Sistema de Bem-Estar Social no Brasil 1945 – 1954*. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso de Economia. UNESP. Araraquara, 2001, p. 65.

GORZ, André. *Metamorfoses do Trabalho*. São Paulo: Annablume, 2003, p. 247.

_____. *Misérias do Presente Riqueza do Possível*. São Paulo: Annablume, 2004, p. 161.

_____. *O Imaterial*. São Paulo: Annablume, 2005, p. 107.

GOUVÊA, Gilda. *Depoimento na Banca de Defesa de Dissertação de Mestrado do estudante Fábio Luiz Lopes Cardoso*. 27/06/2013 10h15min.

HADBA, Fernando António. Política de Renda e Imposto Negativo. Opinião. In: *Folha de S. Paulo*. 1 de Julho de 1993.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008, p. 256.

HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994, p. 221.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos*. O Breve Século XX 1914-1991. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 632.

HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: A gramática moral dos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: 2003, p. 291.

HONNETH, Axel. e HARTMANN, Martin. Paradoxes of Capitalism. In: *Constellations*. vol. 13, nº1, 2006, p. 41-58.

IANNI, Octavio. *O Colapso do populismo no Brasil*. 4º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, p. 192.

ITAUNA, Gazeta de. Valores do Salário mínimo desde sua criação até hoje. In: http://www.gazetadeitauna.com.br/valores_do_salario_minimo_desde_.htm. Acessado em 02/07/2012 às 10 h e 25 min.

JUSTO, Carolina Raquel de Mello. *Renda Mínima e Cidadania em Campinas*. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2009, p. 225.

_____. Direito a Renda Básica de Cidadania: Um Marco na história brasileira. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos, IHU on-line*. nº 333, ano 10, 14/06/2010.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização. In: *Textos para discussão 180 da Universidade Federal Fluminense (UFF)*, CEDE, Economia. Niterói: out, 2008, p. 11.

_____. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 1, 2009, p. 53-83.

KOYAN, Flávia Akemi. *Distribuição de renda nos anos recentes: Os impactos das políticas de transferência de renda*. Monografia do Instituto de Economia da Unicamp. 2007, p. 40.

LAVINAS, Lena. Universalizando Direitos. In: *Observatório da Cidadania*, 2004, p. 67-74.

_____. Política Social: o ano zero ainda não começou. In: *Folha de S. Paulo*. 31/12/2004a.

LAZANI, Rodrigo. *Programas de Transferência de Renda Autonomia Versus Assistencialismo*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNICAMP. Campinas, 2011, p.128.

LEITE, Celso Barroso. *Um Século de Previdência Social: Balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 229.

LOBATO, Ana Lucia. *Garantia de Renda Mínima Ensaio e Propostas* (Org). Brasília: IPEA, 1998, p. 313.

LOURENÇO, Fernando Antônio. Encontro do *Grupo de Teoria Crítica*. Cadastrado no CNPQ. Unicamp: Campinas 21/11/2012.

LUKÁCS, Georg. *História e Consciência de Classe*. Porto: Elfos, 1974, p. 608.

MAIA, Cesar. PT governo e diretório. In: *Folha de S. Paulo*. 21 de maio de 2003.

MALAN, Pedro. Discurso. In: SUPLICY, Eduardo. *Renda Mínima discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal, 1998a, p. 180.

MARSHALL, Thomas. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 242.

_____. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 220.

MARTINS, Paula Ferreira. A Renda Básica Como Instrumento de Redução da Pobreza. In: *13º Congresso da BIEN*. <http://www.bien2010brasil.com/>. São Paulo, 2010, p. 27. Último acesso 1º semestre de 2013.

MDS. *Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome*. In: www.mds.gov.br, 2012. Último acesso 2º semestre de 2012.

MEDEIROS, Marcelo. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e estratificação social. In: *Simpósio Nacional Sobre Democracia e Desigualdade*. Universidade de Brasília. <http://www.simposiodemodmode.unb.br/programacao.php>, 2012. Último acesso 2º semestre de 2012.

MEIRA, Thiago. Renda Básica de Cidadania: Uma estratégia de manutenção da cultura das populações tradicionais. In: *13º Bien Congress*. São Paulo, 2010, p. 11.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 260.

NORONHA, Silvia. Previdência foi tudo que faltou. In: *Rumos*. nº 156, Janeiro, 1999, p. 32.

NOTÍCIAS UOL. Pobreza Recua no Brasil, mas fim da miséria é questionável. In: http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2013/03/11/pobreza-recua-no-brasil-mas-fim-da-miseria-e-questionavel.htm?cmpid=cfb-noticias-news&fb_action_types=og.recommends&fb_source=other_multiline. 11/03/2013, p. 4. Último acesso 1º semestre de 2013.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 386.

_____. Full Employment: Asking the Wrong Question? In: *Dissent*, Winter, 1995, p. 77-81.

_____. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1995a, p. 322.

OFICIAL, Diário. Diário Oficial do Senado. Ata. In: <http://www6.senado.gov.br/diarios/Diario>. Brasília. Sessão de 13/06/1996 publicado em 14/06/1996, p. 9945. Último acesso 1º semestre de 2013.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura de. Renda Garantida Mínima (RGM). In: SUPLICY, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Livreto. Brasília: Centro Gráfico do Senado, nov/1996.

PAUGAM, Serge. *Desqualificação Social Ensaio Sobre a Nova Pobreza*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 331.

PEREIRA, Potyara. Estado Regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria; PEREIRA, Potyara. *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2002, p. 253.

_____. *Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 215.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rosseti. SANTOS, Silvana Mara Morais dos. MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Política Social no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 280.

_____. *Política Social: Temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008b, p. 214.

PEREIRA, Potyara. PEREIRA, Camila. *Marxismo e Política Social*. Brasília: Ícone, 2010, p. 187.

PINZANI, Alessandro. Minimal Income as Basic Condition for Autonomy. In: *Veritas*, Porto Alegre, v. 55 n. 1 jan./abr. 2010, p. 9-20

POLANYI, Karl. (1944) *A Grande Transformação: As origens da Nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, p. 306.

PORTAL, Brasil. *Salário Mínimo*. In: <http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>. Acessado em 02/07/2012 às 12h e 30 min.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Socialdemocracia*. São Paulo: Companhia Das Letras, 1991, p. 330.

RAVENTOS, Daniel. ¿La renta básica es (o no) justa? Sobre liberalismos y republicanismos. In: *Temas*. nº 70, Jan/Mar de 2012, p. 7.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 708.

ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real. *IPEA – Texto para discussão*. Rio de Janeiro 2000, p.26.

ROSANNVALLON, Pierre. *A Crise do Estado Providência*. Goiânia: Editora da UFG, 1997, p. 160.

ROSSI, Clovis. A Guerra e o só. In: *Folha de S. Paulo*. 30 de Junho de 2007.

SÁ, Nelson. Quixote e o PT. In: *Folha de S. Paulo*. 9 de Janeiro de 2004.

SADER, Emir. Brasil, de Getúlio a Lula. In: *Brasil, entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo e Perseu Abramo, 2010, p. 197.

SALES, Teresa. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira, In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 9, nº 25, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 138.

_____. Entrevista: Falta um bom partido conservador no Brasil. In: *Desafios do Desenvolvimento IPEA*. nº 57, Dez./Jan, 23/02/2010.

SCHERKERKEWITZ, Iso. Renda Mínima. In: *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. nº 47/48, <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev2.htm>, 2000. Último acesso 2º semestre de 2012.

SCHWARTZMAN, S. Políticas sociais e política da pobreza. In: *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007, p. 207.

SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. Educação e Trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. In: *São Paulo em Perspectiva*. nº 14, vol. 2, 2000, p. 72-81.

SENADO. Site: <http://www.senado.gov.br/>, 2011. Último acesso 1º semestre de 2013.

SIGERIST, Henry. De Bismarck a Beveridge: Desenvolvimento e Objetivos da Legislação e Previdência Social. In: *Bulletin of the History of Medicine*, nº 8, Abril, Baltimore, 1943, p. 22.

SILVA, Josué Pereira da. Renda Mínima Trabalho e Cidadania: O Projeto do Suplicy em Debate. In: *Estudos Econômicos*. USP. São Paulo. vol. 28, nº 4, 1998, p. 12.

_____. *Trabalho Cidadania e Reconhecimento*. São Paulo; Annablume, 2008, p. 165.

_____. Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família. In: *Revista de Ciências Sociais da Unisinos*, vol. 45, nº 3, set/dez, 2009, p. 196-205.

_____. André Gorz e Renda Básica: uma história de conversão crítica. In: *13º Congresso da BIEN*. <http://www.bien2010brasil.com/>. São Paulo, 2010, p. 17. Último acesso 1º semestre de 2013.

_____. Renda Básica Fortalece a Autonomia. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos, IHU On-Line*. http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3295&secao=333. Universidade Vale do Rio dos Sinos, 14/06/2010a. Último acesso 2º semestre de 2012.

_____. Cidadania, autonomia e renda básica. In: *Cadernos IHU ideias*. Unisinos: São Leopoldo. Ano 9, nº 149, 2011, p. 19.

_____. Da Bolsa Família à Renda Básica: Limites e Possibilidades de uma Transição. In: *Idéias Revista do IFCH da Unicamp*. v. 1, nº 3. Campinas, 2011a, p. 18.

_____. Encontro do *Grupo de Teoria Crítica*. Cadastrado no CNPQ. Unicamp: Campinas, 21/11/2012.

_____. Cidadania, Autonomia e Renda Básica. Entrevista. *Diálogos Sem Fronteiras*. RTV da Unicamp. Vídeo. Campinas, 2012a.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 168.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 224.

SOUZA, Luciana Rosa de. *Uma análise da inter-relação entre os programas de transferência condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implantadas em três países da América latina – México, Brasil e Peru*. Tese de Doutorado em Economia: UNICAMP. Campinas, 2011, p. 202.

STANDING, Guy. *Global labor flexibility: seeking distributive justice*. New York, Ed. St. Martins Press, 1999. In: SUPLICY, Eduardo. *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 367.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1992, p. 275.

_____. O Fundo Brasil de Cidadania. In: *Folha de S. Paulo*. 17 de Julho de 1995.

_____. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Livreto. Brasília: Centro Gráfico do Senado, nov/1996, p. 56.

_____. *Atuação Parlamentar*. Brasília: Secretaria especial de editoração e publicação, 1998, p. 132.

_____. *Renda Mínima discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal, 1998^a, p.180.

_____. Um Diálogo com Milton Friedman sobre o Imposto de Renda Negativo. In: *Basic Income European Network VIII International Congress*. Berlin. <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000Suplicy2.pdf>. 2000, p. 12. Último acesso 2º semestre de 2011.

_____. O direito inalienável de todos a uma vida digna. In: ALMEIDA, Evaristo. *Programas de Garantia de Renda Mínima*. São Paulo: EDUC, 2000, p. 181.

_____. *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*. 1º ed. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 389.

_____. *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*. 5º ed. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002a, p. 367.

_____. Direito de ser sócio do Brasil. In: *Folha de S. Paulo*. 05 de Novembro de 2003.

_____. O prefeito o PT e a Renda de Cidadania. In: *Folha de S. Paulo*. 03 de maio de 2003a.

_____. Um desafio para os futuros prefeitos. In: *Folha de S. Paulo*. 22 de Setembro de 2004.

_____. A conquista da dignidade para todos. In: *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro 30/01/2005.

_____. *Renda Básica de Cidadania: A resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006, p. 119.

_____. Basic Income and employment in Brazil. In: *Basic Income Studies*, vol. 2, Issue 1, 2007, p. 6.

_____. From the Family Scholarship Program towards the Citizen's Basic Income in Brazil. In: *XII International Congresso of BIEN*, Dublin, Ireland, June, 2008, p. 17.

_____. O Exemplo de Paranapiacaba. In: *Folha de S. Paulo*. 16 de Abril de 2008a.

_____. Da Renda Mínima a Renda Básica de Cidadania Incondicional. In: JUSTO, Carolina Raquel de Mello. *Renda Mínima e Cidadania em Campinas*. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2009, p. 8.

_____. Santo António do Pinhal e a Renda Básica. In: *Folha de S. Paulo*. 23 de março de 2009a.

_____. Renda Básica de Cidadania: Uma luta pela dignidade e liberdade. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos, IHU on-line*. nº 333, ano 10, 14/06/2010. Último acesso 2º semestre de 2012.

_____. Em direção à renda básica de cidadania. In: *13º Congresso da BIEN*, Senado Federal, 2010a, p. 15.

_____. Site: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/>, 2011. Último acesso 1º semestre de 2013.

_____. Como e quando a Lei brasileira que institui a renda básica de cidadania será implementada? In: *14º Bien Congress*, Munique, Setembro de 2012, p. 19.

TELLES, Vera. Pobreza e Cidadania: Dilemas do Brasil Contemporâneo. In: *Cadernos CRH*. nº 19. Salvador, 1993, p. 8-21.

TITMUSS, Richard M. *Social Policy*. An Introduction. London: George Allen & Unwin, 1974, p. 160.

USP, Comissão de Direitos humanos (1998) Universidade de São Paulo - <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Nações-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html> - Acessado em: 01/02/2010.

VAN PARJIS, Philippe. Capitalismo de renda básica. In: *Lua Nova*, nº 32, abril, 1994, p. 69-91.

_____. Uma Utopia Realista para o Brasil. In: *Folha de S. Paulo*. 06/10/1994a.

_____. Renda Básica: Renda Mínima Garantida para o século XXI?. In: Suplicy, Eduardo. *Renda de Cidadania*. A saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002a, 5ªed, p. 389.

_____. A renda básica: Por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul? In: *Econômica*. v. 4, nº 1, Junho, 2002, p. 22.

_____. Deficiência do Bolsa Família é positiva. In *Folha de São Paulo*, 09/12/2012.

_____. Última Aula do Professor Eduardo Suplicy. Conferência. *Fundação Getúlio Vargas* (FGV), São Paulo, 07/12/2012a.

VAN PARIJS, Philippe e ARNSPERGER, Christian. *Ética Econômica e Social*. São Paulo: Loyola, 2003, p. 144.

VAN PARIJS, Philippe e VANDERBORGHT, Yannick. *Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 191.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998, p. 270.

VIEIRA, Liszt. Notas sobre o conceito de Cidadania. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, nº 51, 2001 p. 35-47.

YAMAMORI, Toru. Basic Income and Capability Approach. In: *10º Bien Congress*. Barcelona, Setembro de 2004, p. 15.

YOUNG, Carlos Eduardo F. Quando o salário não é renda. In: SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1992, p. 275.

Pareceres:

BERNARDO, Paulo. *Parecer do Relator Deputado Paulo Bernardo ao Projeto de Lei da Renda Básica*. Brasília, 2003.

COLOMBO, Irineu. *Parecer do Relator Deputado Irineu Colombo ao Projeto de Lei da Renda Básica*. Brasília, 2003.

CORREA, Maurício. *Parecer do Relator, senador Maurício Correa, ao Projeto de Lei do Senado nº80/1991*. Brasília, 1991.

PEREIRA, Francelino. *Parecer do Relator Senador Francelino Pereira ao Projeto de Lei da Renda Básica*. Brasília, 2002.

RIGOTTO, Germano. *Parecer do Relator, deputado Germano Rigotto, ao Projeto de Lei da Câmara n° 2561/1992*. Brasília, 1993.

FERNANDES, Emília. *Parecer da Relatora, senadora Emília Fernandes, ao Projeto de Lei n° 667/1995*. Brasília, 1995.

HAULY, Luis Carlos. *Parecer do Relator deputado Luis Carlos Hauly, ao Projeto de Lei da Câmara n° 2561/1992*. Brasília, 2009.

