



1290001085



TCC/UNICAMP H966p



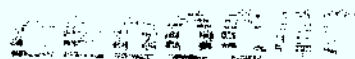
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
CE-851 – MONOGRAFIA II

Programas de Renda Básica como forma de combate à pobreza num contexto de política econômica neoliberal

Rodrigo Delgallo Hussne RA 993222

Orientador: Prof. Dr. Plínio de Arruda Sampaio Jr.

Campinas, novembro de 2003



ÍNDICE

Apresentação.....	03
Introdução.....	05
I – A evolução da pobreza no Brasil no período de 1995 a 1999.....	09
II – Renda Básica: Uma idéia simples e poderosa para o século XXI.....	11
II.1 – O que é e o que não é renda básica.....	11
II.2 – Viabilidade de uma renda básica.....	19
III – A questão da renda básica no Brasil.....	23
III.1 – As supostas vantagens da renda em dinheiro no que tange à cidadania.....	30
IV – A Política Social num Contexto de Política Econômica Neoliberal.....	34
V – Conclusão.....	40
VI – Bibliografia	43

Apresentação

O objetivo deste trabalho é apresentar a proposta de renda básica como instrumento de combate à pobreza e à desigualdade social no contexto de uma política econômica neoliberal. Procuramos sistematizar algumas experiências de renda básica, ressaltando suas implicações sobre a renda das famílias. Trataremos também da viabilidade de um programa nos moldes propostos pela BIEN (*Basic Income European Network*) dentro de uma conjuntura econômica marcada pelos parâmetros do neoliberalismo.

Assumindo que a pobreza absoluta no Brasil está associada à elevada desigualdade de renda, este trabalho busca analisar como a garantia de uma renda básica aos cidadãos poderia resolver este problema. Primeiramente, então, será apresentada a evolução da pobreza no Brasil no período de 1995 a 1999.

Posteriormente, estaremos esclarecendo o que é e o que não é um programa de renda básica segundo a definição da BIEN. Discutiremos as principais questões a respeito de sua viabilidade, suas principais características e descreveremos seu alcance no combate ao desemprego e à pobreza.

Ao longo do trabalho mostraremos a evolução da questão da renda básica no Brasil, desde Canudos até as mais recentes discussões no Senado Federal. Neste item do trabalho será descrita a proposta de implementação de um programa de renda básica elaborada pelo Senador Eduardo Suplicy, bem como alguns programas convencionais já colocados em prática no nosso país. Ainda nesta discussão, faremos menção às supostas vantagens da renda em dinheiro no que tange à cidadania, em comparação com rendas pagas em espécie.

Finalmente, serão discutidos os paradigmas da política econômica neoliberal e a inserção dos gastos sociais nesse contexto. Estaremos avaliando criticamente a capacidade de um programa de renda básica como o proposto pela BIEN em enfrentar os problemas de pobreza e desemprego no atual contexto econômico do Brasil. Sendo estes últimos dois dos principais problemas enfrentados pelos brasileiros e, sendo o combate aos mesmos a principal vantagem do programa de renda básica descrito neste trabalho, são colocados

como principais obstáculos à implementação e sucesso de tais programas as crescentes limitações financeiras impostas pela política econômica neoliberal. Não obstante, é argumentado no presente trabalho que o modelo de política econômica adotado agrava duplamente a situação da pobreza no país. Se por um lado tais políticas impossibilitam o combate a esses males na medida em que aumentam a restrição financeira do país, por outro, são elas próprias geradoras de pobreza, desigualdade e desemprego. Ou seja, no atual contexto da economia brasileira, o Estado não é capaz de agir sobre a pobreza e desigualdade através da geração de empregos e, não obstante, as possibilidades de realizar uma política compensatória através de um programa de renda básica se apresentam cada vez mais distantes devido à crescente restrição financeira em que se encontra o país.

Introdução

Há no Brasil um consenso acerca do problema da distribuição de renda, qual seja, a extrema desigualdade na divisão dos frutos do processo de geração de riqueza constitui um problema sócio-econômico de primeira magnitude. Expressando o problema em termos de renda, se considerarmos a média do valor real mensal (valores de setembro de 1997), o rendimento da parcela correspondente aos 10% mais pobres da população, que em 1996 era de R\$ 61, caiu para R\$ 58. No outro extremo, o 1% mais rico da população brasileira recebeu, em média R\$ 7.066 por mês e, em 1997, um pouco mais de R\$ 7.068. Os números de desigualdade de renda e pobreza no Brasil são alarmantes, devendo ser a redução da pobreza e das disparidades as maiores responsabilidades do governo.

Durante a década de 1990, assim como na década de 1980, a economia brasileira cresceu bem além de nossa potencialidade e, ainda mais grave, a desigualdade se aprofundou, deixando-nos com um título que nada nos honra: o de ser um dos campeões mundiais de desigualdade socioeconômica. O índice de Gini¹, um indicador de desigualdade, era de 59,1 em 1997, conforme Relatório sobre o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2001, ficando apenas atrás de Suazilândia, Nicarágua e África do Sul. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001, do Banco Mundial, o Brasil está em terceiro lugar entre os países de mais desigual distribuição da renda, com um coeficiente de Gini de 60, em 1996, só ficando atrás de Serra Leoa, com 62,9, em 1989, e da república Centro-Africana, com 61,3, em 1993.

Diante de um quadro alarmante como o exposto acima, torna-se importante revermos quais são os fatores que determinam a distribuição da renda. Aníbal Pinto, em sua obra *La Distribución Del Ingreso en América Latina*, publicada em 1967, faz uma crítica à teoria econômica acadêmica, que argumenta

¹ O coeficiente de Gini é um indicador de desigualdade, que varia de 0 a 100. Quanto mais próximo de zero, maior a igualdade; quanto mais próximo de 100, maior a desigualdade.

que a remuneração dos fatores produtivos é um problema particular da teoria do valor e dos preços; postulando que a parcela recebida pelos que fazem alguma contribuição à formação do produto social é determinada pela magnitude de sua contribuição e pelas condições da oferta e procura de cada fator.

Segundo Aníbal Pinto, ao nível de abstração em que está colocada, “a explicação acadêmica (para a distribuição desigual de renda) é inatacável”. Haveria uma debilidade no fato em que os argumentos acadêmicos nada esclarecem sobre as causas que determinam a escassez ou abundância relativa dos fatores e suas diferentes contribuições ao PIB do país.

Em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*², Amartya Sen enfatiza a importância do *entitlement* no desenvolvimento do indivíduo. O *entitlement* de uma pessoa seria representado por suas possibilidades de acesso ao trabalho, possibilidades de acesso à terra e possibilidades de acesso aos meios de produção. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa seria determinado pelo pacote original de bens que ela possui (dotação) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, por meio de comércio e produção, começando com a dotação inicial. Uma pessoa passa fome, por exemplo, se seu *entitlement* não inclui nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimentos.

Os *entitlements* econômicos que uma pessoa tem dependerão dos recursos disponíveis, bem como das condições de troca, preços relativos e o funcionamento dos mercados. À medida que o processo de crescimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletiriam no correspondente aumento de *entitlements* econômicos da população. No entanto, deve estar claro que na relação entre a renda e a riqueza nacional, de um lado, e, de outro, os *entitlements* econômicos dos indivíduos, as considerações distributivas são importantes em relação às agregativas. O modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará a diferença.³

² Sen, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1999

³ Além desta visão de Sen, para uma visão menos economicista e mais voltada para as questões do direito e cidadania, consultar MARSHALL, T.H. (1963). “*Cidadania, Classe*

Ao analisar os elementos que estão por trás de certa estrutura de rendas podemos iniciar pelo mais primário: diferença de situação dos recebedores de rendas. E, devemos nos deter nos fatos mais comuns, em que a retribuição desigual está separada das habilidades ou dos talentos dos indivíduos para colaborar no processo social. Ou seja, o que o indivíduo auferir em troca de sua contribuição à sociedade não depende exclusivamente de sua capacidade e disposição. Isto pode ser ilustrado pelo alarmante e crescente quadro de desemprego em que se encontra o Brasil. Há no país milhões de pessoas dispostas a trabalhar e até mesmo aceitar trabalhos aquém de suas capacidades. No entanto, o número de postos de trabalho não aumenta suficientemente, agravando a situação da pobreza no país.

Uma das circunstâncias básicas que influenciam na distribuição de renda é a menor ou maior concentração da propriedade dos fatores capital e terra. A razão mais óbvia é que parte da renda gerada pelo processo produtivo flui às mãos dos que possuem tais fatores, de modo que, quanto menos pessoas os controlem, mais concentrada estará tal parcela da renda. Mas, as conseqüências resultantes são no mínimo tão importantes, pois a estrutura da propriedade gira em torno de cada um dos aspectos expostos a seguir.

Segundo Aníbal Pinto, podemos começar pela existência de uma relação bastante estreita entre nível de educação e a retribuição alcançada pelos indivíduos. No entanto, em todos os países, as reais chances de obter educação e aprendizagem estão vinculadas ao nível de renda pessoal ou familiar. É identificado aí um processo de causas cumulativas, já que os que têm alta renda contam com oportunidades melhores para atingir os conhecimentos que permitem manter ou elevar tal nível de renda, e de modo contrário ocorre com os que estão em situação contrária.

Uma análise semelhante pode ser realizada ao se examinar o aspecto das "condições físicas ou a saúde da população ativa". Neste ponto também é possível

Social e Status". Em tal obra podemos encontrar a evolução do desenvolvimento da cidadania até o fim do século XIX, onde tal conceito é explicado em três partes: elemento civil, elemento político e elemento social.

concluir que a baixa renda atua como causa e efeito, resultando a dinâmica desses elementos em outro processo circular que tende acentuar as disparidades existentes.

Percebe-se que o alto nível de renda relativa tem então grande influência sobre o sistema de oportunidades de uma determinada sociedade e sobre sua estratificação social. Aqueles que se situam em uma posição privilegiada têm a seu alcance inúmeros pontos de apoio, além de um número ainda maior de oportunidades.

Ainda pode ser citado um “conjunto de instituições e valores sociais” que reflete as condições básicas descritas anteriormente. O sistema de leis não pode deixar de refletir de certa forma os interesses dos que tiveram papel decisivo em sua elaboração, ocorrendo o mesmo com a organização e as instituições políticas.

Por fim, não importando o modo como opera um sistema econômico, algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas. Seria necessário então uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria absoluta e, em muitos casos, à fome e à morte.

De acordo com Suplicy (2002a), juntamente com uma reforma agrária mais rápida e efetiva, multiplicação das oportunidades de microcrédito, maior abrangência dos programas de orçamento participativo, dos estímulos às práticas de produção cooperativa, da democratização das relações de produção em todas as empresas, da universalização dos direitos de educação e saúde, da expansão dos programas de moradia e de segurança alimentar, a instituição de um programa de garantia de renda mínima constituiria-se como instrumento fundamental de política econômica para que tenhamos uma nação mais justa e civilizada.

A evolução da pobreza no Brasil no período de 1995 a 1999

A existência de parte da população vivendo em condições de pobreza “pode estar relacionada tanto ao estágio de desenvolvimento econômico alcançado como à performance da distribuição de renda nacional em cada nação”⁴. No Brasil, um país com uma industrialização relativamente avançada, a presença da pobreza associa-se fundamentalmente à má distribuição de renda.

Neste sentido, podemos dizer que a dimensão da pobreza no país é muito significativa quando comparada ao estágio alcançado pela industrialização no Brasil. Aqui, ao contrário de alguns países africanos, as carências materiais de parte da população não decorrem da ausência de capacidade de produção do país. Há aqui um agravante, pois a repartição discricionária da renda gerada nacionalmente é que produz e reproduz a maior dimensão da pobreza.

Segundo estudo publicado por Grossi, Graziano e Takagi (2001), os resultados da análise da evolução recente da pobreza no Brasil indicam um crescimento do número de pobres de 1,2% ao ano, resultando no aumento de quase 800 mil famílias ou 2,4 milhões de pessoas neste período (1995 a 1999) do Plano Real. Ao contrário do imaginado, tal crescimento da pobreza não ocorreu nas áreas rurais nem nas pequenas e médias cidades do país. Após 1995, o crescimento da pobreza concentrou-se nas regiões metropolitanas, atingindo a taxa de 5% ao ano, o que resultou num aumento de 420 mil famílias e 1,640 milhão de pessoas, o que corresponde a 66,7% do aumento total de pessoas pobres no período. Esse acentuado crescimento do número de pessoas pobres nas áreas metropolitanas esteve fortemente vinculado à deterioração no mercado de trabalho (empregos precários) e ao crescimento do desemprego no período do Plano Real. Além disso, cabe destacar também que esse crescimento da pobreza ocorreu tanto nas áreas urbanas como nas suas áreas periféricas, tendo sido mais intenso nestas últimas.

⁴ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2003). *Pobreza humana: medidas e dimensões no Brasil*.

Segundo o estudo de Grossi, Graziano e Takagi (2001), não houve crescimento da pobreza nas áreas rurais. Os dados apontam inclusive para uma aparente redução do número de pobres ligados à atividade agrícola, mas o que ocorre é antes uma troca das atividades agrícolas pelas não-agrícolas, o que pode ser observado pelo crescimento destas últimas. Outro elemento que ajuda a explicar a estabilidade da pobreza rural é o avanço das transferências governamentais na forma de aposentadorias e/ou pensões previdenciárias.

Uma terceira e última explicação é o êxodo rural que ainda existe de forma localizada em algumas regiões do Brasil, como no Sul do país. Embora o êxodo rural tenha se arrefecido nos anos 90, nas regiões onde ainda ocorre é coerente crer que seja a parcela pobre da população que migra, reduzindo portanto o número de famílias pobres nas zonas rurais dessas regiões.

Ao desagregarmos o crescimento da pobreza pelo tipo de família, verificamos que ele só foi significativo para as famílias de empregados não-agrícolas tanto para as residentes em áreas urbanas, como rurais; e para as famílias de conta própria não-agrícolas residentes nas áreas urbanas não metropolitanas.

Ao desagregarmos regionalmente o crescimento da pobreza, verifica-se um crescimento significativo nas regiões Norte e Sul e em São Paulo, refletindo o elevado crescimento da pobreza nas áreas metropolitanas dessas regiões. Se considerarmos os estados, o número de pessoas pobres aumentou significativamente no Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Rio Grande do Norte, Alagoas, São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal. E diminuiu significativamente apenas nos estados do Rio de Janeiro e de Mato Grosso, sendo que o Rio de Janeiro foi o único a apresentar uma redução significativa da pobreza em áreas metropolitanas.

Ainda segundo Grossi, Graziano e Takagi (2001), se fossem transferidos para os pobres cerca de R\$ 12,00 por mês dos não pobres existentes em 1999, o Brasil não teria mais nenhuma pessoa sobrevivendo com uma renda *per capita* inferior a um dólar por dia.

Renda Básica: Uma idéia simples e poderosa para o século XXI

Nas duas últimas décadas a renda básica tem sido objeto de uma discussão pública que se expande rapidamente. Essa idéia extremamente simples tem surpreendentemente uma gama diversa de significados. Durante os dois últimos séculos, ela tem sido pensada independentemente, com uma variedade de nomes, mas na maioria dos casos sem muito sucesso. Alguns a vêem como um remédio crucial para muitas doenças sociais, incluindo desemprego e pobreza. Outros a consideram apenas um paliativo, por não agir na causa do problema e sim nos sintomas. Mesmo neste caso, o tema é bastante relevante dado à situação de pobreza extrema em que se encontram muitas regiões do planeta. No caso brasileiro, a política econômica neoliberal agrava o quadro de pobreza da maioria da população, o que tornaria a implementação de um programa de renda básica (se possível fosse) um importante instrumento para combater a pobreza no curto prazo.

Reacendendo este debate, falaremos mais sobre o que é e o que não é renda básica e sobre o que a distingue dos esquemas existentes de renda garantida. Com isso, será mais fácil entender por quê a renda básica tem atraído tanta atenção recentemente, por quê devemos esperar alguma resistência e como isso seria superado.

O que é e o que não é renda básica

Segundo a BIEN (Basic Income European Network)⁵, a renda básica seria uma renda garantida incondicionalmente a todos os indivíduos, sem necessidade de provações ou trabalho. Em outras palavras, seria uma forma de garantia de renda mínima que se difere de outras já existentes em alguns países da Europa por ser paga a indivíduos, independentemente de outras rendas e sem requerer a

⁵ VAN PARIJS, Phillipe (2000) *Basic Income: A simple and powerful idea to the 21st century*. BIEN VIIIth International Congress, Berlin

performance de nenhum tipo de trabalho ou vontade para aceitar um trabalho; ou seja, sem “testes de meios”.

A renda básica é uma renda paga em dinheiro e não em espécie. Alguns têm a idéia de conceder um benefício que teria todas as outras características de uma renda básica, por exemplo na forma de cesta básica ou um pedaço de terra. Ou poderia ser provida na forma de alguma moeda com usos restritos, como “*food stamps*” ou bônus familiares. Uma renda básica, no entanto, é paga em dinheiro, sem nenhuma restrição sobre natureza ou tempo de consumo.

Além disso, é paga regularmente. Uma renda básica consiste em poder de compra concedido em intervalos regulares, como uma semana, um mês, um ano, dependendo da proposta. Alguns estudiosos já propuseram a concessão de um benefício que ocorreria apenas uma vez, por exemplo no início da vida adulta. Isto foi proposto já em 1796, por Thomas Paine, e mais recentemente por Bruce Ackerman e Anne Alstott, em 1999⁶.

A renda básica deve ser paga por uma comunidade política. Por definição, ela deve ser paga por algum tipo de governo, mas não necessariamente por um Estado-Nação e nem necessariamente por uma taxação redistributiva. Poderia sim, ser paga e financiada ao nível de uma organização política que seja apenas parte de um Estado-Nação, como províncias ou comunidades. Certamente, a única unidade política na qual já foi introduzida uma renda básica genuína, como definida, foi o estado norte americano do Alasca. Uma renda básica também pode ser concedida por uma unidade supra-nacional. Algumas propostas têm sido feitas no nível da União Européia e outras, mais especulativas, ao nível das Nações Unidas.

Em relação ao caráter redistributivo, a renda básica pode, mas não necessita, ser financiada por uma taxa específica. Alguns pensam em financiá-la por uma taxa sobre propriedade de terra ou recursos naturais. Há também os que defendem seu financiamento pela conhecida “taxa Tobin” que incidiria sobre a movimentação de capitais especulativos.

⁶ Para maiores informações ver SUPPLY, 2002a

Essa taxação redistributiva, no entanto, não é necessariamente a única fonte possível de financiamento da renda básica. No caso do Alasca, o financiamento se deu através do retorno diferenciado de fundos de investimento que o estado construiu usando os *royalties* pagos sobre a extração de petróleo da região.

Uma renda básica é paga a todos os cidadãos. Pode haver diferença de conceitos a respeito de ser membro ou não de uma comunidade política, existindo defensores da limitação da renda básica aos nascidos no local ou cidadãos na definição legal. Já alguns outros especialistas, principalmente os que vêem a renda básica como uma política contra exclusão, são a favor de um conceito mais abrangente, em que todos os residentes permanentes e legais teriam direito a uma renda básica.

Existe também a discussão sobre dimensão da idade dos recebedores da renda básica. Alguns defendem restringir a renda básica a membros adultos da população, mas tendem a propor algum benefício às crianças, em um nível que pode ou não ser diferenciado. No entanto, existem opiniões que o benefício deve ser dado a todos, desde o primeiro até o último dia de vida, e consequentemente a renda básica seria um substituto dos sistemas de benefícios às crianças.

Há ainda a discussão sobre a renda básica para internos em instituições como asilos, manicômios ou mesmo presídios. Manter presos nos presídios é muito mais oneroso para a sociedade do que pagar a eles uma renda básica. Então, é defendida a idéia de que eles devem perder o benefício quando estiverem em reclusão e, tão logo sejam libertados, obtenham novamente o benefício. O mesmo pode ser aplicado a asilos e hospícios, já que o custo da estadia seria pago pela sociedade às instituições e não diretamente aos indivíduos.

Segundo Van Parijs (2000), a renda básica deve, então, ser paga a todos os membros da comunidade individualmente, e não paga às famílias como um todo, como no caso da maioria dos esquemas existentes. Hoje, mesmo no caso de benefícios pagos individualmente, seu nível pode ser afetado pela composição familiar. Levando em conta o fato de que o custo de vida *per capita* decresce à

medida que aumenta o número de familiares, os esquemas existentes garantem uma parcela *per capita* menor de renda para cada membro de um casal do que para uma pessoa que viva sozinha. Uma operação justa e efetiva de tais esquemas então supõe que a administração tenha poder para checar os modos de vida de seus beneficiários.⁷

Uma renda básica, no entanto, é paga em base estritamente individual. Não apenas no sentido de que cada membro da sociedade é um recebedor, mas no sentido de que o quanto ele recebe deve independender de que tipo de família ele provém. A operação de um sistema de renda básica dispensa, então, qualquer controle sobre os modos de vida dos beneficiários, e preserva as vantagens de reduzir o custo de vida por dividir acomodações com mais pessoas.

Em relação aos esquemas existentes, a característica mais marcante da renda básica é o fato de ela ser paga a ricos e pobres da mesma maneira, não dependendo assim do nível de renda do indivíduo. Sob as variantes dos esquemas existentes, um nível mínimo de renda é especificado para cada tamanho de família, sendo levada em conta sua renda total proveniente de outras fontes e, a diferença entre esta renda e a estipulada como mínima, é paga a cada familiar como benefício em dinheiro. Neste sentido, os esquemas existentes operam *ex post*, baseados numa consulta prévia, sendo complementar à renda do beneficiário. Um esquema de renda básica, no entanto, opera *ex ante*, independentemente de nenhum teste a respeito da renda. O benefício é dado a todos cuja renda excede o mínimo estipulado bem como àqueles cuja renda é menor do que previamente determinado. Não há nenhuma referência levada em conta ao determinar o nível do benefício que a pessoa terá direito: nem uma renda informal, nem a ajuda de parentes, nem o valor de seu patrimônio.

É essencial verificarmos que isso não tornará os ricos mais ricos. Dado que tanto pobres quanto ricos receberão a renda básica, não necessariamente a introdução de uma renda básica tornará os pobres e ricos mais ricos do que antes.

⁷ No entanto, é importante termos presente a importância do fator cultural no comportamento de uma sociedade, devendo ser levado em conta a relevância da família frente ao indivíduo em alguns países.

Uma renda básica precisa ser financiada. Se a renda básica for simplesmente adicionada ao sistema existente de taxas e benefícios, é claro que os comparativamente mais ricos necessitariam pagar tanto por sua própria renda básica quanto pela renda básica dos comparativamente mais pobres. Isso seria claramente sustentável se o financiamento se desse através de um imposto de renda progressivo, mas também seria sustentável sob um esquema de imposto fixo ou até regressivo sobre consumo. Para introduzir uma renda básica que atue no sentido de garantir vantagens financeiras aos pobres, a condição chave é simplesmente que, relativamente à sua quantidade (não necessariamente à sua renda), os relativamente ricos contribuam mais ao financiamento da renda básica do que os relativamente pobres.

Na maioria das propostas, entretanto, a introdução de uma renda básica é combinada com a abolição parcial dos benefícios existentes e redução de impostos. Se a reforma proposta consistisse simplesmente em estender mais esparsamente entre todos os cidadãos os benefícios de caráter não-contributivo, atualmente concentrado nos pobres, estes últimos obviamente sairiam perdendo. No entanto, na proposta da BIEN, que é baseada em taxação direta, a renda básica substituiria apenas a menor parte dos benefícios de caráter não contributivo existente, além de incluir a isenção ou redução de impostos para todos os grupos de contribuintes de baixa renda. O impacto imediato na distribuição de renda pode então ser mantido de forma justa por uma modesta renda básica. Quanto maior o seu nível, maior a alíquota média de imposto de renda e consequentemente maior a redistribuição dos comparativamente mais ricos para os comparativamente mais pobres.

Desta forma, beneficiar a todos, pobres ou ricos, não significa deixar os ricos em melhor situação. Mas, para um dado nível mínimo de renda mínima, há alguma razão para acreditar que a renda básica incondicional é melhor para os pobres do que uma renda garantida condicionada à “testes de meios” dos beneficiários? Segundo Philippe Van Parijs (2000), pode-se afirmar que sim; por pelo menos três razões interconectadas. Primeiramente, a proporção de recolhimento de benefícios tende a ser maior num esquema universal do que em

um baseado em algum critério. Poucos pobres falharão ao se informar sobre seus direitos e ao beneficiar a si mesmos. Em segundo lugar, não haveria nada de humilhante nos benefícios concedidos a todos por questão de cidadania. Isso já não pode ser dito a respeito dos benefícios reservados aos necessitados, aos destituídos, àqueles identificados como incapazes de defenderem a si próprios e prover a própria subsistência. Do ponto de vista dos pobres, isto pode ser visto como uma grande vantagem, pelo pequeno estigma associado a uma renda básica universal. Em terceiro lugar, o pagamento regular e confiável de tal benefício não é interrompido quando o indivíduo se emprega em uma atividade remunerada, uma vez que a renda básica é paga sob um esquema padrão. Comparado a esquemas condicionados à “testes de meios” dos beneficiários que garantam o mesmo nível mínimo de renda, a renda básica abre esperança para pessoas que possuam boas razões para não assumir riscos. Significa dizer, então, que essas quantias removeriam uma das armadilhas do desemprego comumente associada aos sistemas convencionais de benefícios.

Outro aspecto da armadilha do desemprego gerado por sistemas de renda mínima garantida condicionados à situação financeira dos beneficiários, geralmente mencionado por economistas, consiste na ausência de um diferencial positivo de renda entre o desemprego e o trabalho mal remunerado. Bem na base da distribuição de renda, se cada real ganho é contrabalançado pela perda de um real em benefícios, ninguém precisa ser realmente preguiçoso para adiar um trabalho que iria gerar tais ganhos, ou até mesmo procurar tais trabalhos. Dado os custos adicionais, como tempo e preço de passagens ou problemas de como cuidar dos filhos, os indivíduos não se dispõem a procurar emprego ou trabalhar sob tais circunstâncias. Também não faria muito sentido para os empregadores oferecer tais empregos, pois a partir do momento que tais empregados se sentiriam gratos caso fossem demitidos, não haveria motivos para imaginar que os mesmos constituiriam uma força de trabalho confiável.

É importante lembrarmos que o direito a uma renda mínima garantida é, por definição, irrestrita àqueles que trabalharam no passado ou pagaram contribuições suficientes à seguridade social para ter direito a alguns benefícios do

seguro. Também é particularidade desta forma de renda mínima o fato dela não dizer respeito a nenhuma aceitação de trabalho. Ao contrário disso, a renda básica é paga no sentido de um direito a donas de casa, estudantes, mendigos, etc.

As duas incondicionalidades discutidas anteriormente – independência em relação à renda e independência em relação ao trabalho – são importantes na identificação do que torna a renda básica particularmente relevante sob as condições presentes. À primeira vista, há total independência entre as duas incondicionalidades. Mas a força do argumento da renda básica depende crucialmente da combinação das duas. A abolição da verificação da situação financeira dos beneficiários, como visto, está intimamente ligada à remoção da armadilha do desemprego e, portanto, à criação de um potencial para oferecer e aceitar trabalhos ruins. Mas alguns destes trabalhos podem ser de má qualidade, degradantes, não devendo ser oferecidos. Outros podem ser agradáveis e enriquecedores, valendo a pena, mesmo apresentando salários relativamente mais baixos, pelo seu valor intrínseco ou pela experiência e qualificação que proporcionam. Tal diferença somente pode ser julgada e decidida pelos próprios trabalhadores. Eles poderiam, então, saber a diferença entre estes dois tipos de trabalho, mas muitas vezes não teriam condições nem poder para discriminar algum tipo de trabalho.

Uma renda básica incondicional ao trabalho favorece aos mais fracos, dando-lhes poder de barganha. Dito de outro modo, a incondicionalidade ao trabalho seria um instrumento fundamental para impedir que apenas a incondicionalidade à situação financeira leve a uma proliferação dos empregos de má qualidade.

Ao mesmo tempo, os incentivos ao trabalho associados à incondicionalidade à renda fazem a incondicionalidade ao trabalho menos tentadora, diminuindo o medo de que benefícios sem contrapartida criariam uma classe de ociosos. Na ausência de “testes de meios” da renda familiar, a estrutura de impostos e benefícios deve ser tal que os beneficiários poderiam elevar significativamente sua renda disponível trabalhando e sem cair na armadilha de alguns empregos uma vez que poderiam melhorar suas habilidades. Entrar

(novamente) no mundo do trabalho seria então facilitado e encorajado e, para aqueles que temiam formação de uma sociedade dual entre trabalhadores e não trabalhadores, haveria menor necessidade em insistir em acoplar o direito ao benefício a alguma obrigação de trabalho.

Esta solidariedade entre as duas incondicionalidades forma a base do argumento central a favor da questão da renda básica como uma maneira específica de lidar com a luta contra o desemprego e a pobreza. Comparado aos esquemas convencionais de renda garantida, o argumento crucial a favor da renda básica reside numa visão ampla de que a justiça social não é somente uma questão de direito a uma renda, mas também acesso a uma atividade, seja ela remunerada ou não. O modo mais eficaz de lidar tanto com as questões da renda como com a questão da atividade consiste em manter a transferência de renda qualquer que seja a atividade da pessoa, "ativando" assim benefícios, isto é, estendendo-os aos desempregados e aos mal remunerados. É importante percebermos que a questão não é manter os pobres ocupados a qualquer custo, mas possibilitar o seu acesso a uma atividade remunerada que tenha sentido. A natureza incondicional da renda básica é uma vantagem crucial nessa direção, pois possibilita a disseminação de poder de barganha de modo a capacitar os menos favorecidos a distinguir empregos atraentes ou promissores de empregos desagradáveis. É então, baseada numa concepção ampla de justiça social, que dá ao trabalho a importância que ele merece, que o direito a uma renda básica deveria ser incondicional e passível de ser estendida a todos de forma sustentável.⁸

⁸ Além da questão da justiça social, são relevantes os temas de direito e cidadania. Para maior informação a respeito do impacto da cidadania sobre a desigualdade social, consultar o já mencionado trabalho de MARSHALL, T.H. (1963)

Viabilidade de uma renda básica

A questão da viabilidade de uma renda básica, se feita de forma geral, não faz muito sentido. Vamos ter em mente que não é parte da definição de renda básica que esta deva ser suficiente para satisfazer todas as necessidades dos beneficiários: consistentemente com sua definição, o valor da renda básica poderia ser maior ou menor. Nem é parte da definição de renda básica que ela deveria substituir todos os outros benefícios pagos em dinheiro: um benefício universal não necessariamente é um benefício único.

Segundo Van Parijs (2000), uma resposta significativa somente pode começar a ser dada à questão da viabilidade financeira se especificarmos o valor no qual a renda básica deve ser fixada e estipular quais benefícios, se for o caso, seriam substituídos. Sob algumas especificações – por exemplo abolir todos os outros benefícios e redistribuí-los pagando um benefício menor e igual a todos – a resposta trivial à questão da viabilidade seria sim. Sob outras circunstâncias – por exemplo manter todos os benefícios e ainda complementá-los com um benefício igual para todos os cidadãos num nível suficiente para todos individualmente viverem confortavelmente – a resposta óbvia seria não. Para não apresentarem um caráter extremista e absurdo como o das propostas anteriores, a viabilidade de uma proposta séria deve ser analisada caso a caso.

Uma primeira questão seria se a renda básica é mais cara por não ser condicionada ao trabalho. Uma razão para acreditarmos que ela não seria viável financeiramente ao mesmo nível de uma renda garantida convencional é o simples fato de uma renda básica ser paga a todos, enquanto uma renda mínima garantida convencional está subordinada a um teste de disposição para o trabalho ou outro “teste de meios”. Consequentemente, argumenta-se, mais pessoas pobres receberão a renda básica do que uma renda garantida convencional ou, mesmo se o número de beneficiários não fosse muito maior, estes estariam realizando menos trabalho do que no caso de um sistema onde o trabalho é condicional. Em termos líquidos, um sistema de renda básica certamente custaria mais.

Além disso, é reconhecido que, se a disposição ao trabalho é imposta como condição, isso deve ser justificado em bases morais e políticas e não baseado no frágil argumento que se origina na pressuposição de que um benefício atrelado ao trabalho é necessariamente menos custoso do que o mesmo benefício tomado isoladamente. Pode e deve haver um modo de ajudar os desempregados a saírem desta situação, através do surgimento de uma estrutura adequada de incentivos e oportunidades do tipo que uma renda básica universal busca ajudar a criar, sendo ou não condicionada ao trabalho. Construir tal estrutura é uma tarefa dispendiosa como podemos ver, mas condicionar a renda básica ao trabalho não tornará isso mais barato. E a ausência dessa condicionalidade, portanto, não pode ser o que colocaria em risco a viabilidade financeira de uma renda básica.

Em relação a não ser condicionada à situação financeira do beneficiário, outro fato, ainda mais discutido, onde muitos argumentam residir a inviabilidade financeira da renda básica, é o de a mesma ser paga a ricos e pobres. A discussão recente sobre a condicionalidade à situação financeira do beneficiário deve ter deixado claro que esta alegação é incorreta, enganada por uma noção simplista de custos. Segundo Parijs (2000), é possível alcançar, por meio de uma renda básica, exatamente a mesma relação entre renda bruta e líquida que se tem com a renda mínima garantida convencional. "Se essa relação é a mesma, isso significa que o custo para aqueles contribuintes cujo aporte líquido sustenta o sistema é o mesmo em ambos os casos. Se uma política é viável, a outra também deveria sê-lo. Se a relação é a mesma, isso também significa que o imposto marginal sobre rendimentos em qualquer nível de renda é o mesmo em ambos os casos. Portanto, se um dos dois sistemas é economicamente viável, o outro também deveria sê-lo".

No entanto, parece óbvio que os custos orçamentários são bem diferentes nos dois casos, e, talvez por isso, pareça que a renda básica é inviável. Mas as transferências do esquema da renda básica não devem ser vistas como gastos líquidos, e sim como realocações de poder de compra. Isso não significa que não existam custos; há sim, custos distributivos aos contribuintes e custos à economia através dos desincentivos que seriam criados. Mas ambos os custos, como temos

visto, podem ser os mesmos nos esquemas tradicionais e no esquema da renda básica. Além disso, há os custos administrativos que, assumindo um sistema eficiente de coleta e transferência, seriam muito menores num esquema universal e *ex ante* do que num esquema tradicional. Paradoxalmente, então, dar a todos não seria mais caro, e sim mais barato do que dar apenas aos pobres.

Em resumo, liberdade e igualdade, eficiência e comunidade, divisão igualitária dos benefícios do progresso técnico, flexibilidade do mercado de trabalho e dignidade do pobre, luta contra condições desumanas de trabalho, contra desigualdades inter-regionais, viabilização de cooperativas e promoção da educação adulta são todos argumentos favoráveis ao pagamento de uma renda básica a todos os indivíduos. Mas é a falta de condições para vencer o desemprego através de meios convencionais que tem feito a idéia ser levada a sério por toda a Europa na última década. Política social e política econômica não podem ser tratadas separadamente, e, segundo Van Parijs (2000) a renda básica tem sido vista cada vez mais como a única maneira viável de conciliar dois dos seus principais objetivos: superação da pobreza e pleno emprego.

Há uma gama enorme de propostas, que diferem entre si de acordo com a quantia envolvida, as fontes de financiamento, a natureza e tamanho das reduções de outras transferências, dentre outras dimensões. À medida que levamos em conta propostas de curto prazo, aumenta o foco nos chamados “esquemas parciais de renda básica” que não substituiriam totalmente as rendas garantidas hoje, mas proveria uma pequena base para que outras rendas sejam adicionadas ao cidadão.

A idéia de renda básica significa uma renda mínima garantida pelos Estados, que não devem deixar que as pessoas recebam menos que um montante mínimo. Essa é uma idéia antiga, já desenvolvida no século XVI. Mas as garantias de renda hoje existentes são condicionais (incluem os chamados “testes de meios”) em pelo menos três aspectos. Primeiro é dada a famílias ou domicílios. Segundo, ela é uma renda recebida apenas pelos pobres. Terceiro, se espera das pessoas que recebem o benefício que elas estejam disponíveis para o trabalho. Esse é o esquema convencional de um programa de garantia mínima.

De acordo com Philippe Van Parijs (2000), há hoje na Europa um esquema de renda básica inexistente num país como o Brasil. O antigo continente possui uma série de programas assistenciais generosos que suplementam a renda das pessoas, criando uma rede de proteção social. Além disso, é proposta uma mudança para uma política de renda básica universal pois seria a única forma capaz de combinar a luta contra a pobreza com a luta contra a exclusão do mercado de trabalho e do sistema econômico.

Ainda segundo Van Parijs, no sistema atual de proteção social, os benefícios são sempre condicionais, estando ligados à situação de desemprego ou de baixa renda. Quando as pessoas conseguem outra forma de renda, mesmo que seja na forma de um trabalho mal remunerado, elas perdem o benefício, ou seja, são punidas pelo esforço que fizeram. Mesmo no caso europeu, onde predomina um nível de pobreza relativamente pequeno, a rede de proteção coloca as pessoas numa armadilha, que as mantém na situação de exclusão.

A divisão dos bens e riquezas não pode ser feita tomando como base a quantidade de trabalho de cada um, mas sim a partir do todo da riqueza social. Primeiro, porque quem não trabalha pode estar sendo impedido de trabalhar. Depois, porque é necessário para o bem estar e a paz geral de uma sociedade que não haja miséria nem desigualdades profundas. De acordo com Suplicy (2002a) uma lei justa é aquela que determina o procedimento da justiça distributiva, tornando iguais os desiguais. “A comensurabilidade entre cada cidadão e os bens de que ele necessita para não viver na miséria determina qual é a proporção dos bens que devem ser distribuídos”. Não se pode dar a mesma quantidade para todos, “pois somente dando desigualmente aos desiguais é que se pode torná-los iguais”. Dessa maneira, “uma garantia de renda mínima a todos os cidadãos procura atender aos dois princípios definidos por Aristóteles: a justiça distributiva deve tratar desigualmente aos desiguais para torná-los iguais; e a justiça política, tratar igualmente a todos, depois que a justiça distributiva os igualizou”.

A questão da renda básica no Brasil

Segundo Martins (2001), em Canudos, município localizado no estado da Bahia, nordeste do Brasil no último quarto do século XIX, desenvolveu-se uma verdadeira organização social, econômica e política, criada sob um complexo sistema religioso, tendo como líder Antônio Conselheiro. Essa comunidade desenvolveu “*uma concepção de trabalho mutualista, cooperativo, solidário*”⁹. Em Canudos experimentou-se um tipo de poder que se inspirou na “*fraternidade igualitária do comunismo cristão primitivo*”, em que a fome era ausente. “*Eles trabalhavam em conjunto. Ninguém tinha nada. Todo mundo fazia roça, todo mundo trabalhava. Colheu... Toma o seu... Toma o seu. Ninguém ficava com menos ou com mais.*” Conselheiro fora leitor de Thomas More e suas experiências eram semelhantes às dos socialistas utópicos Fourier e Owen¹⁰. Canudos acabou sendo dizimada por forças do exército brasileiro, e Antônio Conselheiro teve a sua cabeça decepada em 1897.

Posteriormente, o professor de geografia Josué de Castro, no final dos anos 1940 causou bastante impacto com a expressão que era título de seu livro: *A geografia da fome*¹¹. Criava-se ali uma geografia não das grandezas humanas, nem das riquezas naturais do nosso país, mas uma geografia de suas misérias. A fome talvez seja a mais perigosa das forças políticas, e a miséria a causa fundamental de tantas revoltas. Ao invés de propor o controle de natalidade para acabar com o problema da fome, o trabalho de Josué de Castro propunha um aumento da produção de alimento, e chamava a atenção para o fato de que o índice de natalidade é mais alto entre os mal nutridos e mais baixo entre os bem alimentados, abaixo até do nível de equilíbrio, mesmo levando-se em conta que os índices de mortalidade nessas camadas é bem menor.

⁹ MARTINS, Paulo Emílio Matos. (2001) em “A reinvenção do sertão”. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas

¹⁰ VASCONCELOS, Gilberto (2001) “O administrador dos sertões”. Caderno Mais, São Paulo, jornal Folha de São Paulo, 4 de novembro

¹¹ CASTRO, Josué (1947) *Geografia da Fome*. São Paulo: Brasiliense

Esse livro foi seguido de outro, *Geopolítica da fome*¹², em 1951, em que Josué de Castro estende seus estudos às questões da fome no mundo. Ele acreditava que não era uma utopia a eliminação da fome no planeta, desde que ocorresse antes um ajuste do homem à terra e a uma melhor distribuição dos bens produzidos pela humanidade. Afirmava que dos resultados dessa luta dependia até mesmo a sobrevivência da civilização. Achava imprescindível que se elevasse os padrões de vida das populações mais pobres e apresentou algumas proposições que fundamentam o direito a uma renda mínima garantida.

O exemplo de Canudos e os trabalhos acima citados foram importantes para a compreensão do problema da fome no Brasil. No entanto, a primeira proposta de garantia de renda mínima para o Brasil coube ao economista Antonio Maria da Silveira, em *Moeda e Redistribuição da Renda*, de 1975¹³. Era sua proposição que a injeção de nova moeda na economia pelo governo fosse feita por meio das mãos dos que menos têm. Criticando a ineficácia dos métodos até então adotados para combater a pobreza, Silveira sugeriu que ela fosse atacada diretamente por meio do imposto de renda negativo. Muitas foram as discussões em torno dessa proposta, até que em 1991, o primeiro senador eleito pelo Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy, apresentou, em pronunciamento no Senado, o Projeto de Lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Segundo Suplicy (2002b) o Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM – que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo, ou não estar exercendo atividade

¹² CASTRO, Josué (1951) *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil.

¹³ SILVEIRA, Antônio Maria (1975) "Moeda e redistribuição da renda". Revista Brasileira de Economia, abr/jun.

remunerada. No entanto, a Comissão de Assuntos Econômicos ponderou que o programa deveria ser introduzido gradualmente. Foi sugerido ao senador Suplicy que apresentasse um substitutivo, que foi acatado na íntegra pela Comissão e que propunha, primeiro, que a alíquota passasse a ser de 30%, podendo o Executivo alterá-la para até 50% de acordo com a disponibilidade de recursos e conforme os resultados do programa; segundo, que o programa fosse introduzido ao longo de oito anos, iniciando-se em 1993, para os maiores de 60 anos; em 1994, para os de 55 anos ou mais; e assim por diante, até que no ano 2000, todas as pessoas com 25 anos ou mais seriam beneficiadas. Assim, por unanimidade dos membros da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em outubro de 1991 o projeto foi aprovado.

O governador Cristovam Buarque (PT), em 1994 colocou como proposta básica de sua campanha para governador da capital federal, Brasília, a instituição de uma renda mínima para que todas as famílias pudessem manter as suas crianças na escola. Na sua primeira semana de governo, em janeiro de 1995, anunciou o início do Programa Bolsa Escola, segundo o qual toda família que não ganhasse mensalmente, pelo menos, meio salário mínimo *per capita* e tivesse crianças de 7 a 14 anos residindo no Distrito Federal há pelo menos cinco anos teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que garantisse a frequência das crianças em 90% das aulas. Ao final do governo Cristovam Buarque, o programa atendia a 25.680 famílias, correspondendo a 50.673 crianças.

Em novembro de 1994, por sua vez, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) apresentou à Câmara Municipal de Campinas (SP), o Projeto de Lei que instituíria o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola. O complemento de renda dado às famílias era o suficiente para completar meio salário mínimo *per capita*, portanto, como se fosse um imposto de renda negativo para a família, com uma alíquota de 100% em relação ao patamar definido. A lei foi aprovada em janeiro e o PGRFM foi implantado a partir de fevereiro de 1995. Uma das exigências do PGRFM era de que as famílias

deveriam morar em Campinas desde pelo menos dois anos antes da promulgação da lei. O programa chegou a beneficiar 2.941 famílias. Em 2001, estava atendendo a cerca de 2.500 famílias.

A implantação dos programas Bolsa Escola e PGRFM no Distrito Federal e em Campinas foi seguida, em 1995, pelo programa de renda mínima de Ribeirão Preto (SP), na gestão do prefeito Antônio Palocci. Segundo diversas análises levadas a termo por estudiosos, esses programas começaram a dar resultados positivos, contribuindo para reduzir a evasão escolar, o grau de repetência, para melhorar a qualidade de vida das famílias, a sua auto-estima, e a atividade econômica das respectivas regiões.

Em razão dos diagnósticos altamente favoráveis daquelas experiências, inúmeros outros municípios passaram a instituir programas de renda mínima associados às oportunidades de educação, com ligeiras variações em seus modelos. Assim, progressivamente, os municípios de Jundiaí, São José dos Campos, Catanduva, São Joaquim da Barra, Araçatuba, Santo André, Franca, Guaratinguetá, Caçapava, Jaboticabal, Limeira, Piracicaba, Ourinhos, Presidente Prudente, Santos, Belém, Belo Horizonte, Betim, Extrema, Blumenau, Chapecó, Boa Vista, Caxias do Sul, Goiânia, Natal, Vitória e Mundo Novo, entre outros, implantaram projetos com bons resultados.

Segundo Suplicy (2002b), como decorrência, em 1995 e 1996 novos projetos de lei foram apresentados na Câmara Federal e no Senado, pelos deputados Néelson Marchezan (PSDB-RS), Chico Vigilante (PT-DF) e Pedro Wilson (PT-GO), pelos senadores Ney Suassuna (PMDB-PE), Renan Calheiros (PMDB-AL) e José Roberto Arruda (PSDB-DF), propondo que se instituísse projetos de renda mínima associados à educação, ou Bolsa Escola. A partir desses projetos, foi aprovada e sancionada, em 10 de dezembro de 1997, a Lei 9.533, que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas. Dizia a lei que os municípios beneficiados, nos cinco primeiros anos, seriam aqueles que possuísem receita tributária por habitante inferior à média estadual e renda familiar por habitante inferior à média familiar por

habitante do estado, no primeiro ano, para os 20% mais pobres, e progressivamente para os demais. A partir do quinto ano, todos os municípios poderiam ser beneficiados. O programa previa que fosse pago a cada família com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo e crianças até 14 anos um benefício muito restrito, qual seja R\$ 15,00 multiplicados pelo número de crianças de até 14 anos, menos metade da renda familiar *per capita*, sendo de R\$ 15,00 o mínimo para cada família. De acordo com o Ministério da Educação, até dezembro de 1999, 1.151 municípios brasileiros haviam assinado convênio para a implantação do PGRM.

Em março de 2001 foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso uma nova lei, a de nº10.219/2001, que autorizou o governo federal a realizar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros para adotar o programa de renda mínima associado à educação, ou Bolsa Escola. Por essa lei, os municípios ficaram responsáveis pela administração do programa, enquanto o governo federal passou a transferir o pagamento para as famílias beneficiárias diretamente por meio de um cartão magnético. Têm direito ao benefício aquelas famílias com crianças de 6 a 15 anos, que estejam freqüentando a escola, e tenham renda *per capita* até meio salário mínimo, ou R\$ 90,00 em 2001. O benefício, muito modesto, é de R\$ 15, R\$ 30 ou R\$ 45 por mês, variando conforme o tamanho da família.

Com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, R\$ 1,7 bilhão foi destinado, no Orçamento de 2001, para o programa citado no parágrafo anterior. Estima o Ministério da Educação (MEC) que o benefício será transferido a 5,6 milhões de famílias, abrangendo 11 milhões de alunos. Até novembro de 2001, segundo o então ministro da educação, Paulo Renato de Souza, o MEC havia realizado convênios com 5.200 municípios brasileiros. O pagamento está condicionado a uma freqüência de pelo menos 85% das aulas, checada a cada três meses, e é entregue, preferencialmente, às mães que recebem um cartão magnético da Caixa Econômica Federal, com o qual podem sacar o benefício em qualquer lugar sem intermediários. Aos municípios

cabe a responsabilidade de selecionar as famílias e fiscalizar a execução do programa, além de desenvolver ações socioeducativas.

Ainda segundo o senador Suplicy¹⁴, a nova lei, apesar de alguns méritos, contém sérias limitações. Os méritos da Lei no 10.219/2001 residiriam no propósito do governo de celebrar convênios com todos os municípios brasileiros, em breve espaço de tempo, bastando para isso que as prefeituras tomem a iniciativa de se credenciar junto ao MEC. Outra virtude da lei encontraria-se na forma de transferir o benefício diretamente para as famílias beneficiárias, evitando que as prefeituras desviem os recursos. A principal limitação estaria no desenho do benefício. Seu valor seria tão modesto que não atinge o objetivo de se erradicar a pobreza e de se alcançar o pleno emprego.

Como exemplo, Suplicy (2002b) cita o caso da prefeitura de São Paulo, em que a prefeita Marta Suplicy (PT), em 5 de abril de 2001, regulamentou a lei municipal de iniciativa do vereador Arselino Tatto, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima, aprovada desde 1996 pela Câmara Municipal. O PGRM em São Paulo é bem mais generoso do que o previsto na lei federal. Prevê que as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, R\$ 540,00 em 2001, desde que tenham crianças de 0 a 14 anos que estejam freqüentando escolas, recebam um terço da diferença entre aquele patamar e a renda da família. Pode o Executivo, havendo recursos, aumentar aquela alíquota para até dois terços. Assim, enquanto o programa federal confere a cada família, em média, a quantia de R\$ 27,00, o programa paulistano está oferecendo, em média, R\$ 117,00 mensais. A população do município de São Paulo em 2000 atingiu 10,4 milhões de pessoas, correspondendo a cerca de 3,1 milhões de famílias. Estima-se que aproximadamente 10,1%, cerca de 309 mil famílias, recebem até três salários mínimos e tenham crianças de até 14 anos, sendo que, dessas, há cerca de 167 mil que recebem até meio salário mínimo *per capita* por mês e que, portanto, poderiam ser contempladas pela lei federal.

¹⁴ SUPLICY, Eduardo Matarazzo (2002b), *Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil*. Red Renta Basica: Barcelona

Em outubro de 2001 a prefeita Marta Suplicy enviou à Câmara Municipal de São Paulo um Projeto de Lei visando modificar a fórmula do benefício municipal. Em vez de ser de um terço a dois terços da diferença entre três salários mínimos e a renda mensal da família, passará a ser da diferença entre: nº de pessoas na família X R\$ 90,00 ou meio salário mínimo - a renda familiar mensal. Seria a maneira de incluir no cálculo do benefício a renda familiar e o número de pessoas da família.

Outro ponto importante a considerar é que quase todos os estados do Brasil têm programas de natureza semelhante e implementados de forma autônoma ao programa federal e aos municipais, diminuindo a eficiência desses programas em seus objetivos de combater a fome e de erradicar a miséria no Brasil.

Por exemplo, o governo estadual de São Paulo criou dois programas de transferência de renda e de alimentos diretamente às famílias. O primeiro deles, o “Renda Cidadã”, propicia aos municípios estabelecerem convênios com o estado de maneira a proverem a todas as famílias, com renda mensal de até um salário mínimo, um complemento de renda. Esse benefício é equivalente a R\$60,00 por mês, por 12 meses, desde que suas crianças em idade escolar estejam freqüentando a escola e as até 5 anos estejam vacinadas. E devendo ainda as famílias participarem de atividades socioeducativas. Esse programa também pode contemplar, em caráter de exceção, as famílias com renda de até dois salários mínimos e com dois ou mais filhos entre 0 e 16 anos. Em segundo lugar há o “Alimenta São Paulo”, para as famílias com rendimentos de até meio salário mínimo mensal, que recebem uma cesta básica de valor equivalente a R\$22,70. Este programa requer que as crianças freqüentem a escola.

Há que salientar que o governo federal implementou, de forma descoordenada, diversos programas de transferência de renda que guardam relação com o PGRM gerido pelo MEC, tais como as aposentadorias aos trabalhadores rurais, as contribuições aos portadores de grave deficiência e aos idosos pertencentes às famílias com rendimentos abaixo de um quarto de salário mínimo e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, geridos pelo

Ministério da Previdência e Assistência Social; o Programa Bolsa Alimentação, que abrange as famílias com crianças de 6 meses a 6 anos e é administrado pelo Ministério da Saúde; e o Bolsa Renda, administrado pelo Ministério da Integração Regional.

Conclui-se então, que é de primeira grandeza a necessidade de se caminhar com firmeza para uma coordenação mais eficaz dos programas federais, estaduais e municipais, a fim de que a soma de recursos aumente sobremaneira o direito de todas as pessoas no Brasil terem assegurada uma renda.

As supostas vantagens da renda em dinheiro no que tange à cidadania

Segundo Suplicy (2002b), dois episódios ocorridos recentemente reacenderam o debate sobre qual a melhor forma de erradicar a pobreza e assegurar o direito à existência com dignidade a todas as pessoas. A denúncia formulada pelo presidente das Associações das Bolsas de Mercadorias e Cereais, de que estavam ocorrendo irregularidades no processo de compra de 1,5 milhão de cestas básicas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), pois essa operação beneficiaria apenas três empresas; e a discussão do Projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto Cidadania, presidido por Luís Inácio Lula da Silva, onde estão previstas, dentre outras, as seguintes medidas para erradicar a fome: o cupom-alimentação, as cestas básicas emergenciais, a Bolsa-Escola, os estoques de segurança de alimentos e a ampliação da reforma agrária.

A irregularidade constatada na CONAB, no âmbito do governo federal, era previsível e recorrente, levando o presidente da República a decidir que daí em diante cada família receberia o benefício em dinheiro, uma quantia fixa a cada mês, por meio de um cartão magnético. Dessa maneira, a própria família escolheria em que gastar, com isso estimulando o comércio e a atividade econômica local que, de outro modo, poderia estar estagnada em função de qualquer fenômeno.

O Instituto Cidadania colocou em debate o *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Combate à Fome no Brasil*¹⁵, que tem como uma de suas principais proposições a distribuição de cupons de alimentos. Segundo o professor José Graziano da Silva, um dos coordenadores do estudo, esses vales seriam distribuídos a todas as famílias pobres, para complementar a diferença entre a renda familiar e a linha de pobreza, em cada região do país. Graziano argumenta que essa proposta é boa porque estimula a produção de alimentos, uma vez que os cupons só poderiam ser gastos com esses bens.

Segundo Suplicy (2002b), se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita algo mais do que, simplesmente, matar a fome. Por exemplo, se num determinado mês estiver fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estiverem avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficar doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se a vizinhança estiver vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas.

É importante não nos esquecermos que a melhor forma de um cidadão obter uma renda é através do trabalho. Neste sentido temos a opinião de que a melhor política social existente é o emprego. No entanto, num contexto como o brasileiro, de grande número de pessoas vivendo em situação de pobreza e de grande deterioração e restrição das contas públicas, a renda básica paga em dinheiro apareceria como uma segunda opção muito boa, mesmo que seja uma política compensatória.

Por um lado o pagamento em dinheiro propicia maior eficiência e menor possibilidade de desvios nos programas, e por outro os indivíduos ganham maior grau de liberdade e economia de tempo. Daí não haver dúvida que a transferência

¹⁵ INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo. Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães, 2001.

direta de recursos para os cidadãos proporciona um maior grau de cidadania às pessoas.

Em resposta a esse tipo de argumento, a equipe técnica do Instituto Cidadania disse que qualquer desvio poderia ser resolvido com a distribuição dos cupons de alimentação através de cartões magnéticos, os quais só poderiam ser gastos em determinados estabelecimentos parceiros do programa. Esse procedimento não resolve o problema, porque estará sempre limitando a liberdade de escolha das pessoas, além de excluir os estabelecimentos de menor porte, que não realizam operações com cartões magnéticos. Entretanto, algumas organizações comerciais de maior porte verão com simpatia essa idéia.

Ainda segundo Suplicy (2002b), há um outro aspecto na proposta de distribuição de cupons que o projeto *Fome Zero* não contemplou com o devido cuidado. Ao tomar como ponto de partida a experiência norte-americana, os formuladores do projeto desconsideraram que nos Estados Unidos o programa tem o formato de um imposto de renda negativo. Nele o benefício pago constitui uma proporção da ordem de 30% da diferença entre um patamar definido em lei e a renda líquida do beneficiário, a qual é calculada após a dedução de algumas despesas básicas. Na proposta do projeto *Fome Zero* o benefício é de 100% da diferença entre o patamar definido e a renda da pessoa ou família.

Segundo Suplicy (2002b) em agosto de 2001, no debate sobre o projeto *Fome Zero* promovido pelo Instituto Cidadania, Lula respondeu a essa argumentação com a seguinte assertiva, que parece ser o senso comum: o importante é que todas as pessoas tenham um trabalho que lhes possibilite uma renda com a qual possam tomar o café da manhã, almoçar e jantar todos os dias, e ainda realizar as despesas necessárias à vida cotidiana. Haveria, portanto, uma certa dificuldade em aceitar que alguém possa obter uma renda que não seja a proveniente do trabalho.

Esse é um aspecto-chave que precisa ser compreendido: o direito das pessoas a receber uma renda mínima deve existir independentemente da pessoa estar ou não trabalhando. A Constituição brasileira permite que uma pessoa que detém um capital ou um patrimônio – uma fazenda, uma fábrica, uma loja, um

banco, um imóvel qualquer ou uma quantia em dinheiro – possa receber os rendimentos decorrentes desse bem, na forma de aluguéis, juros ou lucros, sem a necessidade de estar trabalhando. Ou seja, asseguramos aos ricos o direito de receber rendimentos sem que necessariamente eles trabalhem. Entretanto, normalmente eles trabalham. E por quê? Porque é próprio do ser humano querer progredir. Pois bem, se nós asseguramos aos mais ricos o direito de receber rendimentos sem obrigatoriamente estarem trabalhando, por que não poderíamos assegurar também aos mais pobres o direito de receber uma renda?

O ideal seria que fosse possível assegurar uma renda através do trabalho, mas como vimos anteriormente, o que o indivíduo aufere em troca de sua contribuição à sociedade não depende exclusivamente de sua capacidade e disposição. Num contexto de crescente desemprego em nosso país, cada residente no Brasil deve ter a noção clara de que receber uma renda, igual para todos, e na medida do possível suficiente para as suas necessidades vitais, constitui um direito básico, advindo do fato de viver nesta nação cuja riqueza hoje gerada é proveniente, em grande parte, dos esforços de muitas gerações que, originalmente, eram proprietárias comuns de todo o território brasileiro. O direito a uma renda básica, portanto, jamais vai envergonhar o cidadão.

A Política Social num Contexto de Política Econômica Neoliberal

Existem inúmeras diferenças entre os países da América Latina. No entanto, a maioria deles, no início dos anos 90, aderiram às "reformas" receitadas pela ortodoxia. Tal programa de estabilização, conhecido pelo nome de Consenso de Washington, consistia num conjunto de recomendações para o ajustamento das economias periféricas, chancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo o mundo.

Este programa ortodoxo de estabilização possuía três recomendações principais: a primeira delas seria a estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário; a segunda abrange aquilo ao que o Banco Mundial chamou de "reformas estruturais": liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e haveria uma terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico¹⁶.

Em todos os países da América Latina alcançou-se algum sucesso inicial: as altas taxas de inflação foram reduzidas de forma relativamente rápida, ao mesmo tempo em que se logrou certo crescimento na produção e no consumo. No entanto, com o passar dos anos e o esgotamento dos efeitos iniciais, pôde-se perceber que as políticas econômicas seguidas também tiveram como característica um duplo efeito: por um lado estas políticas aumentaram a pobreza, ao mesmo tempo em que reduziram as possibilidades de financiamento da política social. Isto vai explicar a coincidência dos resultados em países tão diferentes.

Três fatores chamam a atenção em todas as análises¹⁷. Primeiro o papel decisivo da dívida, das crises financeiras e da dependência dos mercados externos. Depois, a pior crise de emprego do continente em 30 anos. E, por último, a deterioração de nove pontos percentuais na taxa de pobreza da região, de 35% em 1982 para 44% em 1999, e de cinco pontos na de indigência, de 15% a 18%

¹⁶ FIORI, José Luís. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997

¹⁷ CEPAL. *Panorama Social 2001-2002*

no mesmo período, resultado espantoso e provavelmente sem precedente histórico.

Como se sabe, o ritmo do crescimento econômico dos países da América Latina na segunda metade dos anos 90 foi muito modesto, apontando para uma grande instabilidade. O conjunto da região exibiu um crescimento do PIB da ordem de 3,9% em 2000, frente a míseros 0,5% em 1999, taxas que medidas por habitante se reduzem a 2,3% e -1,1%, respectivamente. Esse crescimento pífio teve e tem conseqüências extremamente graves, e uma delas sem dúvida é o impacto na pobreza da região.

Ainda segundo dados da Cepal, na década de 1990 houve uma redução da pobreza e da indigência na América Latina apenas nos sete primeiros anos, seguido de um estancamento em ambas no triênio 1997-1999. A pobreza relativa foi reduzida em 6 pontos percentuais de 1990 a 1999, chegando a 35%. Mas de 1997 a 1999, diminuiu apenas 2 décimos. No ano de 1999, em termos de porcentagem de pessoas pobres e extremamente pobres era de 44% e 18% respectivamente. No entanto, os resultados obtidos na redução relativa da pobreza não se traduziram em uma variação similar em termos absolutos, já que o número de pessoas pobres aumentou em 11 milhões, totalizando 211 milhões em 1999.

No caso brasileiro, após a implantação do Plano Real em julho de 1994, ocorreram mudanças favoráveis nos níveis de atividade econômica e de renda. O plano de estabilização afetou de forma positiva e mais acentuada os rendimentos menores. O efeito combinado da liberação do comércio exterior, da boa safra agrícola e da alta de preço dos *non-tradables*, possibilitando ganhos reais para a mão-de-obra menos qualificada, conduziu a uma forte redução da proporção de pobres. Assim, o declínio da pobreza – 44% da população em 1990 para 34% em 1997 – foi resultado de uma combinação favorável de fatores, já que o objetivo da política governamental estava centrado na estabilização de preços.

No entanto, evidências mais recentes sobre o nível e a distribuição do rendimento no Brasil expressam que a redução da pobreza que se verificou após

o plano de estabilização se esgotou, com esta se mantendo em 34% da população segundo a PNAD de 1997.

Segundo Sônia Rocha¹⁸, a impossibilidade de continuar a reduzir a pobreza absoluta após 1995 esteve ligada à situação macroeconômica delicada que resultava de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e de déficits públicos crescentes. O mais grave, porém, é que os efeitos da queda da atividade não são neutros, afetando mais diretamente os pobres. A evolução observada a partir de 1997 nas metrópoles que concentram cerca de 25% da população brasileira mostra que as perdas em termos de postos de trabalho e de rendimentos recaíram sobre indivíduos com menor escolaridade, sendo a causa provável de aumento da pobreza absoluta e da desigualdade.

O mercado de trabalho vem se especializando rapidamente, exigindo trabalhadores com maior nível de qualificação e, conseqüentemente, reduz-se drasticamente o número de ocupados de menor qualificação. Essa mudança na composição da demanda por mão-de-obra repercutiu necessariamente sobre a evolução dos rendimentos médios segundo níveis de escolaridade. O rendimento médio dos trabalhadores menos qualificados, que tinham tido os maiores ganhos logo após a estabilização, atingiu seu melhor nível já em 1996, enquanto o dos trabalhadores com nove anos de estudo ou mais continuou se elevando por mais um ano.

As formas de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho têm importância fundamental pelo fato de que o rendimento do trabalho constitui-se na forma socialmente desejada de os indivíduos atenderem às suas necessidades, evitando a pobreza. Mecanismos sociais compensatórios, como a renda básica, são normalmente encarados como proteção excepcional, quando a inserção via mercado de trabalho não ocorre adequadamente. Nesse sentido, é relevante notar como dificuldades de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho são capazes de afetar a incidência de pobreza. Para os indivíduos mais vulneráveis,

¹⁸ ROCHA, Sônia. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real*. IPEA. Rio de Janeiro, 2000.

evitar a pobreza do ponto de vista da renda depende essencialmente de benefícios previdenciários e de políticas compensatórias do poder público.

O gasto social no Brasil já atinge cerca de 23% do PIB¹⁹. É evidente, portanto, que a persistência da pobreza não está vinculada a uma insuficiência do gasto público. De acordo com Sônia Rocha, a tarefa essencial consiste em “melhorar a eficiência do gasto social, atuando tanto por meio de medidas assistenciais que amenizam os sintomas presentes da pobreza como daquelas que têm o potencial de romper de forma definitiva o círculo vicioso da pobreza”. Conforme visto anteriormente, uma renda básica incondicional teria um potencial enorme para lidar com o desafio ao desemprego e à pobreza. No entanto, isso se torna cada vez mais difícil no contexto da política econômica brasileira.

Uma questão fundamental é a relação entre a necessidade de financiamento do setor público, o orçamento fiscal e as políticas sociais²⁰. Sabemos que a dívida pública é um dos grandes desafios do estado brasileiro na atualidade, mas esquecemos que a origem da mesma não é fiscal, e sim financeira. E o principal problema disso é que o pagamento dos elevados encargos financeiros da dívida tornou-se prioritário, sendo os recursos destinados a este último subtraídos da receita de contribuições sociais criadas para expandir os gastos universais como saúde e educação.

No Brasil, a carga tributária apóia-se na atividade interna e as dificuldades de financiamento tributário decorrem da maior estreiteza relativa das bases tradicionais de arrecadação (renda e produção/consumo), associadas à grande desigualdade na distribuição da renda. Somando a isso o impacto do encolhimento da base de arrecadação decorrente da desaceleração do

¹⁹ CASTRO, J. A. , MORAES NETO, M.B. , SADECK, F. , DUARTE, B. , SIMÕES, H. (2003). *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001*. IPEA, Texto para discussão nº 988.

²⁰ DAIN, Sulamis. *O financiamento público na perspectiva da política social*. Economia e Sociedade, Campinas, dez/2001.

crescimento econômico nas duas últimas décadas, podemos compreender ainda mais o problema enfrentado no âmbito dos gastos sociais.²¹

As constrições e limites impostos pela política econômica neoliberal ficaram mais evidentes no final de 1998, quando recorremos ao FMI, e se tornaram ainda mais explícitas no começo de 2001, quando mais uma vez voltamos ao Fundo. À crise financeira e ao aperto da liquidez internacional seguiu-se a fuga de capitais privados e um novo choque cambial e de juros que levaram a economia à beira da ruptura financeira a partir de maio de 2002. Todos sabemos dos impactos desastrosos de uma crise cambial na dívida pública, já que o serviço financeiro desta última é indexado à moeda americana. Se somarmos a isso o fato de que os saldos comerciais são insuficientes para a obtenção de divisas que levem a uma apreciação cambial, não é complicado compreender a necessidade de geração de superávits primários crescentes.

Uma forte característica dessa política neoliberal tem sido o movimento contraditório das políticas macroeconômicas. O Banco Central se torna cada vez mais dependente de satisfazer as necessidades da especulação dos mercados financeiros desregulados, com efeitos perversos sobre as necessidades de financiamento interno do setor público e privado. Passadas as crises cambiais, o que a política fiscal fazia com uma mão (ajuste fiscal), a política monetária desfazia com a outra (elevação dos juros e da dívida interna).

Resumidamente, as dificuldades adicionais da política macroeconômica na atual conjuntura são as seguintes: primeiramente, juros e câmbio altos realimentam a restrição fiscal obrigando a superávits fiscais primários maiores do que os negociados com o FMI, sem produzir uma entrada autônoma ou compensatória de capitais, como ocorria antes de 2001; além disso, um aumento da inflação provocado por fortes choques exógenos – petróleo, tarifas e preços internacionais das matérias-primas – sobre os quais as políticas convencionais têm pouco efeito.

²¹ Para maiores informações sobre a composição da carga tributária, consultar o já citado estudo de DAIN

Não obstante, há ainda o papel desempenhado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que em nada contribui para enfrentar a fragilidade fiscal da economia brasileira. Segundo Sampaio Jr. e Valente (2003), “longe de ser um elemento de racionalização da administração pública, a LRF, quando devidamente contextualizada, nada mais é do que a institucionalização do draconiano ajuste fiscal imposto pelo FMI. Ela coroa a subordinação absoluta das políticas sociais e da infra-estrutura à lógica de curto prazo inaugurada no Plano Real. Ao sacramentar a obrigação de honrar pontualmente os compromissos financeiros do Estado, a LRF transforma o gasto social em variável de ajuste das contas públicas”.

Esta opção neoliberal reduziu substancialmente o raio de manobra para a execução de políticas públicas. Como visto, a autonomia no campo macroeconômico se encontra profundamente reduzida. A opção pela abertura comercial radical e sobrevalorização cambial eliminou o espaço das políticas comerciais/industriais. Na medida em que o governo não tem controle das tecnologias de ponta e precipitadamente fez sua abertura comercial, não lhes resta outra forma de estimular exportações senão sua desoneração fiscal. E isto, juntamente com a necessidade de geração de superávits primários cada vez maiores, obviamente reduzem a possibilidade de gastos do governo.

A partir desse ponto podemos concluir quem arcará com o ônus da conta de tal déficit. Uma vez que não se pode mexer na parte financeira da dívida pública nem tampouco desestimular as exportações, os primeiros a sofrer cortes são os salários, e logo em seguida as políticas sociais.

Priorizar o pagamento dos juros e cortar gastos sociais reflete uma hierarquização das decisões de gasto, no qual o pagamento dos serviços financeiros é considerado inadiável. Segundo DAIN (2001), “se pudéssemos alterar tais hierarquias e declarar inadiáveis os direitos sociais, não haveria dinheiro para pagar os juros. E a leitura da problemática do financiamento público seria construída de outra maneira, não mais em torno do caráter “perdulário” do gasto fiscal, mas sim em torno do equívoco e da prepotência de uma política de juros que vem sacrificando o bom desempenho das contas públicas, endividando

os brasileiros e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas sociais, tudo isso em nome de uma estabilização fiscal nunca concretizada”.

Conclusão

Por vezes, os programas de renda mínima garantida, em seus diversos formatos, têm sido classificados como políticas apenas compensatórias. A renda básica incondicional ou renda de cidadania, na verdade, é muito mais do que uma melhoria estrutural no funcionamento da organização do Estado e da sociedade. Como salienta Philippe Van Parijs, *“é uma profunda reforma que pertence à mesma categoria que a abolição da escravidão ou a introdução do sufrágio universal”*.

Segundo Suplicy (2002b), em seu depoimento à Comissão Mista do Congresso Nacional sobre a pobreza, em dezembro de 2000, o grande economista brasileiro, Celso Furtado, demonstra haver captado exatamente o sentido da renda de cidadania, quando afirmava que o conceito de trabalho vai mudar, e que *“todo homem tem direito a uma renda, uma inserção social positiva”*. E que: *“Este é o problema mais importante para definir esse projeto para o futuro: como hoje em dia modificar o conceito de trabalho e de renda e admitir que toda a população, todo homem que nasce dentro de uma sociedade merece a solidariedade de todos os membros dessa sociedade”*.

Ainda de acordo com Suplicy (2002b), a professora Maria da Conceição Tavares tem salientado, em muitas das reuniões dos economistas do PT e convidados, que o conceito de renda básica deve ser defendido sob uma perspectiva que todas as sociedades precisarão ter. É importante que seja compatibilizado com os recursos existentes e tratado como um instrumento que complementar os demais na luta para a erradicação da pobreza. Certamente constitui um dos elementos importantes de política econômica, ao lado da universalização do direito à educação e da assistência à saúde pública, da realização da reforma agrária, do aumento da concessão de microcrédito, do estímulo às formas cooperativas de produção e da maior interação entre empresários e trabalhadores em todas as unidades produtivas. A implantação dessas medidas será bem sucedida na medida em que forem compreendidas pela população e pelos movimentos sociais.

De acordo com o que expressou o professor Joseph Stiglitz, em sua conferência para a *Industrial Relations Research Associations*, em Boston, em janeiro de 2000²², os sindicatos de trabalhadores e outras “*formas genuínas de auto-organização popular são chaves para o desenvolvimento econômico democrático*”. Exemplo disso seria 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. Segundo documento por elas endossado, a implantação de um programa de renda básica incondicional tem o objetivo de estimular o desenvolvimento da igualdade econômica e promover a estabilidade da família e da comunidade, possibilitando a todas as pessoas terem atendidas suas necessidades vitais e assegurada uma maior dignidade a todos.

Conforme vimos no decorrer deste trabalho, muitas são as vantagens de uma renda básica. O fato de ser incondicional, individual, sem restrições quanto à situação financeira dos beneficiários e não ser baseada em “testes de meios”, não seria suficiente para caracterizá-la como inviável. Sem dúvida seria um avanço para o Brasil caminhar na direção de garantir a todos os brasileiros uma renda básica incondicional, fundamentada no direito inalienável de todos os indivíduos residentes no país de partilhar a riqueza da nação, não importando a origem, a raça, o sexo, a idade, a condição civil ou socioeconômica.

Em *Desenvolvimento como liberdade*, Amartya Sen destaca duas contribuições importantes de Adam Smith e Karl Marx ao ressaltar o quanto a liberdade é vital para o desenvolvimento, e o quanto é necessário sempre se avaliar em que medida o desenvolvimento tem contribuído para ampliar a liberdade das pessoas. Primeiro, observa que Adam Smith disse que a liberdade de troca e de transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar.

Já a limitação à liberdade de participar do mercado de trabalho constitui uma das maneiras de manter a sujeição e o cativeiro da mão-de-obra. Ainda que Karl Marx fosse um grande crítico do capitalismo, ele soube também fazer elogios a alguns de seus aspectos. Assim, em *O Capital*, ele caracterizou a Guerra Civil

²² Para maiores informações ver SUPPLY, 2002b

Americana como o “grande evento da história contemporânea”. Relacionou diretamente a importância da liberdade do contrato de trabalho em oposição à escravidão e à exclusão forçada do mercado de trabalho.

Como vimos, o direito a uma renda mínima, especialmente sob a forma de uma renda básica incondicional, poderia ser um dos instrumentos fundamentais para promover maior liberdade ao trabalhador, sobretudo de seu poder de barganha, principalmente ao lhe permitir maior possibilidade de escolha diante de qualquer oferta de serviço.

Conforme analisamos, o fato de a renda mínima agir nos sintomas (efeitos) da pobreza e não completamente nas suas causas, não é a questão principal a ser debatida. Numa situação como a que se encontra grande parcela da população brasileira e, seguindo o que dizem vários intelectuais do país, uma renda mínima garantida aos cidadãos, além de necessária, teria, sem deixar margens a dúvidas, efeitos muito bem-vindos. Além disso, do ponto de vista do governo, num contexto de impossibilidade e/ou incapacidade para agir nas causas da pobreza, as consequências de um programa de renda mínima seriam uma segunda opção muito boa. E é aí que reside o principal problema: mesmo políticas tidas como compensatórias, como é o caso da renda mínima, estão se tornando (se é que já não se tornaram) inviáveis devido à gigantesca restrição financeira resultada das políticas adotadas.

Em um cenário em que a cada dia temos conhecimento de uma maior deterioração das contas públicas, do recrudescimento da inflação e principalmente da necessidade de corte de gastos de toda e qualquer natureza, é que podemos nos refazer a pergunta a respeito da viabilidade da renda básica no Brasil.

Bibliografia

BANCO MUNDIAL (2001) Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial

CASTRO, J. A. , MORAES NETO, M.B. , SADECK, F. , DUARTE, B. , SIMÕES, H. (2003). *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001*. IPEA, Texto para discussão nº 988.

CASTRO, Josué (1947) *Geografia da Fome*. São Paulo: Brasiliense

_____ (1951) *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil.

CEPAL. Panorama Social 2001-2002

DAIN, Sulamis. (2001) *O financiamento público na perspectiva da política social*. Economia e Sociedade, Campinas.

DRÁIBE, Sônia, FONSECA, Ana e MONTALI, Lilia (1998). "Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação". In:LOBATO, Ana Lucia (org.) (1998). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília, IPEA

FIORI, José Luís. (1997) *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes

FRIEDMAN, Milton (1962). *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro, Editora Arte Nova, 1975.

- INSTITUTO CIDADANIA. (2001) *Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo. Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães.
- MARSHALL, T.H. (1963) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. (2001). *A reinvenção do sertão*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- NEPP (1996). *Acompanhamento e avaliação da implantação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas: relatório parcial, fevereiro, 1996*.
- ONU (2001) - *Relatório sobre o Índice de Desenvolvimento Humano*
- PINTO, Aníbal (1967) *Distribuição de Renda Na América Latina e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2003). *Pobreza humana: medidas e dimensões no Brasil*.
- ROCHA, Sônia. (2000) *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real*. IPEA. Rio de Janeiro.
- SAMPAIO Jr., P.A. , VALENTE, I. (2003). *O FMI e a Lei de Irresponsabilidade Social*. São Paulo, Jornal de Campanha.
- SEN, Amartya (1997). *Desigualdade reexaminada*. São Paulo, Editora Record, 2001.

- _____. (1999). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SILVEIRA, Antônio Maria (1975) "Moeda e redistribuição da renda". *Revista Brasileira de Economia*, abr/jun.
- SUPLICY, E. Matarazzo (2002a). *Renda de Cidadania – A Saída é pela Porta*. São Paulo: Perseu Abramo.
- _____. (2002b). *Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil*. Red Renta Basica: Barcelona.
- SUPLICY, E. Matarazzo e CURY, Samir (1994). "A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil". *Revista de Economia Política*. São Paulo, Editora Brasiliense, 14(1).
- TAKAGI, M, GRAZIANO, J, GROSSI, M, (2001) *Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão n°101. IE UNICAMP.
- VAN PARIJS, Phillipe (2000) *Basic Income: A simple and powerful idea to the 21st century*. BIEN VIIIth International Congress. Berlin
- VASCONCELOS, Gilberto (2001). *O administrador dos sertões*. Caderno Mais, São Paulo, jornal Folha de São Paulo, 4 de novembro