
POLÍTICAS SOCIAIS: O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA E O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Eduardo Matarazzo Suplicy*
Bazileu Alves Margarido Neto**

Resumo

O artigo traz reflexões acerca do principal instrumento de organização das políticas sociais proposto pelo atual governo — o Programa Comunidade Solidária. De acordo com as diretrizes de trabalho estabelecidas para o conselho consultivo do Comunidade Solidária, sua atuação não está voltada para a proposição e implantação de novos programas de ataque à fome e à miséria, mas para a alteração da forma de gerenciamento dos programas já existentes por meio da participação mais intensa da sociedade civil e da maior integração operacional entre os diversos órgãos do governo federal, dos estados e dos municípios. A análise procura responder a uma

* Senador (PT-SP), PhD em economia pela Universidade Estadual de Michigan, professor de economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

** Mestre em economia de empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, e assessor técnico no Senado Federal.

questão-chave: é possível reduzir substancialmente a miséria por meio de ganhos marginais de eficiência nos programas já existentes? Para responder a esta pergunta, o artigo procura avaliar as características políticas do atual governo e sua capacidade de interferir significativamente nas áreas sociais sem alterar as diretrizes da política econômica.

Alternativamente, o artigo propõe a discussão mais profunda do Programa de Garantia de Renda Mínima, em tramitação no Congresso Nacional. Na forma já aprovada pelo Senado, as pessoas de 25 anos ou mais cuja renda for abaixo de R\$ 200,00 (em maio de 1995) terão direito a um complemento de renda, na forma de um imposto de renda negativo, de 30% a 50% da diferença entre R\$ 200,00 e a renda da pessoa. São revisadas as bases teóricas encontradas na teoria econômica e descritas as principais experiências internacionais de implantação de programas de renda mínima, bem como os programas implantados desde o início de 1995 em diversos estados e municípios brasileiros. Por fim, o artigo expõe os principais questionamentos apresentados nas discussões que têm ocorrido junto à sociedade e as alternativas ao projeto.

O governo federal divulgou, em janeiro de 1995, um documento, revisado em março passado, que expressa as suas diretrizes de atuação na área social, definida como prioritária pelo presidente da República em todos os discursos por ele proferidos, como candidato ou depois de empossado. A situação de miséria de larga faixa da população justifica a ênfase dada a ações que visem eliminar esta chaga social.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDÁRIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MÍNIMA

A tarefa não é de fácil execução, mas todos os esforços têm que ser empregados para que possamos, o quanto antes, erradicar a miséria e alcançar o ideal de uma sociedade mais justa e fraterna. Preocupa-nos o fato de as medidas anunciadas talvez não serem as mais eficazes para atingir os objetivos a que se propõem.

1 O Programa Comunidade Solidária

Este programa, proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no início de sua gestão, tem como alvo os segmentos mais pobres do país, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida. Para administrar este programa, foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil. Não possui prerrogativas executivas, e suas finalidades estão mais voltadas à mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza. Nesse sentido, o Programa Comunidade Solidária não se distingue substancialmente do CONSEA, criado no governo Itamar Franco por sugestão do presidente do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, que teve em Betinho e D. Mauro Morelli as referências necessárias para galvanizar as iniciativas da sociedade civil. D. Mauro Moreli, após dois anos de experiência como secretário executivo do CONSEA, acabou não sendo convidado para participar do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária.

A inovação se deu por meio de um elenco de programas já existentes no orçamento da União e que passam a obedecer a outra lógica administrativa. Esses programas continuam a ser priorizados e executados pelos respectivos ministérios setoriais, por equipes supervisionadas diretamente pelo ministro e atuando em consonância com a secretaria executiva do conselho. No entanto, quem elabora as prioridades locais, ou seja, se ao município, é mais necessário a distribuição de cestas básicas ou o financiamento para microempresas, por exemplo, é o próprio município, por intermédio da prefeitura em parceria com entidades da sociedade civil e governo do estado.

Pode esse novo desenho administrativo conferir maior grau de eficiência a esses programas em comparação com o ocorrido até o momento, em que o Congresso Nacional define as prioridades em função da força política de cada parlamentar e "carimba" os recursos dos programas pelas emendas à lei orçamentária? E, se a resposta for positiva, é viável politicamente a *manutenção dos programas existentes* e, portanto, já marcados pelo fisiologismo, e impedir que o Congresso apresente emendas estabelecendo que parte da verba para o Programa de Apoio a Micro e Pequenas Empresas, por exemplo, seja alocada em determinado município, a despeito das prioridades do conselho? Ou não seria melhor empenhar esse esforço na construção de um novo modelo de atuação do Estado no combate à miséria, baseado no direito do cidadão a condições mínimas de vida? Finalmente, é possível reduzir substancialmente a miséria por meio de ganhos marginais de eficiência nos programas já existentes? As respostas a essas perguntas não são imediatas como pode parecer, e seus resultados dependerão de diversos fatores.

A primeira base de sustentação do programa é a organização da *sociedade civil*, o que por si é um aspecto positivo para a democratização do poder e para a defesa de interesses comuns. Um dos requisitos a serem observados na elaboração da proposta é a participação da sociedade civil e da comunidade no controle e no gerenciamento das ações. Portanto, as regiões mais pobres poderão receber menor grau de prioridade pelas dificuldades que a própria miséria cria, como o menor acesso a informações e a maior submissão a uma estrutura política adversa a seus interesses, devido, em geral, à ignorância

promovida pela inexistência de um sistema educacional realmente democrático.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDÁRIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MÍNIMA

Para atenuar esse problema, o conselho prevê a atuação concentrada nos municípios com maiores índices de pobreza em cada estado, identificando, em conjunto com o estado e o município, as prioridades e as estratégias de intervenção, o que gera dois tipos de problemas. O primeiro é que esta forma de atuação não é impermeável às configurações políticas locais, que, em geral, são refratárias aos objetivos anunciados. O outro é a incapacidade da máquina administrativa federal de intervir pontualmente na solução desses problemas, a não ser em um número reduzido de regiões. O coronelismo e a opressão poderão continuar superando a capacidade de resposta do governo. Somente a dinâmica social e o esforço coletivo poderão responder a essas dúvidas.

O documento salienta que a erradicação da miséria somente poderá ser obtida mediante a retomada do crescimento sustentável da economia e da determinação política em definir estratégias de desenvolvimento nacional que induzam este crescimento. Limita-se, portanto, a atuação do programa a ações emergenciais, sem apontar as *diretrizes para a intervenção mais ampla do Estado* que permitiriam a reversão do cenário atual, principalmente em seu aspecto regional. Os últimos trinta anos de política de desenvolvimento não proporcionaram tal êxito, agravando os índices de concentração de renda no país e, o que é pior, no interior das regiões mais pobres, como o Nordeste, mesmo depois de anos de políticas exclusivamente voltadas para estas regiões. A experiência acumulada permite-nos dizer que será necessário algo além da simples melhoria na gerência dessas políticas, e que alterações mais profundas de diretrizes poderiam ser ao menos delineadas pelo principal órgão criado pelo governo para pensar formas de intervenção na área social.

O documento inicial previa a formação de conselhos do Programa Comunidade Solidária ao nível estadual e municipal, o que foi retirado do texto revisado. Vemos nesta alteração algo positivo, pois o longo caminho a ser percorrido entre a elaboração do projeto pela própria comunidade-alvo, a análise de todas as demandas geradas no país pelos conselhos estaduais, a

tramitação interna nos ministérios de competência de cada pleito e a liberação de verbas poderia oferecer adversidades imprevisíveis. Por outro lado, o programa ainda não conseguiu tornar mais claros os canais com que a sociedade conta para comunicar-se de maneira mais ágil com o conselho sem passar pelo filtro dos arranjos políticos locais, com todas as suas distorções e ruídos.

Os projetos contemplados foram divididos em cinco áreas de ação: alimentação, saúde e nutrição, com recursos de R\$ 1,26 bilhão; serviços urbanos, com previsão inicial de R\$ 1,9 bilhão, alterado para R\$ 422 milhões devido à retirada de diversos projetos do âmbito do programa; desenvolvimento rural, com R\$ 237 milhões; defesa e direitos, com R\$ 371 milhões; geração de emprego e renda, agora restrito ao Programa de Apoio à Micro e Pequena Empresa, com R\$ 327 milhões, ao invés dos R\$ 3,9 bilhões antes alocados, devido à correta exclusão do seguro-desemprego, pois trata-se de um direito do cidadão legalmente instituído. Com estas alterações, o total de recursos destinados aos programas de interesse do conselho, reduziu-se de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 2,6 bilhões, que, se estão mais coerentes com a realidade orçamentária e a capacidade real de intervenção do Programa Comunidade Solidária, demonstram, por outro lado, a precariedade do governo federal em sua iniciativa de amenizar a fome e a miséria no país.

O projeto de assentamento para fins de reforma agrária contava com recursos bem menores que o necessário, da ordem de R\$ 36 milhões, considerando a sua importância na transformação da realidade das regiões mais carentes. No documento revisado foram alocados R\$ 237 milhões, adequando a disponibilidade de recursos com o compromisso do presidente Fernando Henrique de assentar 40 mil famílias neste ano. Outros programas anteriormente presentes não foram relacionados na área de desenvolvimento rural, tais como: programas de industrialização rural, assistência técnica a produtores familiares, apoio ao associativismo, financiamento de safras, para melhor utilização das microbacias hidrográficas, energização rural, armazenagem e comercialização de alimentos, transporte e comunicações, educação, saúde, saneamento e habitação rural. Isto pode indicar

a intenção de se realizar alterações na lei orçamentária, que serão analisadas pelo Congresso.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDÁRIA E O
PROGRAMA DE
GARANTA DE
RENDA MÍNIMA

Alguns programas que permanecem no Comunidade Solidária contêm características pouco adequadas à interferência do conselho, como o Programa de Alimentação do Trabalhador — PAT, de iniciativa exclusiva das empresas, com isenção fiscal para os gastos com a complementação alimentar de seus empregados, por meio de tíquetes, refeições ou cestas de alimentos. Outros, como o Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil, atendido pelo SUS, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar são citados no documento como programas caracterizados pela continuidade e universalização do atendimento, prevendo uma atuação bastante restrita na promoção da participação da sociedade no controle da execução, tarefa a ser dividida com os conselhos de Alimentação Escolar e de Saúde, já previstos em lei.

Dois outros projetos envolvem a transferência de bens aos indivíduos em situação de carência, como a distribuição de alimentos e cestas básicas de construção. O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos pode ser um recurso a ser empregado em casos de calamidades públicas, mas dificilmente pode ser entendido como uma ação constante para resolver um problema endêmico de fome, já que exigiria o transporte permanente de toneladas de alimentos dos armazéns da COBAL até as regiões atendidas. Não é preciso uma análise mais demorada para perceber a ineficácia do sistema.

Ao propor que a sociedade se organize para pleitear acesso a bens e serviços do governo federal, obtém-se um avanço, mas mantém-se a relação de dependência e centralização de recursos no nível federal, com o poder discricionário de atender este ou aquele pleito. Sempre haverá o problema da subjetividade — se este poder está sendo bem exercido ou não. No caso da distribuição de alimentos, por exemplo, atende-se à carência por determinado período, e isso não gera efeito multiplicador na região, pois as compras são centralizadas na União. Se os recursos fossem transferidos para que o indivíduo tivesse a liberdade de escolher os bens de que necessita e os adquirisse no próprio local, geraria uma demanda e, conseqüentemente,

emprego e renda local, que se consubstanciaria em impostos arrecadados pela própria prefeitura e, portanto, na redução do grau de dependência financeira com relação ao orçamento da União, permitindo investimentos em creches, saneamento, construção e outros projetos que fazem parte do próprio Programa Comunidade Solidária.

Temos ainda programas de financiamento que utilizam verbas do FGTS, como é o caso do incentivo à melhoria das condições de moradia e do investimento em saneamento básico. Esses programas têm sido caracterizados pelo seu uso político, e o estabelecimento de critérios objetivos pode trazer um ganho substantivo na redução da carência desse tipo de serviço. Excetuando-se o estrangulamento de recursos ocorrido no ano passado, sempre tem sido destinado um montante significativo de verbas a esses programas, que se traduziram em desperdício e manipulação. Se o Executivo adotasse procedimentos mais transparentes de divulgação dos financiamentos realizados, disponibilizando essas informações *on-line* no seu sistema de informações orçamentárias, ou divulgando-as pelo Diário Oficial, por exemplo, os desvios existentes já teriam sido minimizados. Os programas de apoio à micro e pequena empresa também podem ser vistos sob a mesma ótica, já que o crédito público no Brasil sempre foi direcionado principalmente às grandes empresas, inclusive no período em que o atual presidente foi ministro da Fazenda, responsável pela política creditícia dos bancos oficiais. Esta alteração de rumo é bem vinda para aumentar a capacidade do Estado na geração de empregos.

No entanto, as limitações da *intervenção pontual do Estado* na questão social podem ser observadas no México, que instituiu o Programa Solidariedade há alguns anos, durante o governo Salinas de Gotari. Ali estão reunidos alguns elementos que guardam similaridade com a situação brasileira, como o grave desequilíbrio regional, a existência de crise econômica durante a década de 80 e um sistema político marcado por um partido que domina o poder há mais de quarenta anos, de forma fisiológica e populista. O Programa Solidariedade mexicano também estava baseado na organização da sociedade como premissa para a obtenção de recursos para investimento em setores básicos, tais como o saneamento e o financiamento de atividades produtivas

por meio da formação de cooperativas. Entretanto, o programa se organizava de forma subjacente à estrutura política dominante, gerando certa manipulação da comunidade beneficiada. Este é apenas um exemplo para que o Comunidade Solidária não incorra nos mesmos erros ali observados, como a tentativa de cooptação dos movimentos populares pelo sistema político hegemônico, desvirtuando a necessária independência daqueles em relação à esfera oficial. Adicionalmente, a persistência e o agravamento das condições sociais no sul do México, que resultou no levante de três estados mexicanos contra a miséria, pode nos dar a dimensão das restrições da atuação pontual do governo federal, principalmente em um país com as dimensões do Brasil.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MÍNIMA

2 O Programa de Garantia de Renda Mínima

A alternativa proposta à atuação reativa do Estado é uma reestruturação mais profunda nos programas sociais de desenvolvimento regional e setorial hoje existentes, que se traduzem, principalmente, em vinculações de receitas e renúncias fiscais, gerando inúmeras distorções. A alternativa que se propõe é a instituição de uma renda mínima como um direito básico de cidadania, eliminando-se qualquer relação de dependência e preservando a liberdade de escolha. A experiência internacional na adoção de diferentes formas de garantia de renda mínima e/ou imposto de renda negativo é vasta. Um trabalhador norte-americano que tem família e ganha em torno de um salário-mínimo, de US\$ 4,25 por hora, recebe, como um direito à cidadania, 40% a mais de rendimento. Isto ocorre por intermédio de um instrumento que se denomina *Earned Income Tax Credit* ou EITC. Trata-se de um crédito fiscal por remuneração recebida que só existe para as pessoas casadas que trabalham e têm uma renda que não alcança um patamar suficiente para assegurar sua sobrevivência.

Durante os anos 60, muito se debateu nos EUA a respeito da introdução de um imposto de renda negativo que garantiria uma renda mínima a cada família ou cidadão. Em 1969, o presidente Richard Nixon apresentou o Plano de Assistência Familiar, arquitetado por Daniel Patrick Moynihan, que proveria cada

família, cuja renda anual não atingisse US\$ 3 900 anuais, com 50% da diferença entre aquele patamar e o nível de sua renda. Alguns mecanismos garantiriam a toda família nestas condições pelo menos US\$ 1 600 de renda anual. Moynihan (1973) e Lenkowsky (1983) relatam que a proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados, mas derrotada pelo Senado, por duas vezes, no período 1969-1972. Os motivos da derrota foram sobretudo o pedido de algumas correntes políticas de uma renda mínima demasiadamente alta, de US\$ 5 500 anuais. Outros votaram contra porque temiam o corte de alguns programas como os de Cupons de Alimentação ou de Assistência para Famílias com Crianças Dependentes.

Havia também os que não aceitavam a proposta de uma pessoa ou família ter o direito a receber uma renda mesmo não trabalhando, entre os quais o senador democrata já falecido, Russell B. Long, de Louisiana. Ele foi um dos principais propugnadores do EITC, que acabou se tornando lei em março de 1975. Primeiramente, tratava-se de um complemento de renda que serviria para pagar aos trabalhadores de baixa renda o que lhes era descontado de seguridade social, de modo a ajudá-los nas despesas com as suas crianças. Posteriormente ganhou importância maior, particularmente a partir de 1993, quando o governo Bill Clinton colocou como uma de suas principais metas que toda pessoa que trabalhasse e tivesse uma família passaria a ter direito a uma renda pelo menos suficiente para que estivesse acima do patamar de pobreza. Hoje, nos EUA, quando se discute o emprego e a remuneração dos trabalhadores de renda mais baixa, pensa-se na combinação de dois instrumentos: o salário-mínimo e o EITC, com peso gradativamente maior para o EITC, como relatam Shapiro e Greenstein (1993).

Assim, desde 1994, um homem com mulher e duas crianças, com renda na faixa de zero até US\$ 8 425 por ano, tem direito a 40% a mais de rendimento na forma do EITC. Se receber US\$ 8 425, tem direito a mais US\$ 3 370 de EITC. Este é o crédito máximo que recebem os cidadãos que estão na faixa de US\$ 8 425 a US\$ 11 000 anuais. A partir de US\$ 11 000, o EITC vai diminuindo à taxa de 21% por dólar adicional além deste valor, até que, aos US\$ 27 000, o EITC desaparece e a pessoa passa a pagar imposto de renda.

O EITC tornou-se o maior programa social do orçamento do governo dos EUA, beneficiando 15 milhões de famílias. O General Accounting Office, que assessora o Congresso dos EUA, tem feito análises e proposto aperfeiçoamentos para o EITC, entre os quais um feito especialmente para o senador Bill Bradley, em 1993. O EITC tem tido positiva aceitação no meio sindical, empresarial e nos dois principais partidos políticos dos EUA. O professor Albert Hirschman, da Universidade de Princeton, avalia que a expansão do EITC foi a maior realização do presidente Bill Clinton, pela qual não obteve ainda o devido crédito.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MÍNIMA

O EITC difere dos programas de Renda Mínima de Inserção — RMI, vigentes na França e na Espanha. Na França, toda pessoa de 25 anos ou mais, cuja renda mensal não alcançar 2 200 francos, tem direito a um complemento até aquele montante, com mais 1 000 francos para o cônjuge e mais 600 francos por dependente, por três meses, prorrogáveis por doze meses durante os quais a pessoa deve procurar se inserir no mercado de trabalho. A RMI, com valor 20% mais baixo, está em vigor na Guiana, vizinha do Brasil, e demais territórios ultramarinos da França. Uma proposta que cada vez ganha mais corpo é a de se instituir uma renda mínima incondicional a todos os cidadãos, independente de sua condição de sexo, emprego, raça ou qualquer outra qualificação. Isto já se constitui realidade em um dos estados dos EUA, o Alaska, cujo Fundo Permanente, decorrente dos rendimentos advindos do petróleo, tem distribuído anualmente, desde o final dos anos 70, um dividendo anual a cada um de seus 600 mil habitantes que, em 1994, foi da ordem de US\$ 1 000.

3 As Bases Teóricas da Garantia de Renda Mínima

Programas como esses já faziam parte da literatura econômica há algum tempo. Após ter convivido com John Maynard Keynes, Joan Robinson e tantos membros dos círculos intelectuais de Cambridge e Oxford, e ter assistido a todas as transformações importantes deste século, James Edward Meade, laureado com o Prêmio Nobel de Economia de 1977, resolveu fazer uma viagem com o propósito de visitar a ilha de Utopia que, segundo lhe contaram, se constituía num lugar perfeito para se viver. Após

muito navegar, não conseguiu encontrar aquela ilha em lugar algum. No caminho de volta, entretanto, teve a oportunidade de conhecer uma ilha denominada Agathotopia. Seus habitantes lhe afirmaram que os arranjos sociais ali existentes não eram perfeitos, mas que se tratava de um bom lugar para se viver. Após estudar as suas instituições, Meade (1989) chegou à conclusão de que, enquanto os utopianos têm a tarefa de produzir instituições perfeitas para seres humanos perfeitos, os agathotopianos apenas têm tentado produzir boas instituições para seres humanos imperfeitos. Resolveu voltar para casa com a firme determinação de recomendar os arranjos institucionais de Agathotopia para o seu próprio país, a Grã-Bretanha.

Meade (1993) mostra que as instituições e os instrumentos de política econômica de Agathotopia podem fazer frente aos conflitos inevitáveis que normalmente surgem quando se procura atingir três objetivos econômicos importantes: a *liberdade*, no sentido de garantir para cada cidadão a livre escolha do emprego e da forma de satisfazer às suas necessidades; a *igualdade*, ou seja, evitar qualquer contraste intolerável entre a pobreza e as grandes riquezas; e a *eficiência*, ou o melhor uso dos recursos disponíveis de modo a produzir o maior padrão de vida tecnicamente possível.

Assim, para assegurar simultaneamente a estabilidade de preços, o pleno emprego, maior equidade e a erradicação da miséria, James Meade propõe, baseado na experiência de Agathotopia, a introdução de instituições que promovam a maior flexibilidade de preços e salários, incluindo a formação de sociedades de participação entre o capital e o trabalho, e a introdução de um dividendo social ou de uma renda garantida para cada cidadão.

Nascido em 1907, conhecedor das rupturas causadas pelas transformações abruptas, James Meade recomenda que os passos dados para se construir as instituições agathotopianas sejam graduais. Assim, as sociedades de participação entre o capital e o trabalho podem ser desenvolvidas paulatinamente ao nível da empresa. As reformas que envolvem tributação sobre a renda e as transferências de riqueza podem ser introduzidas passo a passo para se encorajar a maior expansão e

democratização da propriedade. O dividendo social pode ser iniciado em escala bastante moderada, financiado, por exemplo, pela abolição dos abatimentos do imposto de renda, pela redução de outros tipos de benefícios sociais menos eficientes e por alguns aumentos moderados das alíquotas de imposto de renda sobre a parte obtida além do dividendo social.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTA DE
RENDA MINIMA

Meade vem propondo a introdução de um dividendo social ou de uma renda mínima desde 1935, quando escreveu *Outline of an Economic Policy for a Labour Government*, posterior às contribuições na mesma direção de Mabel E. e Milner D. (1918), Russel B. (1918) e de Cole G.D.H. (1929). Como assinalou Philippe Van Parijs, em seu artigo na Folha de São Paulo, em 6/10/1994, a proposição de uma renda mínima como um direito à cidadania foi fundamentada pelo ideólogo da Revolução Americana, Thomas Paine, ao escrever o ensaio *Justiça Agrária* para o Diretório Francês, em 1796. Seria esta uma expressão do direito que todos temos em relação à riqueza comum da terra: "Todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade, ou sua equivalente" [Paine *apud* Van Parijs (6.10.1994)].

Ainda antes, Thomas More (1516) justificou a necessidade de uma renda mínima no diálogo entre o cardeal-arcebispo e o viajante português Rafael sobre a pena de morte, no qual argumentava que "seria preferível assegurar a subsistência de cada um, de maneira que ninguém se encontrasse na necessidade de roubar para ser, em seguida, executado". Baseado nesta argumentação, um amigo de More, Juan Luis Vives, em *De Subventionem Pauperum* (1526), fez a primeira proposta de provisão pública de renda mínima para a cidade flamenga de Bruges, a qual foi parcialmente implementada.

Entre os economistas que conviveram com James Meade e que também propuseram a introdução de uma renda mínima está Joan Robinson (1937) que sugeriu fosse pago a cada cidadão uma libra a cada sábado, pelo correio, o que poderia ser feito até por emissão de moeda, se necessário para estimular a procura agregada. Juliet Rhys Williams (1942) recomendou que um pagamento na forma de dinheiro devesse ser feito a todo homem, mulher ou criança no país, podendo o pagamento às crianças ser

menor do que aos adultos, de forma a substituir todo o esquema de seguridade social que então existia. Economistas que participaram intensamente do debate nos anos 40 sobre o socialismo de mercado também consideraram formas de garantir um mínimo de rendimento, como Lange (1936) e Abba Lerner (1944), que expõem a responsabilidade do governo: "Uma política consciente do governo para evitar os males da inflação e da deflação será por nós chamada de finança funcional" e terá por mandamento "o pagamento de um dividendo social que, para que isto se realize, precisa ser independente do trabalho feito por seus beneficiários" [Lerner (1944)]. Lerner explica que se os resultados almejados não fossem obtidos por outras políticas, então impostos negativos poderiam ser introduzidos, o que significaria o governo dar dinheiro às pessoas. Também participou deste debate Cole (1935), que advoga "ser necessário que toda pessoa tenha pelo menos uma renda mínima que possa ser destinada a comprar bens e serviços...". Assim, "as rendas serão distribuídas, parte como uma retribuição ao trabalho, e parte como um pagamento direto do Estado a todos como dividendos sociais — um reconhecimento ao direito de cada cidadão de participar da *herança comum do poder produtivo*".

A evolução da idéia foi pesquisada por Van Trier (1993) e Van Parijs (1992). A contribuição de James Meade foi objeto de homenagem no V Congresso da Basic Income European Network — BIEN, realizado na Universidade de Londres, no Goldsmith Colledge, de 8 a 10 de setembro de 1994. Este fórum tem debatido todas as experiências relevantes na direção de se assegurar a todo cidadão o direito inalienável, independentemente de sua idade, raça, credo, situação no mercado de trabalho ou matrimonial, a uma renda pequena, porém garantida e incondicional. Cerca de cem economistas, cientistas sociais e políticos debateram a evolução e as limitações dos mecanismos já vigentes no complexo sistema de seguridade social nos diversos países da Europa. Assim, foram considerados os benefícios em dinheiro, pagos a todos os nascidos, como um direito à cidadania, até completarem seus estudos; a Renda Mínima de Inserção, introduzida na França e na Espanha, em 1988; o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida, uma forma de imposto de renda negativo que foi introduzido nos EUA em 1975; e

ainda o que está ocorrendo na Austrália, na Nova Zelândia, no Canadá e no Alasca, desde o final dos anos 70, por meio do Fundo de Petróleo. Pela primeira vez, na BIEN, foi discutida a reflexão feita no Brasil sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima, desde que o projeto foi aprovado pelo Senado Federal, sem qualquer voto contrário, em 1991.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MINIMA

No Brasil, Furtado (1968) expôs a necessidade de um processo de redistribuição da renda para se obter um perfil mais saudável de desenvolvimento. Foi Antonio Maria da Silveira (1975) um dos primeiros a propor o imposto de renda negativo como forma de erradicar a pobreza, relacionando-o à emissão da moeda. Bacha e Unger (1978) propuseram um programa de garantia de renda mínima por meio de um imposto de renda negativo, ao lado da reforma agrária, como instrumento importante de distribuição de renda.

O recém-eleito senador pelo PT do DF, Lauro Campos, diagnosticou o PGRM como sendo o instrumento que seria capaz de superar a *crise de sobreacumulação* que tem dificultado o crescimento mais saudável da economia brasileira. Em reuniões de economistas e da direção do PT, quando se preparava o programa de governo de Lula, a também recém-eleita deputada federal Maria da Conceição Tavares enfatizou a importância de apoiar o PGRM. Um painel mais amplo de manifestações de economistas brasileiros sobre o PGRM pode ser encontrado em Suplicy (1992).

Há os que têm resistido à proposição de se assegurar uma renda mínima ou um imposto de renda negativo devido ao fato de ter sido defendida por economistas liberais — também laureados pelo Prêmio Nobel — como Friedrich Von Hayek (1944), George Stigler (1946) e Milton Friedman (1962). Em artigos em O Estado de São Paulo (22/3/1992) e na revista Exame (31/3/1993), Roberto de Oliveira Campos e Mário Henrique Simonsen ressaltam que as mais ousadas propostas para a erradicação da miséria seriam provenientes destes economistas. A verdade é que essas proposições foram antes formuladas por aqueles que procuraram compatibilizar os anseios de maior liberdade e eficiência com maior igualdade e justiça. Justamente os que muito interagiram com Meade e foram ganhando respaldo de um

espectro tão grande que, em 1968, Paul Samuelson, James Tobin, John Kenneth Galbraith e mais 1 200 economistas encaminharam um manifesto ao Congresso norte-americano solicitando que fosse adotado um sistema de suplementação e de garantia de renda. Tem razão, portanto, o deputado Antonio Delfim Netto (PPR-SP) quando, ao comentar o Programa de Garantia de Renda Mínima, observou que “não há como ser contra o projeto, pois ele é uma antiga aspiração dos economistas”, recomendando que se averiguasse o porquê das dificuldades de sua implementação em outros países. Em sendo tão positivo, por que Campos, Simonsen e Delfim não o propuseram enquanto responsáveis pela condução da política econômica?

Em artigo publicado em 6/12/1994 na Folha de São Paulo, Roberto Campos, depois de assinalar os aspectos positivos da renda mínima, coloca o seu receio de que ela seria instituída por cima de todo o cipoal de programas dito "sociais" vigentes e tão caracterizados por desvios. Propõe, por isto, que se adote uma renda mínima apenas para os idosos como complemento à introdução de um sistema previdenciário privado, mas considera que o país não esteja preparado para essa discussão. É perfeitamente possível convencer a sociedade a substituir programas menos eficientes — obviamente garantindo os gastos em educação, saúde, saneamento — para se colocar no lugar a renda mínima, como está previsto no projeto de lei. Adiar a sua adoção com base nos temores citados por Campos faz lembrar os que apresentavam argumentos para se adiar a abolição da escravatura. Exemplo disto são as palavras do marquês de Olinda em seu voto por escrito na primeira sessão, de 2 de abril de 1867, do Conselho de Estado:

"Quando deve ter lugar a abolição? Minha resposta: quando fôr possível decretal-a para todos os escravos indistinctamente e para todos ao mesmo tempo. E quando será isto possível? Respondo: quando o número de escravos se achar tão reduzido em consequencia das alforrias e do curso natural das mortes que se possa executar este acto sem maior abalo na agricultura e sem maior estremecimento dos senhores... A não se seguir o plano que acabo de indicar, não vejo providencia que não ponha o Estado em convulsão..." (Nabuco, 1936).

4 As Experiências Concretas em Estados e Municípios

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MÍNIMA

O governo do Distrito Federal implementou uma das alternativas criadas desde que foi apresentado o PGRM. Trata-se da proposta do governador Cristovam Buarque, do PT, e do economista José Márcio Camargo, que garante um salário-mínimo mensal a cada família carente, residente no DF há pelo menos cinco anos, com criança(s) de sete a 14 anos freqüentando a escola pública. Na cidade de Campinas, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias residentes na cidade há pelo menos dois anos e com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 35,00. O benefício monetário mensal é equivalente à diferença entre o conjunto de rendimentos da família e o montante da multiplicação do número de membros da família (pai, mãe e filhos ou dependentes menores de 14 anos) pelo valor de R\$ 35,00.

Ambos os programas foram instituídos desde o início deste ano (1995), e sua viabilidade e resultados repercutiram em outros estados e municípios que têm encaminhado esforços significativos para a sua adoção. Ribeirão Preto, Sertãozinho, Campo Grande, Salvador e Santos já contam com projetos em fase de implantação, e outros municípios estão realizando estudos de viabilidade técnico-financeira de implantação de programas similares, como as prefeituras de Angra dos Reis, São José dos Campos, Volta Redonda, Contagem, Betim, Goiânia e Campos. Alguns estados e municípios consideram a necessidade de aprovação de lei específica para a instituição do programa de garantia de renda mínima, cujos projetos de lei já tramitam nas respectivas câmaras ou assembleias, como são os casos de Recife, do estado de São Paulo, de Jundiaí, São Joaquim da Barra, Pitangueiras, Piracicaba, estado do Rio Grande do Norte, estado e município do Rio de Janeiro, Paraná, Curitiba, entre outros. O prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, vetou integralmente o projeto do vereador Arselino Tato,¹ para, em seguida,

¹ Este projeto propõe a criação de um programa de renda mínima familiar para núcleos familiares com crianças em idade escolar e rendimento mensal inferior a R\$ 50,00 per capita.

encaminhar outro à Câmara Municipal. Apesar do programa do Executivo propor benefícios menores e restrições maiores de acesso ao benefício, é significativo o fato de ele ter apresentado proposta no mesmo sentido e ter-se comprometido a dialogar com os vereadores sobre o assunto.

Deve-se observar que todos os programas municipais condicionam a obtenção do benefício a certo tempo de residência da família na cidade, devido à possível atração de novos demandantes de benefícios. Todos os prefeitos, vereadores e deputados consideram urgente a aprovação de um programa similar ao nível federal, como forma de eliminar o problema da migração da pobreza.

5 A Proposta Apresentada no Congresso e Suas Alternativas

Na forma já aprovada pelo Senado Federal, a pessoa de 25 anos ou mais cuja renda estiver abaixo de 200 reais (em maio de 1995) terão direito a um complemento de renda, na forma de um imposto de renda negativo, de 30% a 50% da diferença entre R\$ 200 e a renda da pessoa. Algumas outras propostas foram apresentadas em diversos debates e seminários realizados, como contribuições ao projeto original. O economista Luiz Guilherme Schymura de Oliveira propôs a adoção de uma renda básica universal, destinando um benefício no valor de R\$ 20,00 a R\$ 30,00 a todos os brasileiros com idade maior ou igual a 25 anos, como um direito à cidadania.

A proposta contempla duas preocupações relativas ao projeto: maior *facilidade administrativa* para a implantação, já que, desta forma, não haveria necessidade de fiscalizar a renda obtida por beneficiário; e a eliminação do *incentivo à informalidade* nas relações de trabalho, presente no projeto original, pois uma pessoa que recebe algum rendimento de trabalho, mas não possui registro desta remuneração em carteira, obterá um benefício maior do programa se deixar de declarar o seu rendimento. Um valor de benefício fixo, independente da renda mensal recebida, eliminaria o incentivo à omissão da renda do

beneficiário e, portanto, ao estabelecimento de relações informais de trabalho.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTA DE
RENDA MINIMA

No Brasil, porém, é preciso levar em conta que possuímos uma das maiores disparidades sociais, de oportunidades de educação, de riqueza e de renda do mundo, o que imprime um caráter de urgência à melhoria da distribuição de renda. Assim sendo, seria mais acertado contemplar inicialmente os mais pobres para, então, com uma sociedade mais próxima da igualdade social, adotar um direito básico à cidadania para todos.

Preocupado, também, com os possíveis efeitos negativos sobre o mercado de trabalho informal, José Márcio Camargo acrescentou ainda outro objetivo ao programa: o *incentivo à educação* por meio da Renda Mínima Escolar, na forma implantada no Distrito Federal. A vinculação do recebimento do benefício à manutenção de todos os filhos na escola é consistente com a meta de retirar as crianças do mercado de trabalho, no qual procuram obter uma complementação à renda familiar. Porém, a restrição do benefício às famílias que possuam filhos em idade escolar pode trazer alguns problemas adicionais, como a exclusão de parte significativa da população realmente pobre, ou porque não possui filhos em idade escolar, ou porque estes não têm acesso à escola por falta de vagas ou pela distância a que estas se encontram de suas casas. Caso particularmente preocupante é a família que possui filho(s) menor(es) que cinco anos, pois esta família não teria direito ao benefício, e a criança estaria sujeita às seqüelas decorrentes da desnutrição nos primeiros anos de vida. Outras restrições deste formato foram detectadas pelo governo do Distrito Federal, que complementou o Programa de Bolsa Escolar com uma série de programas voltados para crianças e adolescentes de rua que necessitam de uma forma de atendimento do Estado alternativa à educação pública formal, ao menos até que possam refazer os seus laços sociais destruídos pelos anos de abandono ou de auto-exclusão.

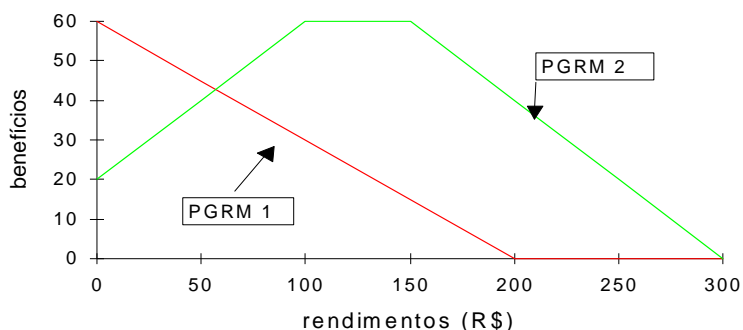
Outra alternativa é a adoção do Imposto de Renda Negativo, procurando aproveitar os aspectos positivos das reflexões ocorridas e dos programas já implantados em outros países, como nos Estados Unidos. O benefício seria pago a todos os brasileiros com 25 anos ou mais, com renda bruta mensal inferior

a R\$ 300,00, na seguinte forma: pessoa com renda mensal igual a zero terá direito ao valor de R\$ 20,00; aqueles com renda mensal maior que zero, porém inferior a R\$ 100,00, terão direito a R\$ 20,00 mais 40% de sua renda; os com renda mensal entre R\$ 100,00 e R\$ 150,00 terão direito a R\$ 60,00; e aqueles com renda maior que R\$ 150,00 terão direito a R\$ 60,00, menos 40% de sua renda que ultrapassar R\$ 150,00.

A sugestão alternativa visa justamente estimular a formalização do trabalho e evitar a subdeclaração de rendimento, pois quanto maior o salário até R\$ 100,00, maior o valor do benefício. Daí haveria uma faixa de benefício máximo, até R\$ 150,00, que depois diminuiria gradativamente. O valor do benefício mínimo, de R\$ 20,00, para aqueles que não percebem renda alguma coincide com o valor proposto para a Renda Básica Universal.

O gráfico a seguir mostra-nos o valor do benefício segundo a proposta aprovada no Senado Federal (PGRM 1) e a proposta agora apresentada (PGRM 2).

GRÁFICO 1



Para estimular o ingresso no mercado formal de trabalho, pode-se exigir que o beneficiário do programa seja contribuinte ou venha a contribuir com a Previdência Social, para efeito de comprovação de seus rendimentos mensais. Pode ser ainda

acrescentada a necessidade de comprovação de matrícula e frequência escolar, quando o beneficiário detiver o pátrio poder sobre crianças em idade escolar.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MINIMA

Quando da primeira discussão da medida provisória que introduziu a URV, no Congresso Nacional, Edmar Bacha chegou a aceitar que se introduzisse o Programa de Garantia de Renda Mínima a partir de 1995, o que depois acabou não prevalecendo. Entretanto, no âmbito do Executivo, estudos sobre o projeto continuaram a ser realizados, reforçados por determinação dos ministros Beni Veras e Rubens Ricupero em abril de 1994, para que os ministérios com assento no Conselho de Segurança Alimentar estudassem a sua viabilidade operacional.

O ex-ministro Ciro Gomes, em 30 de novembro de 1994, designou uma comissão para que estes estudos fossem concluídos de forma coordenada, de maneira a prover a Câmara dos Deputados das informações necessárias para a votação do projeto com parecer favorável do deputado Germano Rigotto (PMDB-RS). Esses estudos estão em andamento, mas recomendações para que sejam adotados no curto prazo foram feitas por Herbert de Souza, secretário executivo da Ação de Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, em carta aberta ao sociólogo Fernando Henrique, publicada pela Folha de São Paulo, em 10/10/94, e pelo Conselho Nacional de Saúde. As centrais sindicais como a CUT e a CGT, por seu turno, resolveram colocar o PGRM na pauta de suas próximas discussões com o governo federal.

Verificamos, portanto, que o debate tem-se intensificado em diversos setores da sociedade e tem recebido contribuições relevantes quanto à melhor adequação possível a seus objetivos e formas de implementação. O Brasil vem ocupando há duas décadas uma posição muito desconfortável, ao se caracterizar pela mais desigual distribuição de renda entre seus cidadãos, em comparação com qualquer outro país no mundo, de acordo com relatórios anuais do Banco Mundial. Durante o período do chamado "milagre brasileiro", especialmente de 1968 a 1980, autoridades econômicas, ao argumentarem a favor de políticas econômicas governamentais, costumavam dizer que, apesar do

acelerado enriquecimento dos mais ricos, os mais pobres também estavam de alguma forma melhorando sua condição.

Durante os anos 80 e até meados de 1993, após um longo período de recessão, o número de pessoas pobres no Brasil tem crescido dramaticamente. Esse número de pessoas vivendo com uma renda familiar *per capita* de até um quarto do salário-mínimo atingiu 39,2 milhões em 1990. Portanto, o debate a respeito da forma mais eficiente de erradicar a pobreza no Brasil está na ordem do dia. Esses fatos não eliminam as dificuldades que também cercam o Programa de Garantia de Renda Mínima. cremos que é necessário iniciar o caminho a ser percorrido por soluções que contemplem o problema de maneira mais ampla. Os aspectos operacionais e orçamentários, alguns deles já comentados, poderão ser melhor adequados com a introdução gradual do programa, que levará necessariamente a uma saudável reforma organizacional do Estado e dos programas atuais, de maneira a garantir maior dignidade aos brasileiros excluídos dos valores da cidadania.

A instituição do PGRM significará a adoção, pela sociedade brasileira, de um programa que atenderá aos princípios básicos de uma democracia solidária. Significará que teremos tomado a firme decisão de que todos os brasileiros têm direito a uma parcela da riqueza do país.

Bibliografia

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTIA DE
RENDA MÍNIMA

BACHA, E. L. e UNGER, R. M. *Um projeto de democracia para o Brasil, participação, salário e voto.* — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CAMARGO, J. M. Pobreza e garantia de renda mínima. *Folha de São Paulo*, 26 de dezembro de 1991.

CAMPOS, Roberto. Renda mínima garantida ou os perigos da inocência. *Folha de São Paulo*, 6 de dezembro de 1994.

COLE, G. D. H. *The next ten years in british social and economic policy.* — Londres: Macmillan Press, 1929.

_____. *Principles of economic planning.* — Londres: Macmillan Press, 1935.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom.* — Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil.* — Rio de Janeiro: Saga, 1968.

HAYEK, F. V. *O caminho da servidão.* 1944. Editado em 1977. — Porto Alegre: Globo.

LANGE, O. *On the economic theory of socialism.* 1936. Editado em 1969 pela Editora Ariel, Barcelona, sob o título "Sobre la teoria economica del socialismo".

LENKOWSKY, L. *Politics, economics and welfare reform.* — Boston: University Press of America, 1983.

LERNER, A. P. *The economics of control: the economics of welfare.* — Nova York: Macmillan Press, 1944.

MABEL, E. e MILNER, D. *Scheme for a state bonus.* — s.l.: Kent, Simpkin, Marshall & Co., 1918.

MEADE, J. E. Outline of an economic policy for a labour government: *In: HOWSON, S. (ed.) The collected papers of James*

Meade, v. I: Employment and Inflation. — Londres: Unwin Hyman Ltd., 1988.

_____. *Agathotopia: the economics of partnership*. — s.l.: Aberdeen University Press, David Hume Institute, 1989. (Hume Paper, n. 16)

_____. *Liberty, equality and efficiency, apologia pro agathotopia mea*. — Londres: Macmillan Press, 1993.

MORE, T. *Utopia*. 1516. Editado em 1980 pela Editora Universidade de Brasília.

MOYNIHAN, D. P. *The politics of a guaranteed income*. — Nova York: Random House Inc, 1973.

NABUCO, J. *Um estadista do império*. — São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1936. Tomo II, p. 26.

ROBINSON, J. *Introduction to the theory of full employment*. — Londres: Macmillan Press, 1937.

RUSSELL, B. *Roads to freedom, socialism, anarchism and syndicalism*. 1918. Editado em 1973 por George Allen & Unwin, Londres.

SCHYMURA DE OLIVEIRA, L. G. *Programa de renda garantida mínima*. Trabalho apresentado no XXII Encontro Nacional de Economia, Florianópolis dezembro 1994.

SHAPIRO, I. e GREENSTEIN, R. *Making work pay, the unfinished agenda*. — Washington: Center on Budget and Policy Studies, 1993.

SILVEIRA, A. M. Moeda e redistribuição de renda. *Revista Brasileira de Economia*, abr.-jun., 1975.

SIMONSEN, Mário Henrique. Pelo que o presidente Itamar deveria chorar. *Exame*, 31 de março de 1993.

STIGLER, G. The Economics of minimum wage legislation. *American Economic Review*, n. 36, Jun. 1946.

SUPLICY, E. M. *O Programa de garantia de renda mínima*. — Brasília: Senado Federal, 1992.

SUPLICY, E. M. e CURY, S. A Renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1, 1994.

POLÍTICAS
SOCIAIS: O
PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDARIA E O
PROGRAMA DE
GARANTA DE
RENDA MINIMA

VAN PARIJS, P. *Arguing for basic income, ethical foundations for a radical reform*. — Londres: Verso, 1992.

VAN TRIER, W. *James Mead and his social dividends: an intriguing chapter in the history of an idea*. — Antuérpia: Universitaire Faculteiten St.-Ignatius, 1993.

WILLIAMS, J. R. *Something to look forward to. A suggestion for a new social contract*. — Londres: Mac Donald & Co, 1942.